

# FINANCES LOCALES

par

**Raymond FERRETTI**

Maître de conférences à l'Université de Metz

<b><u>INTRODUCTION</u></b> .....	<b>4</b>
<b><u>I – Le poids des finances locales</u></b> .....	<b>4</b>
<u>A – Les dépenses</u> .....	4
<u>B – Les recettes</u> .....	6
<b><u>II - L'autonomie des finances locales</u></b> .....	<b>8</b>
<u>A – Les recettes fiscales sont de moins en moins maîtrisées par les collectivités territoriales</u> .....	8
<u>B – Les transferts traduisent une mainmise de l'Etat de plus en plus forte</u> .....	9
<b><u>PREMIERE PARTIE : LE CADRE JURIDIQUE : LE BUDGET</u></b> .....	<b>10</b>
<b><u>CHAPITRE 1 LES ACTES BUDGETAIRES</u></b> .....	<b>10</b>
<b><u>SECTION 1 LA PRESENTATION DU BUDGET.</u></b> .....	<b>10</b>
<u>§ 1 – La présentation matérielle : les documents</u> .....	10
<u>A - Les documents budgétaires</u> .....	10
<u>a – Le document de base : le budget primitif</u> .....	10
<u>1° Les finalités du budget primitif</u> .....	10
<u>2° Les éléments du budget primitif</u> .....	11
<u>b – Les documents ultérieurs</u> .....	12
<u>1° Le budget supplémentaire</u> .....	12
<u>2° Les décisions modificatives</u> .....	13
<u>B - Les documents comptables</u> .....	13
<u>a – Les comptes de l'ordonnateur</u> .....	13
<u>b – Les comptes du comptable</u> .....	14
<u>1° La comptabilité du comptable</u> .....	14
<u>2° Le compte de gestion</u> .....	14
<u>§ 2 - La présentation intellectuelle : les modes de présentation</u> .....	15
<u>A – La présentation administrative</u> .....	15
<u>a - L'articulation générale : les deux sections</u> .....	15
<u>1° L'origine des deux sections</u> .....	15
<u>2° Le signification des deux sections</u> .....	15
<u>b - Les subdivisions : les chapitres et les articles</u> .....	15
<u>B –La présentation comptable</u> .....	17
<u>a - La présentation par nature</u> .....	17
<u>1° Les comptes de bilan</u> .....	17
<u>2° Les comptes d'exploitation</u> .....	18
<u>b - La présentation par fonction</u> .....	19
<b><u>SECTION 2 LES PRINCIPES BUDGETAIRES</u></b> .....	<b>21</b>
<u>§ 1 - Principes de présentation</u> .....	21
<u>A - L'unité</u> .....	21
<u>a) Sens</u> .....	21
<u>1° La dimension politique</u> .....	21
<u>2° La dimension technique</u> .....	21

b) Portée.....	21
1° La division du budget.....	21
2° La multiplication des actes budgétaires.....	21
B - L' Universalité.....	21
a) Le sens du principe.....	21
1° La dimension technique.....	22
2° La dimension politique.....	22
b) La portée du principe.....	22
1° Les assouplissements de la règle de la non-affectation.....	22
2° Les assouplissements de la règle de la non-compensation.....	22
§ 2 Principes d'autorisation.....	22
A - La spécialité.....	22
a) Un double sens.....	22
1° Sur un plan technique.....	22
2° Sur un plan politique.....	22
b) Une portée relative.....	23
1° Un champ qui peut être réduit.....	23
2° Une application qui peut être assouplie.....	23
B - L' annualité.....	23
a) Le contenu du principe.....	23
1° Un contenu technique.....	23
2° Un contenu politique.....	23
b) L' application du principe.....	23
1° La réduction du champ du principe.....	23
2° L' assouplissement du principe.....	24
Conclusion : Vers de nouveaux principes.....	24
a) Le principe de sincérité : Le rattachement à l' exercice.....	24
b) Le principe de prudence.....	25
1° L' amortissement.....	25
2° Les provisions.....	25
<b><u>CHAPITRE 2 LES PROCESSUS BUDGETAIRES.....</u></b>	<b>25</b>
<b><u>SECTION 1 L' ELABORATION.....</u></b>	<b>25</b>
§ 1 La procédure.....	25
A – La préparation.....	25
a) La préparation politique : Le débat d' orientation budgétaire.....	25
1° L' instauration du débat.....	26
2° L' organisation du débat.....	26
b) La préparation administrative.....	26
1° Les acteurs.....	26
2° Les documents.....	26
B – La décision : le vote.....	27
a) La procédure de vote.....	27
1° Son cadre.....	27
2° Son déroulement.....	27
b) Les délais de vote.....	28
1° Les différents délais.....	28
2° La sanction des délais.....	28
§ 2 Les contrôles.....	28
A – Le contrôle de la légalité.....	29
a) L' initiative de l' administration : le déféré préfectoral.....	29

b) <u>L'initiative de l'administré</u> .....	29
1° <u>Le déferé à la demande de la personne lésée</u> .....	29
2° <u>Le recours pour excès de pouvoir</u> .....	29
<u>B – Le contrôle budgétaire</u> .....	29
a) <u>Le contrôle des dépenses obligatoires</u> .....	29
1° <u>La non inscription des dépenses obligatoires (Art. L. 1612-15 du CGCT)</u> .....	30
2° <u>Le non-mandatement d'une dépense obligatoire (Art. L. 1612-16 du CGCT)</u> ..	33
b) <u>Le contrôle du respect de l'annualité (Art. L. 1612-2 du CGCT)</u> .....	33
c) <u>Le contrôle du respect de l'équilibre</u> .....	33
1° <u>L' équilibre du budget voté</u> .....	34
2° <u>L'équilibre du budget exécuté ou le déficit du compte administratif (Art. L. 1612-14 du CGCT)</u> .....	35
<b><u>SECTION 2 L'EXECUTION</u></b> .....	<b>35</b>
<u>§ 1 Les principes d'exécution</u> .....	35
<u>A – La separation des ordonnateurs et des comptables</u> .....	35
a) <u>La signification du principe</u> .....	36
1° <u>La séparation organique</u> .....	36
2° <u>La séparation fonctionnelle</u> .....	36
b) <u>L'évaluation du principe</u> .....	36
1° <u>Les inconvénients</u> .....	36
2° <u>La justification</u> .....	36
<u>B – Les atteintes à la separation</u> .....	37
a) <u>Les atteintes admises</u> .....	37
1° <u>La réquisition des comptables</u> .....	37
2° <u>Les régies</u> .....	37
b) <u>Les atteintes interdites : la gestion de fait</u> .....	38
<u>§ 2 Les moyens d'exécution</u> .....	39
<u>A - Les agents d'exécution</u> .....	39
a) <u>Les ordonnateurs</u> .....	39
1° <u>La responsabilité pénale des ordonnateurs</u> .....	39
2° <u>La responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière</u> .....	40
b) <u>Les comptables</u> .....	40
1° <u>Le champ d'application de la responsabilité des comptables</u> .....	41
2° <u>La mise en œuvre de la responsabilité des comptables</u> .....	41
<u>B - Les opérations d'exécution</u> .....	42
a) <u>Les opérations de dépense</u> .....	42
1° <u>La phase administrative</u> .....	42
2° <u>La phase comptable</u> .....	42
2° <u>Les opérations de recette</u> .....	44
1° <u>La phase administrative</u> .....	44
2° <u>La phase comptable</u> .....	44
<u>§ 3 Le contrôle de l'exécution</u> .....	44
<u>A - Les agents du contrôle : les CRC</u> .....	45
a) <u>L'organisation</u> .....	45
1° <u>Les Chambres</u> .....	45
2° <u>Les magistrats</u> .....	45
b) <u>Les attributions</u> .....	45
1° <u>Compétence obligatoire</u> .....	46
2° <u>Compétence facultative</u> .....	46
<u>B – Les opérations de contrôle</u> .....	46

a) <u>Le contrôle des comptes des comptables : l'apurement des comptes</u> .....	46
<u>1° Le déroulement de la procédure</u> .....	46
<u>2° Les caractères de la procédure</u> .....	47
b) <u>Le contrôle de la gestion des ordonnateurs</u> .....	48
<u>1° La nature du contrôle</u> .....	48
<u>2° La procédure du contrôle</u> .....	48

## INTRODUCTION

Les lois de décentralisation adoptées depuis 1982 ont développé l'autonomie des collectivités territoriales sur plusieurs plans. C'est d'abord bien sûr l'autonomie institutionnelle et organique des 36779 communes, 100 départements et 26 régions qui a été renforcée. Mais c'est aussi leur autonomie matérielle qui a été renforcée par le biais de transferts de compétences. Toutefois, l'autonomie réelle des collectivités territoriales dépend en grande partie de leurs finances dont il convient de mesurer leur poids dans l'ensemble national avant d'en apprécier justement leur degré d'autonomie.

### *I – LE POIDS DES FINANCES LOCALES*

#### **A – Les dépenses**

Les dépenses locales s'élevaient en 2000 à 823 MdF ce qui représente environ 10 % du PIB, et 19 % des dépenses publiques totales et pratiquement 50 % des dépenses de l'Etat. Elles n'ont cependant cessé de croître depuis 1959. En revanche, si leur part du PIB a toujours augmenté elle reste modeste. Le rythme de croissance de ce pourcentage s'est accéléré (6 % en 1960, 9 % en 1982) mais stagne à 10 % depuis la décentralisation. Ce sont surtout les dépenses d'investissement qui ont contribué à la hausse de ce pourcentage.

#### **Les dépenses des collectivités territoriales en 2000 Source DGCL**

<i>(en milliards de francs)</i>	<b>Communes</b>	<b>Départements</b>	<b>Régions</b>	<b>Total</b>
<b>Dépenses totales</b>	<b>487,1</b>	<b>249,8</b>	<b>86,9</b>	<b>823,8</b>
<b>Fonctionnement</b>	<b>328,4</b>	<b>155,9</b>	<b>39,3</b>	<b>523,6</b>
frais de personnel	160,4	27,7	2,7	190,8
intérêts de dette	18,5	5,6	3,2	27,3
transferts versés	60,4	41,4	29,6	131,4
<b>Investissement</b>	<b>158,7</b>	<b>93,9</b>	<b>47,6</b>	<b>300,2</b>
remboursement de dette	47,7	29,6	11,6	88,9
dépenses d'équipement	99,6	36,7	14,8	151,1

Depuis les années 70, la part respective des collectivités a peu varié. La commune a toujours représenté un poids prépondérant dans le total des dépenses publiques locales. Seule la région, marginale et dotée de peu de compétences avant 1982, a acquis en même temps qu'elle accédait au statut de collectivité territoriale, une place significative dans les budgets locaux.

