

Alain Guengant
Yann Le Meur

Décrypter les finances publiques locales

Concours financiers – Fiscalité – Analyse financière – Péréquation

3^e édition

EDITIONS

LE MONITEUR

Sommaire

Remerciements	7
Sigles et abréviations.....	9
Introduction	15
PARTIE 1 Concours financiers de l'État aux collectivités locales.....	19
CHAPITRE 1 Enveloppe normée des concours financiers	21
CHAPITRE 2 Dotation globale de fonctionnement nationale	43
CHAPITRE 3 Dotation globale de fonctionnement individuelle	69
PARTIE 2 Fiscalité directe locale.....	103
CHAPITRE 4 Bases d'imposition directe	105
CHAPITRE 5 Tarifs, taux et produits d'imposition	119
CHAPITRE 6 Refonte de la fiscalité directe locale en 2011.....	125
CHAPITRE 7 Nouveau dégrèvement de TH en LF 2018.....	135
PARTIE 3 Fonctionnement systémique intercommunal.....	147
CHAPITRE 8 Mutualisation, unification et substitution	149
CHAPITRE 9 Flux financiers entre EPCI et communes.....	157
CHAPITRE 10 Recherche de l'équilibre territorial.....	183

PARTIE 4	Analyse financière	191
CHAPITRE 11	Tableaux financiers	193
CHAPITRE 12	Équilibre budgétaire et solvabilité financière	209
CHAPITRE 13	Récurrence des charges et des ressources	221
PARTIE 5	Péréquation	235
CHAPITRE 14	Principaux fonds de péréquation	237
CHAPITRE 15	Péréquation financière	263
CHAPITRE 16	Critères de richesse et de charges	271
	Références bibliographiques	289
	Index	293
	Table des matières	301

Dotation globale de fonctionnement individuelle

Le montant individuel d'une dotation est obtenu en multipliant un critère composite (C') entrant dans le mécanisme de calcul de la dotation concernée par une valeur de point nationale (VP). La valeur de point (VP) d'une dotation i s'obtient en divisant l'enveloppe nationale qui lui est réservée par la somme des critères composites (C') utilisés pour le calcul des dotations individuelles.

$$VP \text{ Dot } i = \text{Enveloppe Dot } i / (\text{somme } C' \text{ des communes éligibles})$$

Les formules et les critères de calcul de la DGF d'une collectivité diffèrent selon qu'elle appartient à l'une des trois catégories bénéficiaires : les communes, les EPCI, les départements.

3.1 DGF individuelle communale

La DGF d'une commune comprend une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation. En règle générale celle-ci se compose, sous réserve d'éligibilité, soit d'une dotation de solidarité urbaine (DSU) et d'une dotation nationale de péréquation (DNP), soit de cette dernière et d'une dotation de solidarité rurale (DSR), laquelle comprend trois fractions : la DSR bourg-centre, la DSR de péréquation et la DSR cible. Il peut arriver qu'une commune accueillant entre 5 000 et 10 000 habitants perçoive à la fois la DSU, la DSR et la DNP.

3.1.1 Dotation forfaitaire individuelle communale

3.1.1.1 Dotation forfaitaire individuelle communale jusqu'en 2014

Chaque commune reçoit une dotation forfaitaire variant globalement selon les modalités propres à chacune des composantes.

3.1.1.1.1 Dotation de base jusqu'en 2014

La dotation de base varie en fonction de l'indexation de la dotation par habitant décidée par la loi et de l'évolution de la population DGF. Elle se calcule de la manière suivante :

$$\text{Dotation de base} = \text{PopDGF} \times \text{DotMinH} \times a$$

Avec :

PopDGF : population DGF

DotMinH : dotation de base minimale accordée par habitant DGF (64,46 € en 2013)

Le coefficient multiplicateur a est une fonction égale à 1 lorsque la population DGF est inférieure à 500 habitants, croissante de 1 à 2 lorsque la population varie entre 500 et 200 000 habitants, et égale à 2 au-delà de 200 000 habitants (figure 3.1). La dotation de base par habitant ne peut donc excéder deux fois la dotation minimale par habitant accordée par la loi. Ce coefficient est censé tenir compte du fait que la charge par habitant croît avec la population. Son mode de calcul est le suivant :

$$\begin{aligned} &\text{Si } \text{PopDGF} < 500, a = 1 \\ &\text{Si } 500 \leq \text{PopDGF} < 200\,000, a = 1 + 0,38431089 \times \log(\text{PopDGF}/500) \\ &\text{Si } \text{PopDGF} \geq 200\,000, a = 2 \end{aligned}$$

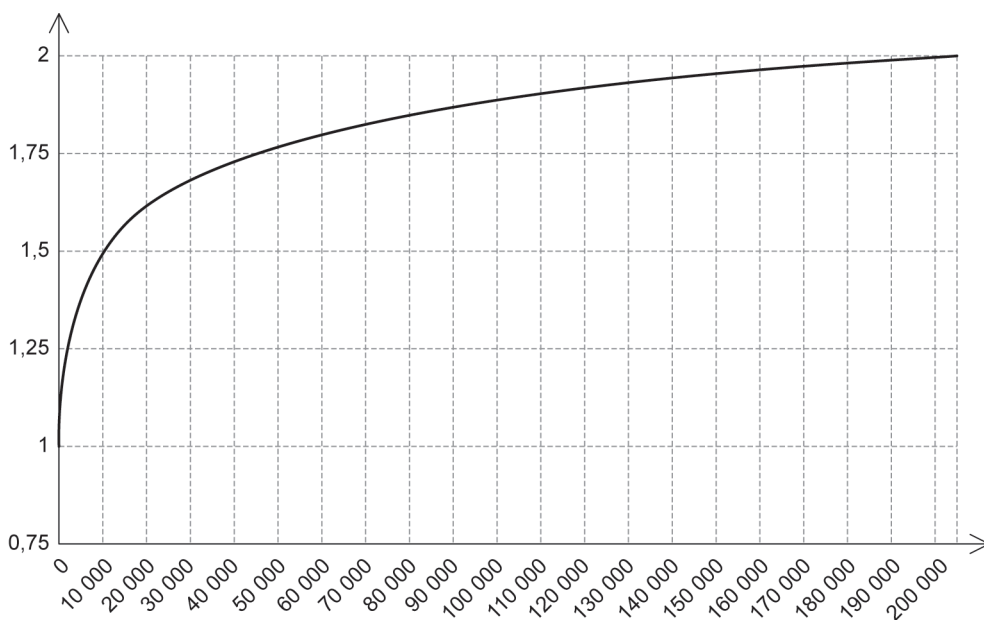


Fig. 3.1. Coefficient multiplicateur en fonction de la population DGF

Compte tenu de la courbe du coefficient logarithmique, une même augmentation, en pourcentage, de la population d'une ville A plus peuplée qu'une ville B entraînera une évolution relative de la dotation de base par habitant plus importante pour la ville B, à dotation minimale par habitant constante.