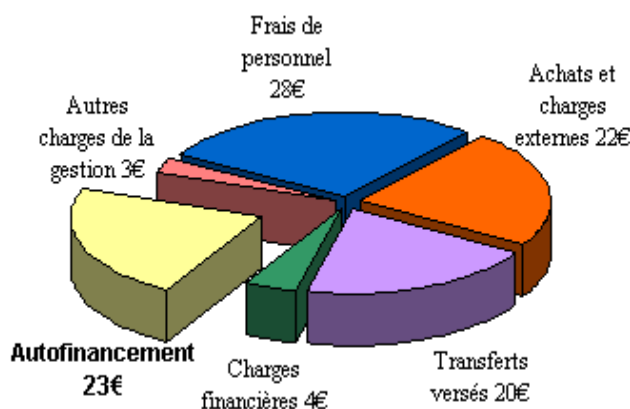
En ce qui concerne la structure des budgets locaux, communes et départements présentent plutôt des budgets de fonctionnement alors que les régions élaborent principalement des budgets d'équipement.

Trois postes principaux apparaissent :

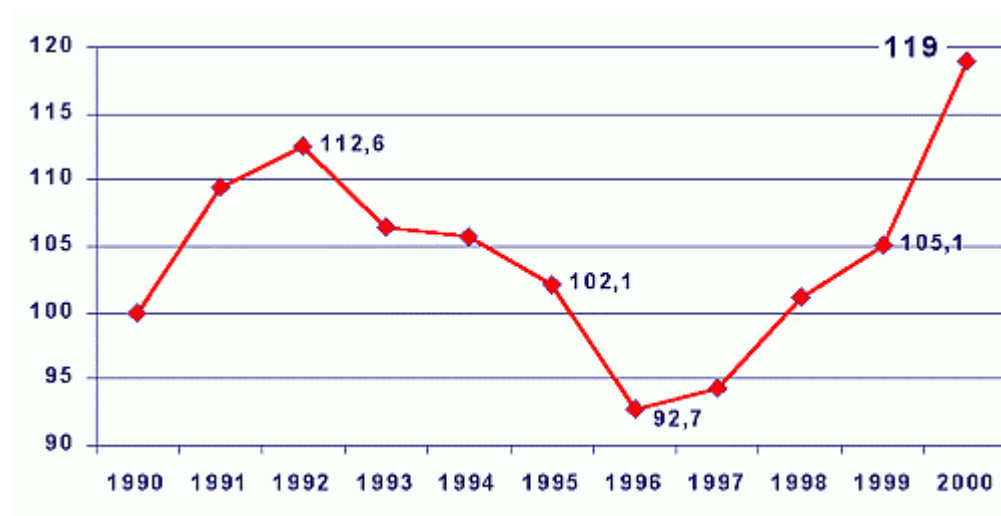
- les dépenses de fonctionnement (62% des dépenses locales totales), essentiellement composées des frais de personnel (43 % des dépenses de gestion) et des achats de biens et de services (36 % des dépenses de gestion) ;
- les dépenses d'investissement hors dette (23% des dépenses locales totales), représentant près de 12 % de l'investissement national ;
- la charge de la dette (15% des dépenses locales totales), comprenant principalement les amortissements (67 %) ; la part des intérêts de la dette est en diminution constante depuis 1994.

Parmi les dépenses de fonctionnement ce sont les dépenses de personnel qui sont en nette progression en 1999 (+5,6%), sous l'effet des revalorisations salariales et du " glissement - vieillesse-technicité " (GVT) mais aussi d'une croissance des effectifs. Toutefois, ce rythme s'est ralenti en 2000 (3,8 %). L'explication venant sans doute du développement de l'intercommunalité qui s'est concrétisé par des transferts de personnel des communes vers les groupements.

Pour la septième année consécutive, la charge des intérêts de la dette diminue en 2000 (-7,9% contre -9,4% en 1999). Elle atteint 27,3 milliards de francs, soit une baisse d'un tiers en sept ans. Les collectivités ont bénéficié de la baisse des taux d'intérêt. Elles ont également réduit le volume de leur dette et ont continué à réaménager leurs encours, alors que les taux ont amorcé une reprise.



A la différence de la section de fonctionnement, les budgets d'investissement des collectivités territoriales progressent de manière importante en 2000 (+10,5% pour les dépenses hors dettes et +13,9% pour les recettes hors emprunts). Ce sont les communes qui investissent le plus. Les élections municipales expliquent en grande partie le phénomène.



## B – Les recettes

Les impôts locaux représentent 10,6 % de la fiscalité totale contre 45,8 % à la Sécurité sociale et 43,6 % à l'Etat.

Ils ont bénéficié du dynamisme de l'économie. Depuis 1997, les collectivités ont réduit la pression fiscale. L'année 2000 est la quatrième année consécutive de limitation de la croissance des taux d'imposition. Pourtant le produit de la fiscalité directe a augmenté.

C'est le résultat d'une hausse des taxes foncières et de la taxe d'habitation. Le produit de la taxe professionnelle, est quant à lui resté stable en raison de la suppression progressive de la part « salaires » dans le calcul de l'assiette.

Quant à la fiscalité indirecte, elle a également bénéficié de la forte activité économique. Elle a progressé de 4,3 % en 2000.

Les compensations et péréquations fiscales augmentent fortement (+10,4%). elles représentent 8,6 % des produits de fonctionnement des collectivités territoriales contre 7,6 % en 1999.

Les transferts de l'Etat constituent 1/3 des ressources totales, leur augmentation est importante + 7% en 2000 et + 10,8% en 2001. Cette progression s'explique en partie par celle des compensations d'exonérations et de dégrèvements d'impôts.

## L'ÉVOLUTION DES FINANCES DE L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE 1992 A 1998

En milliards de francs Evolution en frcs constants (%)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Dépenses totales :</b>	653,4	682,8 + 2,1%	720,0 + 3,7%	721,9 - 1,4%	743,9 + 1,5 %	758,7 + 0,6%	774,5 + 1,2%
<b>Ressources totales :</b>	650,2	684,7 + 2,9%	727,0 + 4,4%	716,4 - 3,1%	749,7 + 3,1%	763,0 + 0,5%	778,2 + 1,1%
<b>Dépenses de gestion (1)</b>	360,2	382,1 + 3,7%	401,0 + 3,2%	422,1 + 3,5%	444,0 + 3,6%	460,1 + 2,3%	474,6 + 2,2%
- dont dépenses de personnel	128,1	136,2	141,3	152,6	158,7	165,7	172,8
- dont transferts versés	102,1	109,1	118,3	124,4	129,9	133,9	138,3
Intérêt de la dette	41,8	44,4	43,3	41,1	40,9	36,6	33,3
<b>Recettes de fonctionnement</b>	495,1	520,3 + 2,7%	545,8 + 3,2%	564,6 + 1,7%	596,0 + 4,0%	621,1 + 2,9%	640,0 + 2,1%
- dont dotations État	106,8	109,6	113,2	114,2	119,4	120,2	121,8
- dont impôts et taxes	303,6	323,0	344,6	358,6	379,7	399,2	416,0
<b>Dépenses d'investissement hors remboursements de dette</b>	211,5	206,3 - 4,7%	206,4 - 1,6%	198,7 - 5,3%	186,6 - 7,5%	182,4 - 3,6%	189,1 + 2,8%
- dont équipement brut	150,0	141,8 - 7,6%	140,8 - 2,4%	136,0 - 5,0%	123,5 - 10,5%	125,7 + 0,4%	134,8 + 6,3%
- dont subventions d'équipement	45,4	46,3	48,2	45,9	47,1	46,3	-
Remboursements de dette (2)	39,9	50,0	69,3	60,1	72,4	79,4	77,6
<b>Recettes d'investissement</b>	155,2	164,4 + 3,6%	181,1 + 8,3%	151,8 - 17,6%	153,7 - 0,3%	142,0 - 8,8%	138,1 - 2,7%
- dont dotations et subventions	59,1	61,6	58,5	56,0	53,7	52,6	51,9
- dont emprunts (2)	76,4	82,6	98,1	73,7	79,8	73,0	67,4

(1) Dépenses réelles de fonctionnement hors intérêts de la dette.

(2) Remboursements et emprunts : ils comportent les opérations de réaménagement de dette.

Source : Direction générale des collectivités locales et direction générale de la comptabilité publique.

Données non consolidées entre les différents niveaux de collectivités.

Les *taux de croissances* sont calculés en volume (taux déflatés par l'indice des prix du PIB).

### LES FINANCES EN 1998 PAR TYPE DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

	COMMUNES	DÉPARTEMENTS	RÉGIONS
--	----------	--------------	---------

Montants en milliards de francs	MONTANT	Évolution en %	MONTANT	Évolution en %	MONTANT	Évolution en %
<b>Dépenses totales :</b>	<b>458,1</b>	<b>+ 2,4</b>	<b>238,1</b>	<b>+ 2,3</b>	<b>78,3</b>	<b>+ 0,1</b>
Dépenses de fonctionnement	317,6	+ 1,7	154,9	+ 2,4	35,4	+ 6,5
- dont dépenses de personnel	146,1	+ 4,1	24,5	+ 5,7	2,2	+ 6,8
- dont intérêt	22,6	- 9,4	7,2	- 8,6	3,5	- 6,2
Dépenses d'investissement	140,6	+ 4,0	83,2	+ 2,1	42,9	- 4,7
- dont équipement brut	87,9	+ 12,2	32,9	+ 5,0	14,0	- 12,2
<b>Ressources totales :</b>	<b>459,8</b>	<b>+ 2,0</b>	<b>238,9</b>	<b>+ 1,8</b>	<b>79,5</b>	<b>+ 2,2</b>
Recettes de fonctionnement	377,2	+ 2,5	200,1	+ 3,9	62,8	+ 3,6
- dont dotations État	84,9	+ 1,4	29,6	+ 1,3	7,3	+ 0,6
- dont impôts et taxes	234,2	+ 3,6	138,8	+ 5,5	43,0	+ 3,5
Recettes d'investissement	82,6	- 0,0	38,8	- 7,8	16,8	- 2,8
- dont emprunts	39,6	- 4,2	20,4	- 11,2	7,5	- 13,4

Les évolutions sont en francs courants. *Source* : Direction générale des collectivités locales et direction générale de la comptabilité publique.

## ***II - L'AUTONOMIE DES FINANCES LOCALES***

Les recettes propres des collectivités territoriales représentent plus de 60 % de leur budget. Parmi celles-ci les impôts et taxes atteignent 53 %.

A priori le bilan paraît favorable aux collectivités territoriales. Mais il faut nuancer notre propos..

### **A – Les recettes fiscales sont de moins en moins maîtrisées par les collectivités territoriales**

Si les recettes fiscales sont majoritaires, pour autant, cela ne signifie pas qu'elles sont des ressources maîtrisées par les collectivités territoriales.

D'abord, il faut souligner que la fiscalité locale est créée par l'Etat. Les collectivités territoriales ne pouvant que jouer sur les taux et encore dans une faible mesure. De plus les impôts locaux sont recouverts par les services de l'Etat. L'autonomie financière est donc réduite. D'autant plus que l'Etat peut aussi supprimer des impôts locaux. Sur ce point, il faut reconnaître que le Conseil constitutionnel a récemment esquissé une limite.



« *Considérant(...) que les règles posées par la loi sur le fondement de ces dispositions ne sauraient avoir pour effet de diminuer les ressources globales des collectivités territoriales ou de réduire la part de leurs recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration* » DC n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000.

Cela n'a pas empêché l'Etat depuis une dizaine d'années d'instaurer un certain nombre d'exonérations et de suppressions d'impôts: la vignette, la part régionale de la taxe d'habitation, la part salaire de la taxe professionnelle. Ces pertes fiscales sont compensées par l'Etat qui devient de la sorte le premier contribuable des collectivités territoriales. Ainsi, la contribution de l'Etat aux quatre taxes directes locales sera de l'ordre de 120 milliards de francs en 2001, soit environ 38% du produit voté de ces quatre taxes.

## **B – Les transferts traduisent une mainmise de l'Etat de plus en plus forte**

L'ensemble des transferts de l'Etat aux collectivités territoriales atteint 350 MdF sur près de 850 MdF de recettes, ce qui représente plus de 40 % de celles-ci. Cette part ne cesse d'augmenter. Ainsi, les finances locales sont elles de moins en moins locales.

Si l'aide financière de l'Etat s'accroît, elle prend une forme qui qualitativement atténue cette mainmise. En effet ces transferts prennent la forme de dotations globales. Or, celle-ci se caractérisent par le caractère automatique de leur attribution, mais aussi par la non affectation de leur produit à une quelconque dépense.

Les différentes dotations globales sont toutes attribuées à leurs bénéficiaires sur la base de critères précis. Pour complexes qu'il soient ils sont néanmoins connus de tous, car fixés par la loi et appliqués à tous. L'attribution des dotations ne dépend donc pas du bon vouloir de l'Etat.

Ce caractère automatique présente bien sûr pour les collectivités locales plusieurs avantages. D'abord, celles-ci peuvent à l'avance et avec certitude calculer le montant attendu de chaque dotation, ce qui évidemment améliore la gestion de ces collectivités.

Mais le plus grand avantage réside dans le fait que disparaît la tutelle financière que l'aide accordée sous forme de subvention spécifique entraîne inévitablement. Le caractère automatique de l'attribution de la dotation interdit en effet tout jugement d'opportunité, toute appréciation extérieure à la collectivité bénéficiaire. Mais, cet avantage important n'existe, il faut le souligner, que dans un seul cas de dotation globale, celle qui se substitue à des subventions. En clair, dans le cas de la dotation globale d'équipement (DGE)

Or, cette dotation, si elle existe toujours pour les départements, n'est maintenue pour les communes qu'à celles de moins de 20.000 habitants et encore faut-il remarquer que derrière l'appellation de dotation globale d'équipement se cache un retour au système des subventions affectées. Simplement celles-ci sont attribuées par le préfet après avis d'une commission composée d'élus locaux.

La situation est donc ambiguë, d'autant plus que sur un plan juridique les finances locales sont encadrées par des règles qui traduisent également une certaine mainmise de l'Etat, même si là encore depuis la loi du 2 mars 1982 des progrès ont été accomplis avec notamment la suppression des tutelles. Mais le contrôle budgétaire qui les remplace maintient un pouvoir de substitution du représentant de l'Etat. Toutefois, ce pouvoir est désormais «encadré» par des

dispositions plus précises qu'avant. Il est également «retenu » puisque le préfet ne peut se substituer qu'après l'intervention de la Chambre régionale des comptes.

Pour apprécier le degré d'autonomie des finances locales il faut donc étudier leur cadre juridique c'est à dire le budget (Première partie) , mais il faut ensuite s'intéresser à leur contenu financier à savoir les recettes (Deuxième partie).

## PREMIERE PARTIE LE CADRE JURIDIQUE : LE BUDGET

Le budget des collectivités territoriales est un acte juridique ou plus exactement un ensemble d'actes (Chapitre 1) qui comme tous les actes juridiques sont issus de processus (Chapitre 2).

### ***CHAPITRE 1 LES ACTES BUDGETAIRES***

Les actes budgétaires font l'objet d'une présentation particulière, ils sont régis par un certain nombre de principes.

#### ***SECTION 1 LA PRESENTATION DU BUDGET.***

Les documents budgétaires (présentation matérielle) sont organisés selon des modes de présentation particuliers (présentation intellectuelle)

##### **§ 1 – La présentation matérielle : les documents**

Il existe deux sortes de documents : ceux qui interviennent a priori, ce sont les documents budgétaires au sens strict du terme, ceux qui interviennent à posteriori, ce sont les documents comptables.

##### **A - LES DOCUMENTS BUDGETAIRES**

##### **a – Le document de base : le budget primitif**

Ses finalités sont celles de tout budget public. Mais il comprend des éléments qui le distinguent des autres budgets publics.

##### **1° Les finalités du budget primitif**

Ce document remplit une double fonction.

- **La prévision des recettes et des dépenses**

Les recettes et les dépenses inscrites sont prévues. Cela veut dire que le budget est nécessairement un acte qui intervient avant l'exercice financier auquel il s'applique. C'est ce que l'on appelle le principe d'antériorité.

Mais l'antériorité du budget primitif est souvent théorique. En effet, si le CGCT prévoit bien que le budget doit être voté avant le 1<sup>er</sup> janvier, en réalité il ne l'est qu'au cours du premier trimestre au plus tard le 31 mars. Passé cette date des mesures de contrôle budgétaire sont alors prises par le Préfet qui saisit la Chambre régionale des comptes.

#### ❑ **L'autorisation des recettes et des dépenses**

Le budget primitif est en même temps un acte d'autorisation comme le budget de l'Etat. Cela signifie que seules les dépenses inscrites pourront être réalisées dans la limite des montants inscrits sauf exceptions. Et que seules les recettes inscrites pourront être recouvrées. Dans ce cas, les montants inscrits pourront bien sûr être dépassés. Si en matière de dépenses, l'opération autorisée peut être réalisée, en matière de recettes, l'opération autorisée doit être menée à bien. Il y a là une différence importante de portée entre les deux autorisations.

Cet acte d'autorisation est donné par l'organe délibérant à l'organe exécutif ce qui sur le plan politique à une portée relativement importante puisque ainsi, à travers le vote du budget, le conseil contrôle l'action de l'exécutif. Même si souvent dans la réalité ce contrôle reste relativement théorique.

La prévision comme l'autorisation budgétaire a une portée limitée dans le temps à l'année civile.

### ***2° Les éléments du budget primitif***

Le budget primitif se décompose en budget principal qui retrace les opérations financières de la collectivité territoriale. Il est accompagné par les budgets annexes et par un certain nombre de documents annexes.

#### ❑ **Le budget principal**

Il comprend toujours deux sections. (art L.2111-1 CGCT)

- La section de fonctionnement regroupe les dépenses de personnel, de fournitures, de consommation courante, ainsi que les frais financiers. Elles sont financées par des ressources régulières comme les droits d'entrée ou d'utilisation des services municipaux, les dotations et les transferts de l'Etat, les subventions de fonctionnement reçues et enfin le produit des impôts

- La section d'investissement comprend en dépenses le remboursement des emprunts, le versement de participations financières, l'acquisition d'immobilisations corporelles (terrains, bâtiments, matériel, etc.)

Les recettes d'investissement, sont d'origines diverses. Elles peuvent être internes : les excédents de fonctionnement, les amortissements et les provisions elles peuvent être externes : les dotations (fonds de compensation de la T.V.A., DGE ainsi que les emprunts)

#### ❑ **Les budgets annexes**

Les opérations financières des services publics locaux à caractère industriel et commercial non dotés de la personnalité juridique sont regroupées dans des budgets annexés au budget principal. Ainsi le service des eaux et de l'assainissement dispose-t-il obligatoirement d'un tel budget.

Certains service administratifs doivent faire l'objet de budgets annexes. Il s'agit d'une part de ceux qui sont assujettis à la TVA et d'autre part les arrondissements à Paris, Lyon et Marseille, ainsi que les communes associées. Quant aux sections de communes elles peuvent faire l'objet d'un budget annexe.

Toutefois, les établissements publics qui disposent de la personnalité juridique disposent de leur propre budget. Il s'agit alors de ce que l'on appelle un budget autonome. C'est le cas en particulier du CCAS de la Caisse des écoles ou encore des organismes de coopération.

#### □ **Les états annexes**

Un certain nombre étaient déjà prévus avant la loi du 6 février 1992, mais celle-ci en a ajouté quelques-uns de même que la loi du 8 février 1995.

- les annexes antérieurs à 1992
  - l'état des emprunts
  - l'état des prêts
  - l'état des recettes
  - l'état du personnel
  - l'état des biens meubles et immeubles
  - l'état des emprunts garantis par la collectivité
- les données synthétiques sur la situation financière de la collectivité prévues par la loi ATR du 6 février 1992
  - la liste des concours financiers aux associations
  - un tableau de synthèse des comptes administratifs des organismes de coopération
  - une consolidation du budget principal et des budgets annexes
  - un certain nombre de ratios
  - le tableau des encours des emprunts garantis
  - un bilan certifié conforme des organismes dans lesquels la collectivité territoriale est financièrement impliquée
- enfin la loi du 8 février 1995 a prévu deux documents supplémentaires :
  - les comptes produits par les délégataires de service public
  - le tableau des acquisitions et cessions immobilières effectuées par des organismes liés par convention à la collectivité.

### **b – Les documents ultérieurs**

#### *1° Le budget supplémentaire*

##### □ **Les finalités du budget supplémentaire**

- C'est un acte d'ajustement.

Il correspond aux lois de finances rectificatives. Comme au niveau de l'Etat, la prévision budgétaire a des limites. Il faut donc pouvoir éventuellement corriger, en cours d'année, les prévisions du budget primitif.

- C'est un acte de report.

A la différence de l'Etat, où les budgets sont isolés les uns des autres. Les budgets locaux intègrent les résultats de l'année précédente : excédents, déficits ou restes à réaliser. Ces résultats sont dégagés par le compte administratif qui est adopté avant le 30 juin de l'année suivante. Il faut donc un instrument permettant d'opérer l'intégration de ces résultats dans le budget en cours, c'est le rôle du budget supplémentaire.