Tab. 3.1.

	Pop. DGF n-1	a	Dot. Min/h	DB/h n-1
Ville A	190 000	1,991	60	119,5
Ville B	1 000	1,116	60	66,9

Tab. 3.2.

	Évolution pop.	Pop. DGF n	a	Dot. Min/h	DB/h n	Évolution DB/h
Ville A	2 %	193 800	1,995	60	119,7	0,17 %
Ville B	2 %	1 020	1,119	60	67,1	0,30 %

3.1.1.1.2 Dotation superficiare jusqu'en 2014

La dotation superficiare varie en fonction de l'indexation de la dotation par hectare décidée par la loi et de l'évolution de la superficie (très rare).

3.1.1.1.3 Dotations parcs marins et naturels jusqu'en 2014

Les dotations parcs marins et naturels sont dotées d'un montant inscrit dans la loi (actuellement gelées).

3.1.1.1.4 Garantie jusqu'en 2014

La garantie G varie selon les cas de deux manières. Pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant logarithmé (ou corrigé)⁽¹⁾ de l'année précédente est inférieur à 75 % de la moyenne, la garantie est, en vertu de la loi, gelée (garantie protégée). Pour les autres, le CFL fixe le montant de l'écêtement qui détermine le taux d'évolution de leur garantie (non protégée) dans la limite d'une baisse de 6 %. Dans ce cas, la garantie est écrêtée par la formule suivante :

$$\text{Si } PFH_{corr\ i} \geq 0,75 \times PFH_{corrM} \text{ et } G_{n-1} > 0$$

$$\text{Alors : } G_n = G_{n-1} - VP \times PopDGF_n \times (PFH_{corrL} - 0,75 \times PFH_{corrM}) / PFH_{corrM}$$

Avec :

PFH_{corr i} : potentiel fiscal par habitant logarithmé de la commune i en n-1

PFH_{corrM} : potentiel fiscal par habitant logarithmé moyen national en n-1

VP : valeur de point

(1) Égal au potentiel fiscal de la commune divisé par le produit de sa population DGF par son coefficient multiplicateur a utilisé en dotation de base.

3.1.1.1.5 Dotation de compensation communale jusqu'en 2014

La dotation de compensation varie selon les deux types existants. La part de la dotation pour baisse de DCTP est gelée (car protégée). La part de la dotation de compensation correspondant à celle de la part salaires (CPS) évolue selon un taux fixé par le CFL.

3.1.1.2 Dotation forfaitaire individuelle communale depuis 2015

La loi de finances pour 2015 effectue un retour à une dotation forfaitaire globalisée ressemblant à la dotation forfaitaire imaginée en 1994. Ainsi, à compter de 2015, les différentes parts de la dotation forfaitaire fusionnent en une dotation forfaitaire globalisée. Il n'existe plus ni dotation de base (par capitation), ni complément de garantie, ni dotation superficielle (par hectare), ni dotation parcs nationaux, ni dotation de compensation (de la suppression de la part salaires de la TP), sinon que leurs montants historiques sont capitalisés dans la nouvelle dotation unique. La consolidation des différentes parts de la dotation forfaitaire a pour conséquence de noyer dans la masse l'ancienne fraction relative à la compensation pour suppression de la part salaires (CPS) de la TP (composante de la dotation de compensation intégrée dans la dotation forfaitaire d'une commune ne relevant pas du régime intercommunal de la fiscalité professionnelle unique). Pour calculer à partir de 2016 le potentiel fiscal des communes de manière homogène quel que soit leur régime fiscal, il a donc été nécessaire d'identifier au sein de la dotation forfaitaire une valeur représentative de l'ancienne compensation salaires (CPS).

3.1.1.2.1 Dotation forfaitaire de référence, ou retraitée, de $n-1$

À partir de 2015, la dotation forfaitaire d'une commune en année n part d'une dotation de référence (ou retraitée) de l'année précédente à laquelle s'appliqueront les mécanismes de calcul de la variation de la dotation entre $n-1$ et n , y compris jusqu'en 2017, la minoration pour contribution au redressement des finances publiques (CRFP).

Afin de déterminer la dotation forfaitaire 2015 selon le nouveau mode de calcul instauré par la loi de finances pour 2015, une dotation forfaitaire 2014 de référence a été construite pour chaque commune. Cette dotation a été obtenue en sommant les cinq parts que la commune avait perçues en 2014 (dotation de base, dotation superficielle, complément de garantie, dotation de compensation et dotation parcs nationaux), diminuée de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP), qui s'est trouvée ainsi elle-même capitalisée.

Chaque année n , la dotation forfaitaire de $n-1$ servant de base au calcul de la dotation est en fait retraitée, le cas échéant. Le cas se présente quand la commune a connu un mouvement de périmètre intercommunal (soit en changeant d'EPCI, soit parce que son EPCI a changé de statut fiscal en adoptant par exemple le régime de la FPU).

Dans le cas d'un passage en FPU, la commune transfère au groupement sa part représentative d'ancienne CPS (alors qu'elle conserve la fraction éventuelle compensant les baisses historiques de DCTP⁽²⁾), qui vient abonder la dotation de compensation de la DGF inter-

(2) Rappel : la dotation de compensation, composante avant 2015 de la dotation forfaitaire de la DGF, comprend deux fractions : la compensation pour suppression de la part salaires (CPS) de la TP et la compensation des baisses historiques de DCTP pour les communes concernées.

communale. La part CPS de n-1 est valorisée en appliquant à la part CPS de 2014 le taux d'évolution cumulé, s'il est négatif, de la dotation forfaitaire de la commune entre 2014 et n-1⁽³⁾. Elle est alors déduite de la dotation forfaitaire de n-1 pour obtenir la dotation forfaitaire retraitée de n-1, sur laquelle s'appliqueront les variations de la dotation forfaitaire en année n.

3.1.1.2.2 Part dynamique de la population

À partir de 2015, la dotation forfaitaire est modulée à la hausse ou à la baisse en fonction des variations de population. Chaque habitant nouveau est valorisé à hauteur de 64,46 € à 128,93 € (valeurs figées par la loi) en fonction de la population de la commune, par application du coefficient logarithmique se fondant sur la population d'arrivée. Symétriquement, les diminutions de population conduiront à des baisses de dotation forfaitaire dans les mêmes conditions. C'est la part variable de la dotation forfaitaire. Est donc conservé un mécanisme d'évolution de la dotation forfaitaire assise sur la variation de la population se rapprochant du dispositif propre à la dotation de base.