##### □ **La forme du budget supplémentaire**

Il reprend la structure du budget primitif. C'est à dire qu'il comprend deux sections. Les crédits sont présentés par chapitre et article. C'est donc une réplique du budget primitif. Bien que non obligatoire depuis 1982, il est généralement adopté vers le mois d'octobre.

### 2° Les décisions modificatives

Elles remplissent la même fonction que le budget supplémentaire à savoir ajuster la prévision aux réalités. Mais, elles n'ont pas de fonction de report. Toutefois, à la différence du budget supplémentaire, elle modifient ponctuellement le budget initial. Elles sont adoptées au cours de l'exercice, mais, conformément à l'article L.1612-11 du CGCT, elles peuvent éventuellement l'être « dans le délai de vingt et un jours suivant la fin de l'exercice budgétaire » en vue d'« apporter au budget les modifications permettant d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections »

#### Cycle budgétaire annuel SOURCE : MINEFI

	BUDGET DE L'EXERCICE N	EXÉCUTION		
ANNÉE	<b>BUDGET PRIMITIF</b> voté avant le 31 mars	- du 1er janvier au 31 décembre en investissement - du 1er janvier au 31 janvier de l'année suivante en fonctionnement (journée dite " complémentaire " du 1er janvier au 31 janvier de N + 1)		
	<b>BUDGET SUPPLÉMENTAIRE</b> si nécessaire et au moment où sont connus les résultats de l'année précédente.	<b>COMPTABILITÉ</b>		
		de l'ordonnateur	du comptable	
N	<b>DÉCISIONS MODIFICATIVES</b> À tout moment après le vote du budget primitif	 V Budgétaire	 V Patrimoniales (trésorerie, tiers)	
	<b>DÉCISIONS MODIFICATIVES</b>	aboutissent à :		
ANNÉE	Possibles <b>jusqu'au 21 janvier</b> pour ajustement des crédits nécessaires au mandatement des dépenses de fonctionnement engagés et à l'exécution des opérations d'ordre.	<b>Compte administratif</b>	<b>Concordance</b>	<b>Compte de gestion</b>
N + 1		<b>Arrêté des comptes après la journée complémentaire.</b>		

## B - Les documents comptables

### a – Les comptes de l'ordonnateur

#### □ La comptabilité de l'ordonnateur

L'ordonnateur tient une comptabilité administrative en partie simple.

– La comptabilité des dépenses engagées

Il s'agit de comptabiliser les dépenses au moment de l'engagement de façon à savoir où en est la consommation des crédits. Cette comptabilité est tenue chapitre par chapitre ou article par article en fonction du niveau où le budget a été voté. Elle a été rendue obligatoire par la loi ATR du 6 février 1992.

– La comptabilité des titres et des mandats

Chaque titre de recette, chaque mandat de paiement émis est comptabilisé par chapitre ou article dans l'ordre chronologique de leur émission.

□ **Le compte administratif**

C'est un document de synthèse établi à posteriori par l'ordonnateur lui-même. Il reprend la nomenclature du budget (Sections, Chapitres, Articles) Il permet de dégager les résultats d'exécution du budget. Il est établi au plus tard le 1<sup>er</sup> juin pour être arrêté par l'organe délibérant avant le 30 juin. Mais dans le même temps le compte de gestion du comptable aura été fourni.

**b – Les comptes du comptable**

**1° La comptabilité du comptable**

□ **La comptabilité budgétaire se traduit par :**

- L'état de consommation des crédits
- L'état des réalisations des dépenses et des recettes
- La balance générale des comptes

□ **La comptabilité générale est tenue à travers :**

Les instruments comptables suivants

- Le journal général : enregistrement chronologique des opérations
- Le grand livre : reprise par compte du détail des opérations
- La balance

Ces instruments permettent d'établir le compte de gestion

**2° Le compte de gestion**

□ **La composition du compte**

Il comprend trois documents :

- Le bilan qui est construit selon les mêmes principes que ceux de la comptabilité privée
- Le compte de résultat qui récapitule les recettes et les dépenses de l'exercice
- L'annexe

□ **La production du compte**

- Production à l'ordonnateur

Le compte de gestion doit obligatoirement être produit à l'ordonnateur avant le 1<sup>er</sup> juin suivant l'année d'exécution Ainsi, l'organe délibérant peut-il se prononcer sur l'exécution du budget et voter l'arrêté de comptes au plus tard le 30 juin.

- Production à la Chambre régionale des comptes

La chambre doit recevoir le compte avant le 31 décembre de l'année suivant l'exécution du budget de façon à procéder à l'apurement du compte.

## § 2 - La présentation intellectuelle : les modes de présentation

Au mode de présentation administratif s'ajoute un mode de présentation comptable.

### A – LA PRESENTATION ADMINISTRATIVE

#### a - L'articulation générale : les deux sections

Comme le prévoit le CGCT (art L.2111-1 ; L.3312-1 ; L.4311-1), tous les budgets locaux comprennent deux sections. L'origine de la distinction est lointaine, sa signification n'est pas évidente.

##### *1° L'origine des deux sections*

La loi du 5 avril 1884 distinguait deux budgets : le budget ordinaire et le budget extraordinaire. Le premier rassemblait les opérations financières permanentes alors que le second regroupait les opérations accidentelles et temporaires c'est à dire les emprunts et les prêts. Comme ces opérations étaient à l'époque relativement rares elles étaient comptabilisées à part, en dehors du budget.

Le décret-loi du 25 juin 1934 va introduire une novation en distinguant désormais une section ordinaire et une section extraordinaire. Cela signifie que désormais il n'y a plus qu'un seul budget que l'on scinde cependant en deux sections.

Enfin, la loi du 31 décembre 1970 a établi la section de fonctionnement et la section d'investissement. On passe ainsi d'une vision relevant des finances publiques classiques à une vision plus moderne dans laquelle l'équipement n'est plus exceptionnel.

##### *2° Le signification des deux sections*

Sur un plan budgétaire cela veut dire que le budget est découpé en deux « sous budgets ». Chacun comprenant des recettes et des dépenses. Les dépenses de fonctionnement sont donc financées par certaines recettes que l'on va appeler recettes de fonctionnement. Les dépenses d'investissement étant elles-aussi financées par des recettes particulières.

Sur un plan financier, la distinction se fonde sur l'incidence que les dépenses ont sur le patrimoine. Soit elles permettent de le conserver de l'entretenir, ce sont alors des dépenses de fonctionnement, soit elles permettent de l'accroître de le développer ce sont alors des dépenses d'investissement.

#### b - Les subdivisions : les chapitres et les articles

Chaque section est divisée en chapitres et articles. Une autorisation de dépense ou de recette au niveau de chaque chapitre ou article vaut ouverture d'un « crédit budgétaire ». Les chapitres sont spécialisés par nature ou par fonction Le décret du 27 décembre 1996 précise que les chapitres comportent un code à deux chiffres qui renvoie à la classification par nature ou à trois chiffres qui renvoie à la classification par fonction.

### BUDGET VOTE PAR NATURE

**Le chapitre correspond :**

→ **au compte par nature à deux chiffres** à l'exception :

- des chapitres globalisés créés en M. 14 en **section de fonctionnement** pour regrouper les charges à caractère général (011), les charges de personnel (012) et aux atténuations de charges ou de produits (013 et 014)

- des chapitres opérations en **section d'investissement** pour les opérations d'équipement que le conseil municipal a décidé d'individualiser :

- du compte enregistrant les frais de fonctionnement dans les communes de plus de 100 000 habitants (ce compte constitue à lui seul un chapitre).

→ **aux comptes 29, 39, 49 et 481** qui constituent un chapitre

→ **aux opérations pour le compte de tiers** qui retracent notamment les opérations sous mandat.

→ **aux lignes budgétaires ne donnant lieu qu' à des prévisions sans exécution** : les **dépenses imprévues** en dépenses et en recettes et les **virements de section à section** virement de la section de fonctionnement (021) et virement à la section d'investissement (023).

**L'article correspond** au niveau de détail le plus fin ouvert dans la comptabilité par nature.

### BUDGET VOTE PAR FONCTION

**Le chapitre correspond :**

→ **pour les dépenses et les recettes ventilées entre les dix fonctions**, à chacune des fonctions précédées de la codification **90 en section d'investissement** et de la codification **92 en section de fonctionnement** ;

→ **pour les dépenses et les recettes non ventilées entre les dix fonctions** aux subdivisions suivantes précédées de la **codification 91 en section d'investissement** (910 - Opérations patrimoniales ; 911 - Dettes et autres opérations financières ; 912 - Dotations et participations non affectées ; 913 - Taxes non affectées...) et de la **codification 93 en section de fonctionnement** (931 - Opérations financières ; 932 Dotations et participations non affectées ; 933 - Impôts et taxes non affectés...)

**L'article correspond :**

→ **pour les recettes et dépenses ventilées entre les dix fonctions**, à la subdivision la plus détaillée de la nomenclature fonctionnelle à l'intérieur de



chaque fonction, précédée de la **codification 90 en section d'investissement** et de la **codification 92 en section de fonctionnement** :

→ à chacune des opérations à l'intérieur de la sous-fonction concernée, lorsque le conseil municipal a décidé d'individualiser une ou plusieurs opérations d'équipement ;

→ pour les dépenses et les recettes non ventilées, au compte le plus détaillé ouvert dans la nomenclature par nature à l'intérieur de chaque chapitre.

## **B –LA PRESENTATION COMPTABLE.**

La comptabilité communale est organisée par la loi du 22 juin 1994 qui a mis en place une réforme importante se traduisant notamment par l'instruction ministérielle M 14.

Il s'agissait essentiellement de remplacer les anciennes nomenclatures budgétaires communales qui avaient été mises en place par les instructions M 11 et M 12. Désormais, deux modes de présentation sont prévus.

### **a - La présentation par nature**

Un classement par nature signifie que les recettes et les dépenses sont regroupées selon leur identité (immobilisations, emprunts, impôts et taxes, charges de personnel, frais financiers, etc.) et non selon leur destination ou leur incidence. La nouvelle nomenclature par nature se rapproche encore plus de celle utilisée par les entreprises. Elle est construite autour de deux catégories de comptes.

#### ***1° Les comptes de bilan***

Les comptes budgétaires de la section d'investissement, relèvent des classes 1 à 3.

Classe 1, comptes de capitaux (fonds propres, emprunts et dettes assimilées)

Classe 2, comptes d'immobilisations

Classe 3, comptes de stock et encours

Classe 4, comptes de tiers (dettes et créances de la collectivité à l'égard des tiers)

Classe 5, comptes financiers (décaissement et d'encaissement)

Les comptes des classes 4 et 5 sont tenus par le comptable seul, alors que les trois précédents sont mouvementés par l'ordonnateur et le comptable.

## **SECTION D'INVESTISSEMENT**

### **DEPENSES**

→ Remboursement d'emprunt (capital) (compte 16)

- Moins value de cession (*compte 19*)
- Immobilisations (*comptes 21*)
- Immobilisations affectées, concédées, affermées ou mise à disposition (*compte 24*)
- Charges à répartir sur plusieurs exercices (*compte 481*)

### RECETTES

- Virement de la section de fonctionnement (*ligne 021*)
- Plus value de cession (*compte 19*)
- Dotations et subventions d'équipement dont dotation globale d'équipement et fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (*comptes 10, 13*)
- Emprunts et dettes assimilées (*compte 16*)
- Amortissement des charges à répartir (*compte 481*)
- Dotations aux amortissements et provisions (*comptes 14, 15, 28, 9*)

### *2° Les comptes d'exploitation*

Ces comptes retracent les opérations de la section de fonctionnement. Ils sont divisés en deux classes

Classe 6, comptes de charges

Classe 7, comptes de produits

La classe 8 regroupe les comptes qui n'ont pas leur place dans les classes 1 à 7 du tableau. Elle permet notamment de comptabiliser les garanties d'emprunts accordés.

Le classement par nature ne permet pas de connaître facilement le coût d'un équipement ni le prix de revient d'un service c'est pourquoi une nomenclature fonctionnelle a été mise en place.

### SECTION DE FONCTIONNEMENT

### DEPENSES

- Charges à caractère général (*compte 011 qui regroupe les comptes 60, 61, 62 (sauf 621), 635, 637 et 713*)
- Charges des personnels et frais assimilés (*compte 012 qui regroupe les comptes 621, 64, 631 et 633*)
- Autres charges de gestion courante (*compte 65*)
- Frais financiers (intérêts des emprunts) (*compte 66*)
- Dotations aux amortissements et aux provisions (*compte 68*)
- Virement à la section d'investissement (*ligne 023*)

#### RECETTES

- Produits des services et du domaine (*compte 70*)
- Travaux en régie (*compte 72*)
- Impôts et taxes (*compte 73*)
- Dotations et participations (*compte 74*)
- Autres produits de gestion courante (*compte 75*)
- Reprises sur amortissements et provisions (*compte 78*)
- Transfert de charges (*compte 79*)

#### b - La présentation par fonction

Dix fonctions ont été retenues :

- Fonction 0 - Services généraux des administrations publiques locales** (01 - Opérations non ventilables ; 02 - Administration générale...)
- Fonction 1 - Sécurité et salubrité publiques** (11 - sécurité intérieure ; 12 - Hygiène et salubrité publiques)
- Fonction 2 - Enseignement -Formation** (20 - Services communs ; 21- Enseignement primaire...)
- Fonction 3 - Culture** (30 - Services communs ; 31 - Expression artistique...)
- Fonction 4 - Sport et jeunesse** (41-Services communs ; 42 - Sports ; 43Jeunesse)
- Fonction 5 - Interventions sociales et santé** (51 - Interventions sociales ; 52 - Santé)
- Fonction 6 - Famille** (61 - Services communs ; 62 - Services en faveur des personnes âgées...)
- Fonction 7 - Logement** (70 - Services communs ; 71 - Parc privé de la ville...)
- Fonction 8 - Aménagements et services urbains, environnement** (81 -Services urbains ; 82 - Aménagements urbains ; 83 - Environnement)

**Fonction 9 - Action économique** (91 - Interventions économiques ; 92 - Foires et marchés...)

Chacune des dix fonctions est ensuite subdivisée en sous-fonctions à deux chiffres et, parfois, en rubriques à trois chiffres en tout une cinquantaine. En croisant cette nomenclature et la classe 9 de la nomenclature précédente on peut non seulement présenter le budget de manière fonctionnelle mais de plus le faire voter sur cette base.

Quatre destinations sont proposées par la classe 9, deux en investissement, deux en fonctionnement

- En investissement: - les opérations d'équipement (90)  
- les opérations financières (91)
- En fonctionnement: - les services individualisés (92) -  
- les services communs (93)

Les codifications 90 et 92 se déclinent ensuite selon la nomenclature fonctionnelle

900 - Services généraux	920 - Services généraux
901 - Enseignement	921 - Enseignement
902 - Culture et vie sociale	922 - Culture et vie sociale
903 - Santé	923 - Santé
909 - Action économique	929 - Action économique

Les codifications 91 et 93 font l'objet de sous-rubriques particulières

- 910 - Mouvements financiers
- 911 - Opérations financières et diverses
- 912 - Ressources internes
- 913 - Ressources externes
- 931 - Personnel --
- 933 - Impôts et taxes
- 934 - Dotations, participations et subventions reçues
- 936 - Opérations financières
- 937 - Opérations exceptionnelles
- 938 - Amortissements et provisions
- 939 - Transferts de charges

Dans les communes de plus de 10.000 habitants le vote peut se faire par fonctions ou par nature, c'est le Conseil municipal qui le décide. Il est entendu que quel que soit le choix, l'autre mode de présentation doit figurer dans les documents budgétaires. Pour ce qui est des communes comprises entre 3.500 et 10.000 habitants, si elles doivent présenter leur budget par nature et par fonction, le vote ne peut se faire que par nature.

## **SECTION 2 LES PRINCIPES BUDGETAIRES**

Certains principes régissent la présentation du budget, d'autres sont relatifs à l'autorisation.

## § 1 - Principes de présentation

La présentation du budget obéit au principe d'unité mais aussi d'universalité

### A - L'UNITE

Le sens de ce principe doit d'abord être précisé car sa portée peut être relativisée.

#### a) Sens

##### *1° La dimension politique*

Ce principe doit permettre à l'organe délibérant de se prononcer en connaissance de cause. C'est donc la volonté de contrôler les opérations financières le plus complètement et le plus précisément possible qui donne son sens politique à ce principe.

##### *2° La dimension technique*

Pour atteindre ce but le budget doit être un matériellement et formellement un.

##### ❑ L'unité matérielle

Si le budget examiné par l'organe délibérant contient l'ensemble des opérations financières de la collectivité territoriale alors l'autorisation a un sens.

##### ❑ L'unité formelle

Encore faut-il que le budget se réduise à un seul acte sans quoi la vision des décideurs risque d'être déformée.

#### b) Portée

Le principe n'est pas vraiment appliqué dans la mesure où l'on assiste à une division du budget en plusieurs composantes et où les actes budgétaires ont tendance à se multiplier.

##### *1° La division du budget*

Le budget d'une collectivité territoriale comprend plusieurs composantes. La première est certes la plus importante et correspond à l'essentiel. Il s'agit du budget principal qui rassemble les recettes et les dépenses de la collectivité. Mais à côté de ce budget on trouve les [budgets annexes](#). Ils rassemblent les opérations financières des services publics industriels et commerciaux. Certains sont obligatoires comme l'eau, l'assainissement.

##### *2° La multiplication des actes budgétaires.*

Au cours de l'année et même au delà, des actes budgétaires viennent modifier la prévision initiale. Il s'agit du [budget supplémentaire](#) et des [décisions modificatives](#).

### B - L' UNIVERSALITE

#### a) Le sens du principe

Ce principe est posé par l'article 23 du décret du 29 décembre 1962 : « *il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses.* » Ce principe présente deux dimensions.

##### *1° La dimension technique*

Sur ce plan le principe débouche sur deux règles :

❑ **La règle du produit brut**

Elle interdit toute contraction et toute compensation.

❑ **La règle de la non-affectation des recettes**

**2° La dimension politique**

Comme les autres principes, celui-ci permet à l'organe délibérant de contrôler de manière plus efficace l'exécutif.

**b) La portée du principe**

**1° Les assouplissements de la règle de la non-affectation**

Plusieurs cas peuvent être cités. D'abord celui des emprunts qui sont affectés aux dépenses d'investissement. Ensuite celui des subventions spécifiques qui comme l'indique leur nom sont également affectées. Un certain nombre de taxes le sont également : taxe de séjour, taxe d'usage des abattoirs, redevance d'accès aux pistes de ski.

**2° Les assouplissements de la règle de la non-compensation**

Ils sont beaucoup plus rares. Mais on peut citer, le résultat d'un budget annexe qui est repris dans le budget de la collectivité ou encore l'usage selon lequel la Mairie peut être chauffée par une coupe de bois.

**§ 2 Principes d'autorisation**

L'autorisation budgétaire est non seulement spécialisée mais aussi annuelle.

**A - LA SPECIALITE**

Le principe est énoncé par les articles L. 2312-2 du CGCT pour les communes, L3312-1 pour les départements et L.4311-1 pour les régions. Son sens est double, mais sa portée doit être relativisée.

**a) Un double sens**

**1° Sur un plan technique**

Comme au niveau de l'Etat, l'autorisation de dépenser est donnée de manière précise. C'est telle dépense et non pas telle autre qui est autorisée : elle porte sur un objet spécialisé. La spécialisation se fait à travers des chapitres et des articles budgétaires qui servent de base au vote.

**2° Sur un plan politique**

Ce principe permet à l'organe délibérant de contrôler la politique de l'exécutif puisque celui-ci ne peut dépenser et donc agir que dans le cadre de l'autorisation qui est donnée. Mais ce cadre peut dans certaines circonstances se transformer en véritable carcan. Il faut donc pouvoir assouplir le principe ce qui en réduit la portée.

**b) Une portée relative**

**1° Un champ qui peut être réduit**

Certains chapitres ne sont pas spécialisés. La loi du 5 janvier 1988 a prévu l'inscription d'une dotation pour dépenses imprévues qui ne peut dépasser 7,5 % du montant des dépenses réelles pour chacune des deux sections. (art L. 2322-1 ; L. 3322-1 ; L. 4322-1 du CGCT)

### ***2° Une application qui peut être assouplie***

Des virements de crédits sont possibles d'article à article si le budget est voté par chapitre. (art L 2312-2 CGCT). C'est donc dans le cadre fixé par le conseil que les virements peuvent intervenir.

## **B - L ' ANNUALITE**

### **a) Le contenu du principe**

#### ***1° Un contenu technique***

Le budget doit être voté chaque année pour un an.

##### **□ Le rythme annuel du vote du budget**

Le budget des collectivités territoriales doit être voté chaque année. L'année budgétaire (l'exercice) coïncidant avec l'année civile, les budgets locaux devraient donc être votés, comme le budget de l'Etat, avant le 1<sup>er</sup> janvier.

##### **□ L'exécution annuelle du budget**

Les autorisations budgétaires ne sont valables que pendant un an. Passé le 31 décembre les crédits deviennent caducs.