La part dynamique de la population se calcule de la manière suivante :

$$\Delta \text{Population} \times 64,46 \text{ €} \times \text{coeff. logarithmique (a)}$$

Avec $a = 1 + 0,38431089 \times \log(\text{PopDGF}/500)$

La valorisation de la population existante n'est pas réactualisée en fonction de la variation de la population : si la population augmente de 1 000 habitants, seuls ces 1 000 habitants sont valorisés avec la nouvelle valeur à l'habitant modulée par le coefficient logarithmique propre à la population d'arrivée. Ce faisant, le rendement en DGF d'une augmentation démographique est faible, car l'effet du coefficient logarithmique ne porte que sur le produit du nouveau montant par habitant par la croissance de population, et non sur la population totale. Alors que, avant 2015, il représentait environ 10 % de l'augmentation de la DGF, il n'en constitue plus que 1 %, ce qui rend le coefficient assez peu opérant. Le dispositif est en tout cas favorable aux communes perdant de la population. Voyant leur perte de DGF valorisée à partir d'une population d'arrivée plus faible, le coefficient logarithmique qui naturellement les pénalisait autrefois leur est désormais mathématiquement favorable.

On remarque donc que le gain de DGF apporté par 1 000 habitants supplémentaires est supérieur à la perte occasionnée par la diminution de 1 000 habitants. La formule permettant de pallier cette incohérence serait la suivante :

$$\text{Var}^\circ \text{DF} = (\text{PopDGF}_n \times \text{DotMinH} \times a_n) - (\text{PopDGF}_{n-1} \times \text{DotMinH} \times a_{n-1})$$

Avec :

PopDGF : population DGF

DotMinH : dotation de base minimale accordée par habitant DGF (64,46 €)

a : coefficient multiplicateur logarithmique propre à la population

(3) En réalité, une trace de CPS 2014 est annuellement gardée et communiquée dans la fiche de critères DGF. La fiche de n contient donc « la part CPS au périmètre n-1 », égale à la part CPS au périmètre n-2 multipliée par l'indice d'évolution de la dotation forfaitaire communale, si elle est négative, entre n-2 et n-1.

3.1.1.2.3 Écrêtement péréqué de la dotation forfaitaire

La dotation forfaitaire des communes dont le potentiel fiscal de l'année précédente est supérieur ou égal à 75 % du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes pour la même année, fait l'objet d'un prélèvement, ou écrêtement, destiné à financer la croissance de la péréquation communale, le coût des recensements de population et le coût du renforcement de l'intercommunalité. L'écrêtement spontané est calculé en multipliant la population DGF par l'écart relatif, en n-1, entre le potentiel fiscal par habitant communal logarithmé (ou corrigé) de la commune et 75 % du potentiel fiscal moyen par habitant logarithmé (ou corrigé) de l'ensemble des communes.

Le montant de l'écrêtement est plafonné à 1 % des recettes réelles de fonctionnement de n-2 ou au montant de la dotation forfaitaire avant écrêtement si celle-ci est inférieure à l'écrêtement spontané (avant 2017, le taux de plafonnement était de 3 %).

Calcul de l'écrêtement de la dotation forfaitaire (DF)

Pour une commune i, le calcul de l'écrêtement (E) de la DF s'effectue de la manière suivante :

Si $PFH_{corr\ i} < 75\% \times PFH_{corrM}$ des communes :

$$\text{Minoration} = 0$$

Si $PFH_{corr\ i} > 75\% \times PFH_{corrM}$ des communes :

$$\text{Écrêtement (E)} = \text{MIN} [1\% \times RRF ; DF_i \text{ avt E} ; \\ VP \times Pop_i \times (PFH_{corr\ i} - 0,75PFH_{corrM}) / 0,75PFH_{corrM}]$$

$$H_{corr} = Pop_{DGF} \times \text{coeff. log}$$

$$\text{Coeff log} = 1 + 0,38431089 \times \log (Pop_{DGF}_{n-1} / 500)$$

Avec :

PFH_i : potentiel fiscal par habitant corrigé de la commune i ; PFH_M : potentiel fiscal moyen par habitant corrigé de l'ensemble des communes ; DF_i : dotation forfaitaire en n-1 de la commune i avant ponction RFP ; Pop_i : population DGF de la commune i ; VP : valeur de point : minoration totale à répartir divisée par la somme des critères

3.1.1.2.4 Chaîne de calcul de la dotation forfaitaire

La dotation forfaitaire communale s'obtient, à partir de 2018, selon la chaîne de calcul suivante (voir figure 3.2 p. 67) :

3.1.2 DSU individuelle

L'éligibilité à la DSU individuelle et son calcul dépendent de formules utilisant des critères censés mesurer la richesse et les charges des communes urbaines.

3.1.2.1 Critères pour la DSU

3.1.2.1.1 Éléments de base

Quatre éléments de base entrent en jeu pour l'éligibilité et le calcul d'une DSU individuelle (voir figure 3.3 p. 75) :

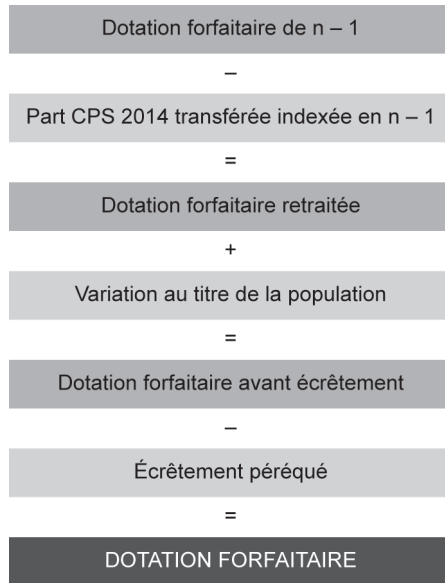
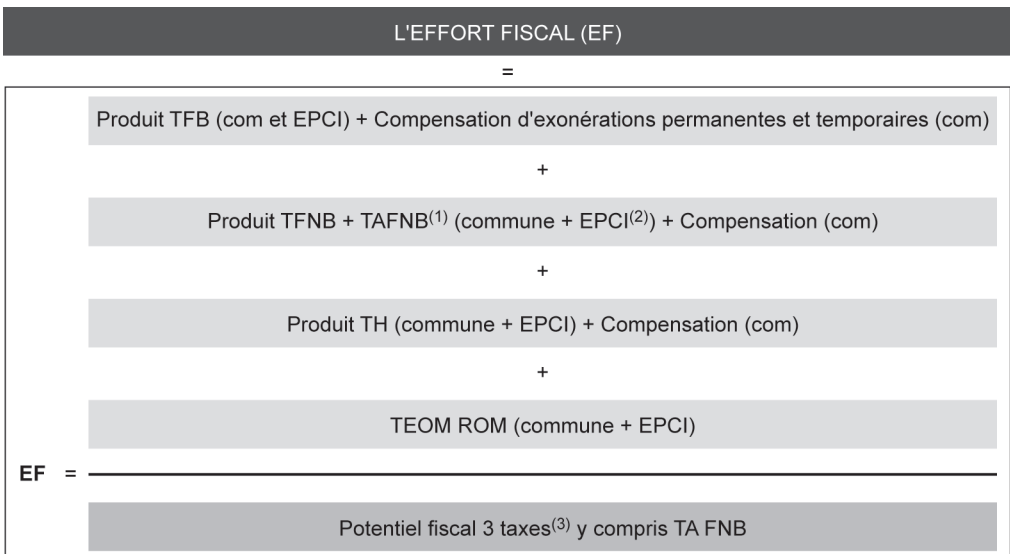


Fig. 3.2. Calcul de la dotation forfaitaire (DF)



(1) Taxe additionnelle FNB (transférée par Dép. et Rég.)