#### ***2° Un contenu politique***

##### **□ Enoncé**

Le caractère annuel de l'autorisation permet à l'organe délibérant d'exercer un véritable pouvoir de contrôle sur l'exécutif. Le pouvoir budgétaire y trouve sa source.

##### **□ Inconvénients**

En limitant à un an la validité de l'autorisation budgétaire on rend difficile la prévision des grands investissements et parfois la gestion de ceux-ci. C'est pourquoi l'application du principe est de plus en plus délicate.

### **b) L'application du principe**

Pour éviter les inconvénients évoqués, le champ d'application du principe est parfois réduit, mais surtout son application elle-même est assouplie.

#### ***1° La réduction du champ du principe***

Certaines autorisations budgétaires ont une valeur qui n'est pas annuelle.

##### **□ Les autorisations inférieures à l'année**

Le budget supplémentaire et les éventuelles décisions modificatives intervenant par définition en cours d'année ont de ce fait une valeur inférieure à l'année.

##### **□ Les autorisations supérieures à l'année**

La technique des autorisations de programmes et des crédits de paiement que l'Etat pratique depuis le début de la V<sup>e</sup> République, a été introduite au niveau régional par la loi du 6 janvier 1986 et au niveau départemental et communal par la loi du 6 février 1992 (art L. 2311-3 ; L. 3312-2 ; L. 4311-3 CGCT).

Les autorisations de programmes sont donc des autorisations dont le champ matériel est limité à l'engagement voir à la liquidation de la dépense, mais dont la portée temporelle est illimitée. «*Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à l'annulation* ». Elles sont complétées par des crédits de paiement dont le champ matériel est limité à l'ordonnancement et au paiement mais dont la portée temporelle est limitée à l'année.

Ce système est surtout utilisé par les grandes collectivités.

## **2° L'assouplissement du principe**

### **□ Assouplissements de l'annualité du vote**

Le budget est rarement voté le 1<sup>er</sup> janvier. En réalité le contenu des budgets locaux est tributaire de celui de l'Etat (montant des dotations, informations fiscales...). C'est pourquoi, la loi du 2 mars 1982 (art L.1612-1 CGCT) accorde aux collectivités locales la possibilité d'adopter leurs budgets jusqu'au 31 mars (à condition que les informations indispensables à l'établissement du budget aient été transmises avant le 15 mars)

### **□ Assouplissements de l'exécution annuelle**

#### **• La journée complémentaire**

Cette technique connue dans la comptabilité publique de l'Etat permet de procéder à l'exécution d'autorisations budgétaires au delà du 31 décembre. Par une fiction en effet, on considère que la dernière journée de l'exercice dure... un mois ! Ce système ne s'applique qu'aux dépenses de la section de fonctionnement et depuis la 1997 qu'aux communes de moins de 3500 habitants. ([Voir infra](#))

#### **• Le report de crédit**

Les crédits d'investissement non encore utilisés à la fin de l'année peuvent faire l'objet d'un report de crédit par le biais des «restes à réaliser».

## **CONCLUSION : VERS DE NOUVEAUX PRINCIPES**

La loi du 22 juin 1994 met en place de nouveaux principes

### **a) Le principe de sincérité : Le rattachement à l'exercice**

Trop de dépenses ou de recettes sont détachées artificiellement de l'exercice budgétaire auquel elles se rattachent, rendant ainsi particulièrement difficile la connaissance de la situation réelle de la commune. C'est pourquoi, seront rattachés à l'exercice, les droits acquis ou les charges ayant donné lieu à service fait avant le 31 décembre. La mesure ne vaut que pour les communes de plus de 3500 habitants et pour la section de fonctionnement

### **b) Le principe de prudence**

C'est à travers l'institution de deux nouveautés que ce principe est mis en œuvre.

#### **1° L'amortissement**

Un amortissement permet de constater d'un point de vue comptable la dépréciation irréversible d'un bien mobilier ou d'une immobilisation. Un amortissement est calculé pour chaque bien ou immobilisation au prorata de la durée prévisible d'utilisation de ceux-ci. Ces



dotations aux amortissements constituent une dépense de fonctionnement (compte 68) et une recette d'investissement (compte 28).

La loi du 22 juin 1994, rend obligatoire, pour les communes de plus de 3.500 habitants, l'amortissement des biens mobiliers renouvelables, comme le mobilier, le matériel, l'outillage ou encore les véhicules. Mais il est exclu pour les immeubles et la voirie de façon à éviter une majoration de la fiscalité.

### **2° Les provisions**

Comme l'amortissement, les provisions sont fondées sur le principe de prudence et de sincérité. En effet elles permettent de tenir compte de dépréciations probables d'actifs. En d'autres termes elles permettent de faire face à des risques. Rien n'interdisait avant la loi du 22 juin 1994 le recours à cette technique mais il faut reconnaître que rares ont été les utilisations. C'est pourquoi, l'article 2 de la loi a prévu deux provisions spéciales obligatoires, du moins pour les communes de plus de 3500 habitants. Il s'agit de la dotation aux provisions pour garanties d'emprunt, et de la dotation aux provisions pour dettes à remboursement différé.

## **CHAPITRE 2 LES PROCESSUS BUDGETAIRES**

Le budget est le produit d'un processus d'élaboration (Section 1). Il fait l'objet d'un processus d'exécution (Section 2)

### **SECTION 1 L'ELABORATION**

Le budget est élaboré dans le cadre d'une procédure qui fait l'objet de divers contrôles.

#### **§ 1 La procédure**

Elle se décompose en deux temps : la préparation et la décision

#### **A – LA PREPARATION**

Elle est politique bien sûre, mais elle est surtout administrative.

#### **a) La préparation politique : Le débat d'orientation budgétaire**

##### **1° L'instauration du débat**

La loi du 6 février 1992, dans ses articles 11 et 12, a étendu aux communes de 3 500 habitants et plus, ainsi qu'aux régions, l'obligation d'organiser un débat sur les orientations générales du budget qui était déjà prévue pour les départements (loi du 2 mars 1982). L'article L.2312-1 du CGCT reprend cette disposition : «*Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux*

mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L.2121-8». Ce débat doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget par l'Assemblée. Les mêmes dispositions existent relativement aux départements (L. 3312-1) et aux régions (L. 4311-11)

## **2° L'organisation du débat**

Le débat peut se tenir dans un délai très court avant le vote du budget. Si c'est le cas il sera difficile d'intégrer les souhaits exprimés par les conseillers municipaux, généraux ou régionaux dans le budget et le débat restera alors une simple formalité. Dans le même sens il faut souligner que le vote d'une résolution ou d'une décision sur les orientations n'est pas expressément prévu. L'organisation de ce débat s'inscrit donc uniquement dans la logique du droit à l'information et du renforcement de la démocratie locale prévus dans le titre II de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Juridiquement, ce débat a été considéré par la jurisprudence comme une formalité substantielle. (TA Versailles 28 dec.1993 Commune de Fontenay-le-Fleury)

### **b) La préparation administrative**

#### **1° Les acteurs**

La préparation incombe à l'exécutif c'est à dire au Maire, au Président du Conseil général, au Président du Conseil régional. Bien sûr ils sont aidés dans leur tâche par leurs adjoints aux finances pour les communes ainsi que les vice-présidents chargés des finances dans les départements et les régions.

- Leurs services, mais aussi ceux de l'Etat leur apportent leur concours.
  - Les services des collectivités territoriales sont les différents services dépeniers qui font un certain nombre de propositions, mais surtout ce sont les services financiers qui centralisent les opérations de préparation.
  - L'aide des services de l'Etat est également d'un grand secours. Qu'il s'agisse des services fiscaux, ou comptables. Au plan local les receveurs municipaux sont d'un grand secours pour les Maires des petites communes notamment.

Enfin la Direction Général des Collectivités Locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur apporte de nombreuses informations aux différentes collectivités territoriales.

- Les exécutifs locaux sont enfin amenés à consulter les commissions des finances de leur assemblée. Au niveau régional, le Comité économique et social doit être consulté.

#### **2° Les documents**

Les décrets du 29 décembre 1982 donnent la liste des informations que doivent recevoir les collectivités territoriales pour élaborer leur budget. Ce sont des données qui pour la plupart sont arrêtées par la loi de finances de l'année et qui conditionnent l'élaboration du budget des collectivités territoriales. (éléments nécessaires au calcul de la dotation globale de fonctionnement, d'équipement, du montant de la dotation du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, du montant prévisionnel des bases des quatre taxes

#### **Décret du 29 décembre 1982**

*Le préfet communique aux maires :*

*1° Un état indiquant le montant prévisionnel des bases nettes de chacune des quatre taxes directes locales imposables au bénéfice de la commune, les taux nets d'imposition adoptés par la commune l'année précédente, les taux moyens de référence au niveau national et départemental, ainsi que les taux plafonds qui sont opposables à la commune en application*

*de l'article 3-1 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, modifié par l'article 18-1 de la loi n° 82-540 du 28 juin 1982 ;*

*2° Le montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle en application du IV et IV bis de l'article 6 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 portant loi de finances initiales pour 1987 ;*

*3° Le montant de la dotation à recevoir du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle en application des articles 1648 B du code général des impôts et du fonds national de péréquation en application de l'article 1648 B bis du même code ;*

*4° Le montant de la compensation versée par l'Etat en contrepartie de l'exonération de taxe foncière dont bénéficient les constructions nouvelles, reconstructions et additions de constructions en application des articles 1384, 1384 A et 1385 I et II bis du code général des impôts ;*

*5° Le montant de chacune des dotations versées dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement ainsi que celui de la dotation spéciale destinée à compenser les charges supportées pour le logement des instituteurs ;*

*6° La variation de l'indice des prix de détail entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'exercice écoulé, ainsi que les prévisions pour l'exercice en cours, telles qu'elles figurent dans les tableaux annexés à la loi de finances ;*

*7° La prévision d'évolution des rémunérations des agents de l'Etat, telle qu'elle figure dans la loi de finances ;*

*8° Le tableau des charges sociales supportées par les communes à la date du 1er février.*

## **B – LA DECISION : LE VOTE**

### **a) La procédure de vote**

#### **1° Son cadre**

##### **□ Cadre organique**

C'est l'organe délibérant qui est compétent pour se prononcer sur le budget : Conseil municipal (art. L.2312-1), Conseil général (art. L.3312-1), Conseil régional. (art. L. 4311-1). Les membres des assemblées délibérantes ont le droit de se faire communiquer tous les documents budgétaires dont disposent les services. De plus une note explicative de synthèse doit être jointe à la convocation des membres de l'assemblée délibérante. ( art. L.2121-12).

##### **□ Cadre procédural**

Le quorum (la moitié des membres du Conseil) doit être réuni au moment du vote proprement dit et pas seulement au début de la séance.

Le vote peut se faire au scrutin secret si un tiers des membres présents le réclame.

#### **2° Son déroulement**

##### **□ Règles générales**

Le vote se fait par chapitre ou si l'assemblée délibérante le décide par article. (Art. L. 2312-2) pour les communes ; L.3312-1 pour les départements ; L.4311-1 pour les régions). Concrètement, il se déroule en deux temps. D'abord, sont votés les chapitres ou les articles puis dans un deuxième temps intervient le vote d'ensemble. Pour les communes de plus de 10.000 habitants ainsi que pour les départements et les régions le vote peut se faire par nature ou par fonction.

### □ Règles particulières

La loi du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et au fonctionnement des conseils régionaux a introduit deux nouvelles procédures de vote.

- Le vote bloqué (art. 22 de la loi devenu art. L. 4311-1 du CGCT)

Après l'examen du budget, le Président du Conseil régional peut demander un vote d'ensemble sur le texte en tenant compte éventuellement d'un ou plusieurs amendements présenté lors de la discussion.

- Le 49-3 régional (art. 23 de la loi devenu art. L. 4311-1-1 du CGCT)

Si le budget a été rejeté au 20 mars ou au 30 avril les années de renouvellement des Conseils régionaux, le Président du Conseil régional présente un nouveau projet dans les dix jours suivant le rejet. Ce texte sera considéré comme adopté à moins qu'une motion de renvoi présentée par la majorité absolue des membres du Conseil régional ne soit adoptée à la même majorité dans un délai de 5 jours à compter du dépôt du nouveau projet. Cette motion doit en outre comporter le nom du nouveau candidat aux fonctions de président du Conseil régional ainsi qu'une déclaration de celui-ci elle est accompagné d'un projet de budget.

## b) Les délais de vote

### 1° Les différents délais

- Le budget doit être adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice auquel il s'applique. ( art. L.1612-1).
- Mais le budget est rarement voté le 1<sup>er</sup> janvier. C'est pourquoi, la loi du 2 mars 1982 (art L.1612-1 CGCT) accorde aux collectivités locales la possibilité d'adopter leurs budgets jusqu'au 31 mars (à condition que les informations indispensables à l'établissement du budget aient été transmises avant le 15 mars)

### 2° La sanction des délais

- Si le budget n'est pas voté le 1<sup>er</sup> janvier, l'exécutif de la collectivité territoriale peut mettre en recouvrement les recettes et s'agissant des dépenses de fonctionnement, il peut les engager et les liquider dans la limite des crédits inscrits au budget précédent. Quant aux dépenses d'investissement elles peuvent être mandatées dans la limite du quart des crédits de l'année précédente sur autorisation de l'assemblée délibérante (art L. 1612-1 CGCT).
- Si le budget n'est pas voté le 31 mars ou le 15 avril les années de renouvellement des organes délibérants, une procédure de contrôle budgétaire est intentée. ([Voir infra](#))

## § 2 Les contrôles

Plusieurs contrôles sont pratiqués à ce stade, l'élaboration du Budget. Le plus important et le plus spécifique est le contrôle budgétaire. Mais, peut s'appliquer aussi le contrôle de la légalité.

### A – LE CONTROLE DE LA LEGALITE

Le budget, comme toute autre délibération est soumis au nouveau régime de contrôle institué par la loi du 2 mars 1982 et repris par le Code général des collectivités territoriales. « *Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au*

*représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement » art 2131-1 du CGCT.*

### **a) L'initiative de l'administration : le déféré préfectoral**

Dans les deux mois qui suivent la transmission, le préfet peut déférer l'acte au Tribunal administratif : il n'y a pas d'obligation pour le préfet. Il peut se contenter d'observations formulées aux autorités locales. S'il défère l'acte, il doit informer la collectivité territoriale et donner toutes les précisions sur les illégalités. Les autorités locales peuvent demander au préfet, en cas d'inaction quelle suite il entend donner. Le refus de déférer ne constitue pas une décision faisant grief, elle ne peut donc pas être elle-même soumise à l'appréciation du juge.

La loi du 4 février 1995 prévoit que la demande de sursis à exécution en matière d'urbanisme, de marché public et de délégation de service public formulée dans les 10 jours de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci.

### **b) L'initiative de l'administré**

#### ***1° Le déféré à la demande de la personne lésée***

C'est la loi du 25 juillet 1982 qui a prévu cette possibilité. Une personne physique ou morale ayant intérêt à agir peut demander au préfet de déférer l'acte au juge. La demande doit être faite dans les deux mois à compter de la date où l'acte est devenu exécutoire. Le refus de la demande par le préfet n'interdit pas le recours direct. Elle a pour effet de proroger le délai du recours jusqu'à l'intervention de la décision du préfet, qu'elle soit explicite ou implicite.

#### ***2° Le recours pour excès de pouvoir***

Toute personne ayant intérêt pour agir peut saisir directement le tribunal administratif.

## **B – LE CONTROLE BUDGETAIRE**

Ce contrôle ne porte que sur la légalité budgétaire c'est à dire qu'il permet de vérifier un certain nombre de points limitativement énumérés par le CGCT : le respect des délais d'adoption, le respect de l'équilibre et l'inscription des dépenses obligatoires. De plus ce contrôle vise à substituer à l'acte budgétaire initial, un acte conforme au droit et non pas son annulation.

Ce contrôle est déclenché par le préfet et fait intervenir la Chambre régionale des comptes. Si celle-ci n'aboutit pas alors le préfet se substitue à la collectivité territoriale défaillante.

### **a) Le contrôle des dépenses obligatoires**

#### ***1° La non inscription des dépenses obligatoires (Art. L. 1612-15 du CGCT)***

Certaines dépenses sont obligatoires, si elles ne sont pas inscrites dans le budget, une procédure de contrôle sera alors mise en œuvre.

#### **□ La définition des dépenses obligatoires**

Le Code retient deux critères pour définir les dépenses obligatoires : « *les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé* ».

- **Les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé**

Il s'agit de dépenses que le Code énonce. Schématiquement ce sont des dépenses de rémunération de personnel ou liées à celle-ci. Ou encore d'entretien des bâtiments et des ouvrages de la collectivité territoriale. Ce sont aussi des dépenses relatives aux services publics ainsi que les dépenses correspondant à une participation aux dépenses d'une autre collectivité territoriale. Enfin il s'agit des provisions et des amortissements.

**Dépenses obligatoires des communes : Article L2321-2 du CGCT :**

- Les dépenses obligatoires comprennent notamment :

1° L'entretien de l'hôtel de ville ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu ;

2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, les frais de conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs du département et, pour les communes chefs-lieux de canton, les frais de conservation du Journal officiel ;

3° Les indemnités de fonction prévues à l'article L. 2123-20, les cotisations des communes aux régimes de retraite en application des articles L. 2123-26 à L. 2123-28 et les frais de formation des élus visés à l'article L. 2123-13 ;

4° La rémunération des agents communaux ;

5° La cotisation au budget du Centre national de la fonction publique territoriale ;

6° Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale ;

7° Les dépenses de personnel et de matériel relatives au service d'incendie et de secours.

Toutefois, les communes peuvent exiger des intéressés ou de leurs ayants droit le remboursement des frais de secours qu'elles ont engagés à l'occasion d'accidents consécutifs à la pratique des activités sportives dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat. Elles déterminent les conditions dans lesquelles s'effectue le remboursement de ces dépenses qui peut porter sur tout ou partie des frais visés.

Les communes sont tenues d'informer le public des conditions d'application du présent article sur leur territoire par une publicité appropriée en mairie et sur les lieux où se pratiquent ces activités sportives ;

8° Les pensions à la charge de la commune lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées ;

9° Les dépenses dont elle a la charge en matière d'éducation nationale ;

10° Les dépenses résultant de l'application de l'article L. 521-1 du code de la mutualité ;

11° Abrogé ;

12° Les dépenses des services communaux de désinfection et des services communaux d'hygiène et de santé dans les conditions prévues par le titre Ier du livre Ier du code de la santé publique ;

13° Les frais de livrets de famille ;

14° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par le chapitre III du titre II du livre II de la présente partie ;

15° Les dépenses de prospections, traitements, travaux et contrôles nécessaires à l'action de lutte contre les moustiques conformément à l'article 1er de la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques et à l'article 65 de la loi de finances pour 1975 (n° 74-1129 du 30 décembre 1974) ;

- 16° Les dépenses relatives au système d'assainissement collectif mentionnées au premier alinéa de l'article L. 2224-8 ;
- 17° Les dépenses liées à la police de la salubrité visées à l'article L. 2213-30 ;
- 18° Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement, sous la réserve prévue par l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme ;
- 19° La part contributive de la commune aux dépenses de la rénovation du cadastre au cas d'exécution à la demande du conseil municipal ;
- 20° Les dépenses d'entretien des voies communales ;
- 21° Les dépenses d'entretien et de conservation en bon état d'ouvrages, mentionnées à l'article L. 151-40 du code rural ;
- 22° Les dépenses résultant de l'entretien des biens autres que ceux mentionnés au 20°, transférés à la commune par application de l'article L. 318-2 du code de l'urbanisme ;
- 23° Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux ;
- 24° Les dépenses occasionnées par l'application de l'article L. 2122-34 ;
- 25° Le versement au fonds de coopération prévu à l'article L. 5334-7 et le reversement de l'excédent prévu à l'article L. 5334-10 ;
- 26° Les dépenses résultant de l'application de l'article 25 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques ;
- 27° Pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les dotations aux amortissements des immobilisations ;
- 28° Pour les communes et les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les dotations aux provisions ;
- 29° Les dotations aux provisions spéciales constituées pour toute dette financière faisant l'objet d'un différé de remboursement ;
- 30° Les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital ;
- 31° Les dépenses occasionnées par l'application des dispositions des articles 2 et 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;
- 32° L'acquittement des dettes exigibles.

#### **Dépenses obligatoires des départements : Article L3321-1 du CGCT**

- 1° Les dépenses relatives au fonctionnement des organes délibérants et à l'entretien de l'hôtel du département ;
- 2° Les dépenses relatives aux indemnités de fonction prévues aux articles L. 3123-15 à L. 3123-18 et aux frais de formation des élus visés à l'article L. 3123-11 ;
- 3° Les cotisations aux régimes de retraites des élus en application des articles L. 3123-21 à L. 3123-24 ;
- 4° La cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale ;
- 5° La rémunération des agents départementaux ;
- 6° Les intérêts de la dette ;
- 7° Les dépenses de fonctionnement des collèges ;
- 8° La participation du département aux dépenses de fonctionnement des instituts universitaires de formation des maîtres ;
- 9° Les dépenses liées à l'organisation des transports scolaires ;
- 10° Les dépenses relatives à l'action sociale, à la santé et à l'insertion mises à la charge du département ;
- 11° Les frais du service départemental des épizooties ;
- 12° La participation au service départemental d'incendie et de secours ;

- 13° Les dépenses résultant de l'entretien des biens transférés au département par application des dispositions de l'article L. 318-2 du code de l'urbanisme ;
- 14° Les dépenses de construction et grosses réparations des collèges ;
- 15° Les dépenses d'entretien et construction des ports maritimes de commerce et de pêche ;
- 16° Les dépenses d'entretien et construction de la voirie départementale ;
- 17° Les dépenses de remboursement de la dette en capital ;
- 18° Les dettes exigibles.