(2) y.c. syndicats

(3) En 2012, le potentiel fiscal notifié dans la fiche de critères DGF n'est pas le bon critère (celui utilisé)

Fig. 3.3. Évaluation de l'effort fiscal

1. **La population DGF** est égale à la population totale recensée par l'INSEE majorée du nombre de résidences secondaires et d'un ou deux habitants par emplacement de caravane (si la commune bénéficie de la DSU ou de la DSR bourg-centre).

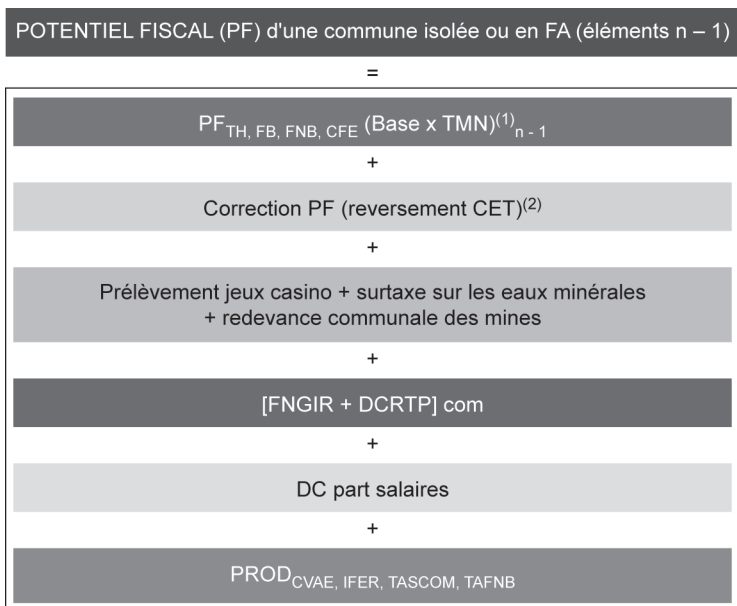
2. **L'effort fiscal (EF)**, indicateur de pression fiscale pesant sur les ménages, est évalué par le rapport entre produit fiscal des trois taxes ménages et potentiel fiscal de ces mêmes taxes.
3. **L'indice synthétique (IS)** est un indicateur d'évaluation de ressources et de charges.
4. **Les coefficients multiplicateurs** sont le coefficient de rang dans l'échelle de l'IS et des multiplicateurs discriminants attachés à l'appartenance à des territoires en difficulté.

3.1.2.1.2 Composition de l'indice synthétique (IS)

L'indice synthétique (IS) combine quatre critères.

Le potentiel financier par habitant (PFiH) est la somme, divisée par la population DGF, du potentiel fiscal et de la dotation forfaitaire hors part salaires de n-1. On lui enlève, le cas échéant, les prélèvements opérés au titre de transferts de ressources (TASCOM) qui, se trouvant supérieurs à la dotation de compensation, n'ont pas pu être intégralement compensés par la diminution de celle-ci. À partir de 2015, la ponction n-1 pour redressement des comptes publics minore d'autant la dotation forfaitaire comptée dans le potentiel financier.

Le potentiel fiscal se calcule en agrégeant plusieurs éléments relatifs à l'année n-1 (voir figures 3.4 et 3.5 p. 76 et 77). Premièrement est déterminé le potentiel fiscal strict, égal au produit des « bases potentiel fiscal » (BasesPF) par les taux d'imposition moyens nationaux (TMN), le montant ainsi obtenu étant corrigé le cas échéant du reversement de fiscalité opéré en application de l'article 21 de la loi du 10 janvier 1980. Deuxièmement sont comptabilisés



(1) TMN = taux moyen national consolidé

(2) Correction PF : si un reversement fiscal (type loi 1980) existe

BB = base brute potentiel fiscal

CFE (2016) : TMN = 26,1335 %

Fig. 3.4. Potentiel fiscal d'une commune isolée ou en FA

POTENTIEL FISCAL (PF) d'une commune en FPU (éléments n – 1)
=
$PF_{TH} (\text{Base} \times \text{TMN com FPU}) + PF_{FB, FNB} (\text{Base} \times \text{TMN})^{(1)}$
+
Correction PF (reversement CET) _r ⁽²⁾
+
Prélèvement jeux casino + surtaxe sur les eaux minérales + redevance communale des mines
+
AC com
+
[FNGIR + DCRTP] com
+
$[FNGIR + DCRTP] \text{ EPCI} \times \frac{\text{Pop DGF com}_i}{\text{Pop DGF EPCI}}$
+
$\text{DC part salaires} \times \frac{\text{Pop DGF com}_i}{\text{Pop DGF EPCI}}$
+
$[(BB \text{ TH} \times \text{TMN EPCI}_{FPU}) + (BB \text{ CFE} \times \text{TMN EPCI}) +$ $\text{Prod}_{CVAE, IFER, TASCOM, TAFNB} - \text{AC nette EPCI}] \times \frac{\text{Pop DGF com}_i}{\text{Pop DGF EPCI}}$

(1) TMN com (en TH) = taux moyen national non consolidé des communes en FPU

(2) Correction PF : si un reversement fiscal (type loi 1980) existait.

TMN = taux moyen national consolidé

TH (2016) : TMN comFPU = 16,9181 % ; TMN epciFPU = 9,2367 % ; CFE (2016) :

TMN = 26,1335 %

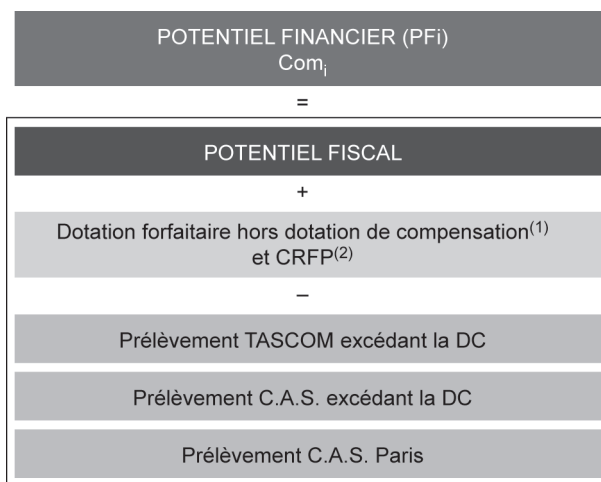
BB = base brute potentiel fiscal

r = année précédant la 1^{re} année de FPU

Fig. 3.5. Potentiel fiscal d'une commune en FPU

les produits des prélèvements sur les jeux (casinos), des surtaxes sur les eaux minérales et de la redevance communale des mines. Troisièmement, s'y incorporent la fraction de la dotation de compensation de la DGF représentant la « compensation part salaires » et la dotation globale de neutralisation (DGN) de la réforme de la taxe professionnelle regroupant la dotation de compensation de la réforme TP (DCRTP) et le fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR). En ce qui concerne les communes appartenant à un EPCI en FPU, qui ne disposent ni de la CFE ni de la dotation de compensation « salaires », une part de potentiel fiscal intercommunal, censée représenter leur enrichissement en ressources post-TP depuis le passage en FPU, leur est affectée au prorata de la population DGF. Cette part comprend la

DGN, la dotation de compensation de la DGF représentant la « compensation part salaires » ainsi que la différence entre, d'une part, la somme du potentiel fiscal TH (calculé à partir du taux moyen national des EPCI en FPU), du potentiel fiscal CFE, des produits CVAE, IFER, TASCOM, TAFNB et, d'autre part, l'attribution de compensation nette (cf. *infra*). Le tout est divisé par la population DGF. Le potentiel financier par habitant se compare à la moyenne (PFiMg) des communes du même groupe (g) démographique (5 000 à 9 999 habitants ou 10 000 habitants et plus).



(1) Dotation forfaitaire nette

(2) CRFP : contribution au redressement des finances publiques

Fig. 3.6. Potentiel financier

Le rapport entre le nombre de logements sociaux et le nombre de logements ou articles imposés à la taxe d'habitation (LS/ArtTH) représente la part de logements sociaux de la commune dans son parc total de logements (mesuré par le nombre d'articles de taxe d'habitation). Elle est rapportée à la part des logements sociaux dans le parc total des logements des communes du même groupe (g) démographique (5 000 à 9 999 habitants ou 10 000 habitants et plus).

Le rapport entre le nombre d'APL et le nombre de logements (APL/ArtTH) représente la proportion par logement de personnes bénéficiant de l'aide personnalisée au logement (APL). Elle est rapportée à la proportion par logement de personnes couvertes par des APL dans les communes du même groupe (g) démographique (5 000 à 9 999 habitants ou 10 000 habitants et plus).

Le revenu moyen imposable par habitant (RH) est égal au revenu moyen par habitant (population INSEE). Il est rapporté au revenu moyen par habitant (RHMg) des communes du même groupe (g) démographique.

L'indice synthétique (IS) combine et pondère depuis 2017 les quatre critères comme suit :

$$IS = 0,30 \times \frac{PFiMg}{PFiH} + 0,15 \times \frac{LS / ArtTH}{LSMg / ArtTHg} + 0,30 \times \frac{APL / ArtTH}{APLMg / ArtTHMg} + 0,25 \times \frac{RHMg}{RH}$$

Table des matières

Sommaire	5
Remerciements	7
Sigles et abréviations.....	9
Introduction	15
PARTIE 1 Concours financiers de l'État aux collectivités locales	19
CHAPITRE 1 Enveloppe normée des concours financiers	21
1.1 Diversité des concours financiers de l'État	21
1.1.1 Diversité de nature	22
1.1.2 Diversité de fonction	22
1.1.3 Diversité d'origine	23
1.2 Évolution des concours financiers de l'État	24
1.2.1 Suspension des indexations	25
1.2.2 Gestion sous enveloppe des concours financiers de l'État.....	25
1.2.2.1 <i>Périmètre de l'enveloppe</i>	26
1.2.2.2 <i>Indexation de l'enveloppe</i>	30
1.2.2.3 <i>Dotations d'ajustement de l'enveloppe</i>	31
1.2.2.4 <i>Gages de contrepartie</i>	36
1.2.3 Impact de la mise sous enveloppe des concours financiers de l'État.....	37
1.2.3.1 <i>Coût de la mise sous enveloppe pour les collectivités territoriales</i>	38
1.2.3.2 <i>Effets péréquateurs et contre-péréquateurs du renforcement sous enveloppe de la péréquation</i>	38
CHAPITRE 2 Dotation globale de fonctionnement nationale	43
2.1 Évolution et répartition arborescente de la DGF	43
2.1.1 Ajustement du périmètre de la DGF.....	44
2.1.2 Indexation de la DGF.....	44
2.1.3 Répartition catégorielle de la DGF.....	46
2.1.4 Répartition à géométrie variable des dotations.....	47
2.2 DGF nationale des communes et des communautés	48
2.2.1 Dotation forfaitaire nationale des communes.....	52

2.2.1.1	<i>Dotation forfaitaire nationale des communes en 2014</i>	52
2.2.1.2	<i>Dotation forfaitaire nationale des communes depuis 2015</i>	53
2.2.2	DGF nationale des EPCI	56
2.2.2.1	<i>Dotation de compensation nationale des EPCI</i>	56
2.2.2.2	<i>Dotation d'intercommunalité (DI) nationale</i>	57
2.2.3	Dotation de péréquation nationale des communes.....	58
2.2.3.1	<i>Alimentation des trois dotations de péréquation communales</i>	58
2.2.3.2	<i>Sous-enveloppes nationales de la DSU</i>	60
2.2.3.3	<i>Sous-enveloppes nationales de la DSR</i>	60
2.2.3.4	<i>Sous-enveloppes nationales de la DNP</i>	61
2.3	DGF nationale des départements	64
2.3.1	Dotation de compensation départementale (DCd).....	65
2.3.2	Dotation forfaitaire départementale (DFd).....	65
2.3.2.1	<i>Dotation forfaitaire départementale (DFd) jusqu'en 2014</i>	65
2.3.2.2	<i>Dotation forfaitaire départementale après 2015</i>	66
2.3.3	Dotation de péréquation départementale (DPd).....	67
CHAPITRE 3	Dotation globale de fonctionnement individuelle	69
3.1	DGF individuelle communale	69
3.1.1	Dotation forfaitaire individuelle communale	69
3.1.1.1	<i>Dotation forfaitaire individuelle communale jusqu'en 2014</i>	69
3.1.1.2	<i>Dotation forfaitaire individuelle communale depuis 2015</i>	72
3.1.2	DSU individuelle	74
3.1.2.1	<i>Critères pour la DSU</i>	74
3.1.2.2	<i>Éligibilité à la DSU</i>	79
3.1.2.3	<i>Calcul de la DSU individuelle</i>	79
3.1.2.4	<i>Garantie de DSU</i>	82
3.1.3	DSR individuelle.....	83
3.1.3.1	<i>DSR bourg-centre individuelle</i>	83
3.1.3.2	<i>DSR péréquation individuelle</i>	84
3.1.3.3	<i>DSR cible individuelle</i>	85
3.1.4	DNP individuelle.....	85
3.1.4.1	<i>DNP principale</i>	85
3.1.4.2	<i>DNP de majoration (DNP2)</i>	87
3.2	DGF des communes nouvelles	87
3.2.1	Dotation forfaitaire d'une commune nouvelle.....	88
3.2.1.1	<i>Calcul de la dotation forfaitaire spontanée</i>	88
3.2.1.2	<i>Règles et avantages spécifiques aux trois premières années</i>	88

3.2.2	Dotation de compensation	88
3.2.3	Dotation de consolidation	89
3.2.4	Dotation de péréquation	89
3.3	DGF intercommunale individuelle	90
3.3.1	Dotation de compensation (DC).....	90
3.3.2	Dotation d'intercommunalité (DI).....	90
3.3.2.1	<i>Mode de calcul général</i>	90
3.3.2.2	<i>Mécanismes de garantie de la dotation d'intercommunalité</i>	91
3.3.2.3	<i>Composition des critères</i>	94
3.3.2.4	<i>Calcul de la dotation d'intercommunalité individuelle</i>	95
3.4	DGF individuelle d'un département	97
3.4.1	Dotation de compensation d'un département (DCd).....	97
3.4.2	Dotation forfaitaire d'un département (DFd)	98
3.4.2.1	<i>Dotation forfaitaire d'un département (DFd) jusqu'en 2014</i>	98
3.4.2.2	<i>Dotation forfaitaire d'un département (DFd) à compter de 2015</i>	98
3.4.3	Dotation de péréquation urbaine individuelle (DPU)	99
3.4.3.1	<i>Critères utilisés</i>	99
3.4.3.2	<i>Plafonds d'évolution</i>	99
3.4.3.3	<i>Conditions d'appartenance au groupe urbain</i>	100
3.4.3.4	<i>Éligibilité</i>	100
3.4.3.5	<i>Calcul de la DPU individuelle</i>	101
3.4.3.6	<i>Garantie de non-baisse</i>	101
3.4.4	Dotation de fonctionnement minimale individuelle.....	101
3.4.4.1	<i>Critères utilisés</i>	101
3.4.4.2	<i>Conditions d'appartenance au groupe rural (ou non urbain)</i>	101
3.4.4.3	<i>Éligibilité</i>	101
3.4.4.4	<i>Calcul de la DFM individuelle</i>	101
3.4.4.5	<i>Garantie de non-baisse</i>	102
PARTIE 2	Fiscalité directe locale	103
CHAPITRE 4	Bases d'imposition directe	105
4.1	Bases d'imposition sur les ménages	105
4.1.1	Évaluation des bases d'imposition	106
4.1.1.1	<i>De la valeur locative à la base nette d'imposition</i>	106
4.1.1.2	<i>Évaluation de la valeur locative brute</i>	106
4.1.1.3	<i>Évaluation de la base nette d'imposition</i>	107

4.1.2	Taxation des logements vacants	108
4.1.2.1	<i>Taxe annuelle sur les logements vacants</i>	110
4.1.2.2	<i>Taxe d'habitation sur les logements vacants</i>	110
4.1.3	Exonérations et dégrèvements.....	110
4.1.3.1	<i>Exonérations</i>	111
4.1.3.2	<i>Dégrèvements législatifs</i>	112
4.2	Bases d'imposition sur les entreprises	114
4.2.1	Bases d'imposition directe sur les entreprises.....	115
4.2.1.1	<i>Bases de la contribution économique territoriale</i>	115
4.2.1.2	<i>Bases des IFER</i>	117
4.2.1.3	<i>Bases de certaines taxes assimilables à de la fiscalité directe</i>	117
CHAPITRE 5	Tarifs, taux et produits d'imposition	119
5.1	Taux et produits de taxes locales particulières	119
5.1.1	Taux ou tarifs forfaitaires	119
5.1.1.1	<i>Taux et produits de CVAE</i>	119
5.1.1.2	<i>Tarifs et produits des IFER</i>	119
5.1.1.3	<i>Tarifs et produits de la TASCOM</i>	120
5.1.2	Taux et produits votés de taxes particulières.....	120
5.1.2.1	<i>Taux et produits de versement transport (VT)</i>	120
5.1.2.2	<i>Taux et produits de TEOM</i>	120
5.1.2.3	<i>Modulation plafonnée des tarifs de base de la TASCOM</i>	121
5.2	Vote des taux d'imposition des taxes directes	121
5.2.1	Plafonnement des taux.....	121
5.2.2	Lien entre les taux.....	122
5.2.3	Disparités des taux d'imposition	123
5.2.3.1	<i>Diversité des déterminants</i>	123
5.2.3.2	<i>Deux modes dominants d'ajustement des taux aux bases d'imposition</i>	124
CHAPITRE 6	Refonte de la fiscalité directe locale en 2011	125
6.1	Rupture fiscale de 2011	126
6.1.1	Réforme fiscale pour les communes et communautés	126
6.1.2	Réforme fiscale pour les départements	127
6.1.3	Réforme fiscale pour les régions.....	127
6.2	Neutralisation des transferts de ressources l'année de la refonte fiscale	127
6.2.1	Transferts de recettes fiscales.....	128

6.2.1.1	<i>Transfert de potentiel fiscal</i>	128
6.2.1.2	<i>Transfert d'effort fiscal</i>	128
6.2.2	Dotations de compensation des transferts (DCRTP et FNGIR).....	128
6.3	Impact de la refonte fiscale sur la croissance des ressources locales	130
6.3.1	Transfert de pouvoir fiscal.....	131
6.3.2	Transferts de croissance.....	131
6.3.2.1	<i>Effet de levier et effet de massue</i>	132
6.3.2.2	<i>Volatilité accrue de la fiscalité économique</i>	134
CHAPITRE 7	Nouveau dégrèvement de TH en LF 2018	135
PARTIE 3	Fonctionnement systémique intercommunal	147
CHAPITRE 8	Mutualisation, unification et substitution	149
8.1	Mutualisation de ressources à l'échelon intercommunal	150
8.1.1	Mutualisation de la TP d'avant 2011	150
8.1.2	Mutualisation post-TP (après réforme de 2010).....	151
8.2	Vote du taux de CFE intercommunal unique	152
8.2.1	Taux de CFE unique de première année d'existence	152
8.2.2	Harmonisation du taux de CFEU	152
8.2.3	Vote du taux de CFE après la première année et lien entre les taux de CFE et des taxes ménages en FPU	153
8.2.3.1	<i>Lien simple</i>	153
8.2.3.2	<i>Liens dérogatoires</i>	154
8.3	Vote des taux ménages en FPU	155
8.3.1	Vote des taux ménages de première année en FPU	155
8.3.2	Vote des taux ménages en FPU après la première année	155
CHAPITRE 9	Flux financiers entre EPCI et communes	157
9.1	Attribution de compensation (AC)	157
9.1.1	Fonction et nature de l'attribution de compensation.....	157
9.1.2	Composition de l'attribution de compensation.....	158
9.1.3	Détermination de l'attribution de compensation.....	159
9.1.4	Fixation de l'attribution de compensation (AC) dans le cas d'un transfert de charges.....	162
9.1.4.1	<i>Diminution simple de l'AC (spécifique)</i>	163

9.1.4.2	<i>Fixation ou révision libre de l'AC</i>	163
9.1.4.3	<i>Procédure de valorisation encadrée</i>	165
9.1.4.4	<i>Nouvelle dimension de l'évaluation des transferts</i>	170
9.1.5	Révision de l'attribution de compensation (AC).....	170
9.1.5.1	<i>Diminutions particulières historiques</i>	171
9.1.5.2	<i>Fixation/révision libre de l'attribution de compensation</i>	173
9.1.5.3	<i>Réduction ciblée sur les communes riches du territoire</i>	173
9.1.5.4	<i>Révision dérogatoire d'AC en cas de fusion/extension</i>	174
9.1.5.5	<i>Questionnement sur la base de révision de l'attribution de compensation</i> ..	175
9.1.6	Incertitudes liées à l'interprétation du 1° bis du V de l'article 1609 nonies C du CGI portant sur la fixation libre des attributions de compensation (AC).....	176
9.1.6.1	<i>Interprétations rencontrées</i>	176
9.1.6.2	<i>Analyse du problème et solution préconisée</i>	178
9.2	Dotation de solidarité communautaire (DSC)	180
CHAPITRE 10	Recherche de l'équilibre territorial	183
10.1	Contrainte consolidée du groupe territorial en FPU	184
10.1.1	Capacité d'autofinancement consolidée.....	184
10.1.2	Risque d'accumulation de charges.....	185
10.2	Question du pacte financier communautaire	187
10.2.1	Aménagement du territoire.....	187
10.2.2	Reversements de capacités budgétaires aux communes.....	187
10.2.3	Question chimérique de la coordination des politiques fiscales.....	188
10.2.4	Intérêt d'une entente entre les entités du groupe territorial.....	189
PARTIE 4	Analyse financière	191
CHAPITRE 11	Tableaux financiers	193
11.1	Tableaux des soldes de fonctionnement	195
11.1.1	Neutralisation des flux et atténuations.....	195
11.1.2	Des dépenses réelles aux charges et des recettes réelles aux produits.....	196
11.1.2.1	<i>Des dépenses réelles de fonctionnement aux charges de fonctionnement</i>	196
11.1.2.2	<i>Des recettes réelles de fonctionnement aux produits de fonctionnement</i>	197
11.1.3	Enchaînement des soldes d'épargne.....	198
11.2	Tableau de financement de l'investissement	204
11.2.1	Calcul des dépenses et des recettes d'investissement.....	204
11.2.2	Bouclage par le fonds de roulement.....	206

11.3	Tableaux de dette	207
11.3.1	Encours de dette.....	207
11.3.2	Annuité de la dette	207
CHAPITRE 12	Équilibre budgétaire et solvabilité financière	209
12.1	Équilibre annuel du budget et du compte administratif	209
12.1.1	Équilibre du budget.....	210
12.1.1.1	<i>Organisation du budget en deux sections</i>	210
12.1.1.2	<i>Équilibre réel du budget</i>	210
12.1.2	Équilibre du compte administratif.....	212
12.1.2.1	<i>Limitation du déficit de clôture</i>	212
12.1.2.2	<i>Plafonnement de la dette latente</i>	213
12.2	Équilibre pluriannuel et risque d’insolvabilité	213
12.2.1	Anticipation du risque d’insolvabilité.....	213
12.2.1.1	<i>Spécification de la condition d’équilibre pluriannuel</i>	214
12.2.1.2	<i>Traitement de l’incertitude</i>	215
12.2.2	Portée et limite du protocole d’anticipation du risque financier.....	216
12.2.2.1	<i>Unicité de la norme d’équilibre actuariel</i>	216
12.2.2.2	<i>Différenciation du diagnostic de risque et de performance</i>	217
12.3	Double équilibre annuel et pluriannuel	218
12.3.1	Choix de la durée de la dette et nature de l’équilibre	218
12.3.2	Ambiguïté et limite des autres ratios de risque financier	219
12.3.2.1	<i>Ratios synthétiques</i>	219
12.3.2.2	<i>Ratios de niveau</i>	220
CHAPITRE 13	Récurrence des charges et des ressources	221
13.1	Charges récurrentes de fonctionnement	221
13.1.1	Coût complet récurrent d’un équipement.....	222
13.1.1.1	<i>Comptabilité analytique des équipements</i>	222
13.1.1.2	<i>Coefficients de récurrence des investissements publics locaux</i>	223
13.1.2	Coefficients empiriques de récurrence.....	225
13.2	Charges récurrentes financières	226
13.2.1	Caractéristiques financières d’un emprunt.....	226
13.2.2	Caractéristiques financières d’une dette.....	227
13.3	Retour fiscal et financier sur investissement	228
13.3.1	Dynamique de l’équilibre budgétaire	229

13.3.1.1	<i>Effet dépenses, effet taxes et effet de levier des dotations</i>	229
13.3.1.2	<i>Effet base et effet taux</i>	229
13.3.2	Récurrance fiscale et financière	230
13.3.2.1	<i>Récurrance fiscale et financière des investissements locaux</i>	231
13.3.2.2	<i>Coefficients empiriques de récurrance fiscale et financière</i>	233

PARTIE 5 Péréquation

CHAPITRE 14 Principaux fonds de péréquation

14.1	Fonds national de péréquation des ressources fiscales communales et intercommunales	237
14.1.1	Critères applicables au FPIC	238
14.1.2	Alimentation du FPIC par les contributions	239
14.1.2.1	<i>Éligibilité à la contribution</i>	239
14.1.2.2	<i>Répartition entre les ensembles intercommunaux contributeurs</i>	240
14.1.2.3	<i>Répartition de la contribution au sein d'un ensemble intercommunal</i>	241
14.1.2.4	<i>Minoration de la contribution des communes membres d'un EPCI</i>	243
14.1.3	Reversement (ou attribution) du FPIC	243
14.1.3.1	<i>Quote-part outre-mer</i>	243
14.1.3.2	<i>Montant métropolitain</i>	243
14.2	Fonds nationaux de péréquation de la CVAE	247
14.2.1	Fonds national de péréquation de la CVAE des départements	247
14.2.1.1	<i>Prélèvement (contribution)</i>	247
14.2.1.2	<i>Reversement</i>	250
14.2.2	Fonds national de péréquation des ressources des régions	251
14.2.2.1	<i>Prélèvement</i>	251
14.2.2.2	<i>Reversement</i>	252
14.2.3	Fonds de péréquation des droits de mutation	252
14.2.3.1	<i>Prélèvement</i>	252
14.2.3.2	<i>Prélèvement sur stock en fonction des DMTO par habitant</i>	252
14.2.3.3	<i>Prélèvement en fonction de la croissance des DMTO</i>	253
14.2.3.4	<i>Prélèvement total sur DMTO</i>	254
14.2.3.5	<i>Reversement</i>	254
14.2.3.6	<i>Éligibilité au reversement du fonds de péréquation DMTO</i>	254
14.2.3.7	<i>Montant du reversement</i>	255
14.2.3.8	<i>Reversement total</i>	256
14.2.4	Fonds de solidarité entre départements (FSD)	256
14.2.4.1	<i>Prélèvement</i>	256
14.2.4.2	<i>Reversement (attribution)</i>	256

14.2.5	Potentiel fiscal corrigé (PFC) et son impact sur le FSD	258
14.2.5.1	<i>Potentiel fiscal corrigé (PFC)</i>	258
14.2.5.2	<i>Impact de la correction du potentiel fiscal sur le FSD</i>	259
14.2.6	Dispositif de compensation péréquée (Dcp).....	260
14.2.6.1	<i>Alimentation du dispositif de compensation péréquée</i>	260
14.2.6.2	<i>Répartition du dispositif de compensation péréquée</i>	260
14.2.6.3	<i>Répartition de la part « compensatrice » spontanée (DCP1)</i>	260
14.2.6.4	<i>Répartition de la part « péréquée » spontanée (DCP2)</i>	261
14.2.6.5	<i>Attribution finale du DCP</i>	261
CHAPITRE 15	Péréquation financière	263
15.1	Objectifs de la péréquation	263
15.1.1	Objectif opérationnel.....	264
15.1.2	Objectif stratégique	264
15.2	Dispositifs de péréquation	266
15.2.1	Multiplicité des canaux de péréquation	266
15.2.1.1	<i>Péréquation « verticale » et péréquation « horizontale »</i>	266
15.2.1.2	<i>Toute péréquation est-elle « horizontale » ?</i>	266
15.2.2	Ordre de fonctionnement des dispositifs de péréquation.....	267
15.2.3	Évaluation de la performance de la péréquation.....	268
15.3	Évaluation globale	268
15.4	Évaluation individuelle	269
CHAPITRE 16	Critères de richesse et de charges	271
16.1	Mesure de la richesse fiscale et financière	271
16.1.1	Évolution du critère de potentiel fiscal	271
16.1.1.1	<i>Fiabilité de l'indicateur</i>	272
16.1.1.2	<i>Adaptation ambiguë du potentiel fiscal aux réformes de la fiscalité directe locale</i>	273
16.1.2	Impact de la réforme de la taxe professionnelle.....	274
16.1.2.1	<i>Cristallisation des taux de taxe professionnelle</i>	275
16.1.2.2	<i>Faut-il modifier le calcul du potentiel fiscal ?</i>	278
16.2	Mesure des charges	279
16.2.1	Représentation politico-administrative des charges locales.....	280
16.2.1.1	<i>Mesure des charges des régions</i>	280
16.2.1.2	<i>Mesure des charges des départements</i>	280
16.2.1.3	<i>Mesure des charges des ensembles intercommunaux</i>	281

16.2.2	Estimation statistique des charges locales.....	282
16.2.2.1	<i>Portée et limite de l'évaluation statistique</i>	282
16.2.2.2	<i>Indices statistiques de charges des collectivités locales</i>	283
16.3	Rôle croissant du revenu	284
16.3.1	Revenu concurrent du potentiel financier	285
16.3.2	Revenu concurrent de la population et des autres critères physiques de charges	285
	Références bibliographiques	289
	Index	293

Décrypter les finances publiques locales

Recul de l'autonomie fiscale, diminution des moyens financiers octroyés par l'État au monde territorial, redéploiement des recettes fiscales entre collectivités, etc., les repères que s'étaient progressivement bâtis les élus locaux doivent se reconstruire.

Dans ce contexte difficile et complexe, *Décrypter les finances publiques locales* fournit une analyse permettant aux acteurs des collectivités :

- de se doter d'une méthode d'analyse financière ;
- d'améliorer l'anticipation des risques et la capacité de décision ;
- de maîtriser les rouages du système financier territorial ;
- de comprendre les mécanismes expliquant l'évolution et la répartition des concours financiers de l'État ;
- et enfin, d'appréhender le fonctionnement systémique de la coopération intercommunale régissant les relations financières entre un groupement et ses communes.

Construit en cinq parties, l'ouvrage traite des concours financiers de l'État aux collectivités, des règles relatives à la fiscalité, du fonctionnement systémique intercommunal, de l'analyse financière et des mécanismes de péréquation.

Enrichi de schémas et de tableaux d'analyse synthétique, il est un outil incontournable pour les professionnels de la finance locale et une aide à la compréhension des arcanes des finances locales.

Cette troisième édition est une version actualisée et enrichie de *Comprendre les finances publiques locales*, ouvrage de référence pour les étudiants et pour l'enseignement. Elle intègre notamment les nouveautés relatives à la loi de finances 2018, dont un chapitre analysant et illustrant les mécanismes du nouveau dégrèvement de taxe d'habitation.

Alain Guengant est directeur honoraire de recherche au CNRS et consultant international en finances publiques (ONU-PNUD). Auteur de nombreux ouvrages et articles sur l'économie publique locale et les finances des collectivités territoriales ainsi que d'expertises pour les administrations publiques nationale et locales, il a enseigné durant de nombreuses années et est actuellement chargé de conférences au CNFPT.

Yann Le Meur enseigne les finances locales à la faculté des sciences économiques de Rennes I et dirige l'équipe de Ressources Consultants Finances, société d'études, recherche et prospective en finances locales. Concepteur historique du modèle *Regards* de prospective financière et d'aide à la décision, il intervient dans de nombreux chantiers d'expertise financière territoriale.

Cet ouvrage s'adresse aux directeurs administratifs et financiers des collectivités et des services déconcentrés de l'État, ainsi qu'à leurs partenaires financiers directs ou indirects.

ISBN 978-2-281-13311-0



9 782281 133110

EDITIONS

LE MONITEUR