#### **Dépenses obligatoires des régions : Art L4321-1 du CGCT :**

- 1° Les dépenses relatives au fonctionnement des organes délibérants et à l'entretien de l'hôtel de la région ;
- 2° Les dépenses relatives aux indemnités de fonction prévues aux articles L. 4135-15 à L. 4135-18 et aux frais de formation des élus visés à l'article L. 4135-11 ;
- 3° Les cotisations aux régimes de retraite des élus en application des articles L. 4135-21 à L. 4135-24 ;
- 4° La cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale ;
- 5° La rémunération des agents régionaux ;
- 6° Les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital ;
- 7° Les dépenses dont elle a la charge en matière d'éducation nationale ;
- 8° Les dépenses résultant de l'entretien des biens transférés à la région en application des dispositions de l'article L. 318-2 du code de l'urbanisme ;
- 9° Les dettes exigibles.

- **les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles**

Les dettes exigibles sont les dettes certaines, liquides et incontestées. Elles correspondent principalement aux remboursements des emprunts ainsi qu'aux garanties des emprunts. Les dettes exigibles correspondent également aux dettes résultant des d'engagement contractuels ou de décision de justice.

En définitive, les dépenses obligatoires sont les dépenses que la collectivité s'est imposée elle-même ou celles que le législateur lui impose.

- **La procédure de contrôle**

- **La saisine de la Chambre régionale des comptes**

C'est le seul cas de contrôle budgétaire dans lequel trois personnes différentes peuvent saisir la CRC. Il s'agit d'abord du représentant de l'Etat dans le département qui est à même de savoir si une dépense obligatoire n'a pas été inscrite. Le comptable de la collectivité territoriale peut lui aussi saisir la Chambre puisqu'il connaît la situation financière de la collectivité territoriale. Enfin toute personne y ayant intérêt peut en faire de même. On sait que bon nombre de dépenses obligatoires sont des dépenses de rémunération. Dans un tel cas on comprend que la personne non payée puisse prendre l'initiative de la procédure.

Dans les trois cas c'est par lettre recommandée avec accusé de réception que la saisine est réalisée. Un mémoire justificatif doit être joint ainsi que les pièces justificatives. Aucun délai n'est prévu.

- **L'intervention de la Chambre régionale des comptes**

Elle se déroule en deux temps :

- La mise en demeure de la Chambre



Dans le mois qui suit sa saisine la CRC constate la non-inscription et met en demeure la collectivité territoriale d'inscrire la dépense.

Si la collectivité territoriale suit la Chambre le problème sera réglé.

- La proposition d'inscription

Si la collectivité territoriale rejette la mise en demeure ou si elle ne fait rien dans le délai d'un mois, la CRC demande au préfet de se substituer à la collectivité défaillante : La chambre assortit sa demande d'une proposition de « *création de ressources ou de diminution de dépenses facultatives destinés à couvrir la dépense obligatoire* »

- **L'inscription d'office**

«*le représentant de l'Etat dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence* ». S'il s'écarte des propositions de la Chambre il doit prendre une décision motivée.

La question s'est longtemps posé de savoir si la compétence du préfet était liée ou discrétionnaire. Dans son arrêt Commune de Brives-Charensac c/ Arnaud du 10 février 1988 le Conseil d'Etat affirme « *le préfet peut sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, refuser, par décision motivée de se conformer à la proposition de la Chambre régionale des comptes* » Il peut donc refuser l'inscription d'office. Mais, ce refus peut entraîner en cas d'illégalité la responsabilité de l'Etat en cas de faute lourde. ( CE, 29 Avril 1987, Ministère de l'Intérieur et Ministère de l'Education nationale c/ Ecole N.-D. de Kénitron)

## **2° Le non-mandatement d'une dépense obligatoire (Art. L. 1612-16 du CGCT)**

Quand une dépense est obligatoire, il faut non seulement qu'elle soit inscrite dans le budget, mais encore qu'elle soit mandatée sans quoi elle ne pourra être payée. A défaut de mandatement le préfet met en demeure le Maire, le Président du Conseil général ou le Président du Conseil régional d'y procéder. Si la mise en demeure reste sans effet dans le mois, qui suit le préfet procède d'office au mandatement.

### **b) Le contrôle du respect de l'annualité (Art. L. 1612-2 du CGCT)**

- **Les conditions du contrôle**

Si le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté le 31 mars ou le 15 avril, les années de renouvellement des conseils, la procédure de contrôle pourra être entamée. Encore faut-il que toutes les pièces nécessaires à l'établissement du budget aient été transmises par l'Etat quinze jours plus tôt. La liste des pièces devant être communiquées est donnée par [les décrets du 29 décembre 1982](#).

- **La procédure du contrôle**

Saisi par le préfet dans les quinze jours suivant la date limite du vote, la CRC, formule dans le mois qui suit des propositions en vue du règlement du budget, sur cette base le préfet règle et rend exécutoire le budget.

### **c) Le contrôle du respect de l'équilibre**

L'équilibre d'un budget apparaît d'abord au moment du vote de celui-ci, mais c'est surtout après exécution que l'on peut vérifier s'il a été réel ou non.

## **1° L'équilibre du budget voté**

Le budget doit être voté en équilibre réel ; si ce n'est pas le cas une procédure sera engagée.

- **Les conditions du contrôle : la notion d'équilibre réel** (Art. L. 1612-4 du CGCT)

Trois éléments permettent de définir cette notion :

- **Les deux sections doivent être chacune en équilibre**

L'équilibre ne s'apprécie pas globalement, comme s'était le cas avant 1982, mais section par section.

- **Les recettes et les dépenses doivent être évaluées de manière sincère**

Cela signifie que les recettes doivent être conformes aux évaluations résultant des informations transmises par l'Etat, mais aussi qu'aucune autre recette ne doit être majorée. Quant aux dépenses il faut qu'elles correspondent avec vraisemblance aux actions engagées par la collectivité, donc qu'elles ne soient ni minorées ni majorées.

- **Le remboursement de la dette en capital doit se faire par des ressources propres.**

L'article L. 1612-4 du CGCT précise de manière très technique ce qu'il faut entendre par là: *« lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice. »*

Ce qui est donc interdit c'est le déséquilibre négatif bien sûr c'est à dire le déficit, mais aussi le déséquilibre positif c'est à dire l'excédent. Toutefois, depuis 1997 l'excédent provenant de l'inscription des dotations aux amortissements et des provisions exigées est admis.

- **La procédure du contrôle : le rétablissement de l'équilibre** (Art. L. 1612-5 du CGCT)

- **La saisine de la Chambre régionale des comptes**

Le préfet saisit la CRC dans le mois suivant la transmission du budget. La saisine se fait par lettre recommandée avec accusé de réception.

Si le préfet s'est abstenu de saisir la Chambre, toute personne peut, dans les deux mois suivants le mois «réservé » au préfet, intenter un recours devant le Tribunal administratif contre le budget en arguant du déséquilibre.(CE, Département du Tarn c/ Barbut et autres 23-12- 1988).

Lorsque la CRC est saisie et jusqu'au terme de la procédure, l'organe délibérant ne peut se prononcer en matière budgétaire. De plus, l'exécution de ce budget est suspendue jusqu'au terme de la procédure. Mais, les dépenses de la section d'investissement peuvent être engagées, liquidées et mandatées dans la limite de la moitié des crédits inscrits à ce titre.

- **L'intervention de la Chambre régionale des comptes**

La CRC constate le déséquilibre, elle a un mois pour proposer à la collectivité des mesures visant à rétablir l'équilibre. Elle lui demande une nouvelle délibération.

Si les mesures prises sont insuffisantes ou si aucune mesure n'est adoptée dans le mois suivant, la CRC demande au préfet de régler le budget et de le rendre exécutoire dans un délai de quinze jours S'il s'écarte des propositions de la Chambre, il doit motiver sa décision.

Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a été réglé et rendu exécutoire par le

représentant de l'Etat dans le département, les budgets supplémentaires afférents au même exercice sont transmis par le préfet à la chambre régionale des comptes.

**2° L'équilibre du budget exécuté ou le déficit du compte administratif** (Art. L. 1612-14 du CGCT)

Lors du vote sur le compte administratif un déficit peut apparaître. S'il est suffisamment important il sera à l'origine d'une procédure de contrôle. Toutefois si le compte administratif n'est pas transmis dans les délais (au plus tard le 15 juillet), une procédure identique à la précédente sera entamée. (art L.1612-13 du CGCT).

**□ Les conditions du contrôle : l'importance du déficit**

Pour les régions, les départements ainsi que pour les communes de plus de 20.000 habitants le déficit constaté doit être égal ou supérieur à 5 % des recettes de fonctionnement. Pour les communes de moins de 20.000 habitants le déficit doit être supérieur ou égal à 10 % des mêmes recettes.

**□ La procédure de contrôle**

Saisie par le préfet, la CRC propose, dans le mois qui suit, des mesures permettant de rétablir l'équilibre. Le budget primitif suivant est automatiquement transmis à la CRC. S'il apparaît alors que le déficit n'est pas résorbé, la Chambre fait au préfet des propositions sur la base desquelles il réglera et rendra exécutoire le budget. Là encore s'il s'écarte des propositions de la Chambre il doit motiver explicitement sa décision.

## **SECTION 2 L'EXECUTION**

L'exécution des budgets locaux se fait dans le cadre de principes (§ 1), par des agents (§ 2), qui réalisent certaines opérations (§3).

### **§ 1 Les principes d'exécution**

Comme le droit budgétaire, la comptabilité publique des collectivités territoriales est régie par des principes en l'occurrence il s'agit du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Bien sûr ce principe n'est pas toujours respecté.

#### **A – LA SEPARATION DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES**

Grand principe du droit de la comptabilité publique, la séparation des ordonnateurs et des comptables remonte, comme les principes de droit budgétaire, à la Restauration. Le décret du 29 décembre 1962 le réaffirme dans son article 20 : « *Les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont incompatibles* ». Il existe aussi bien au niveau de l'Etat qu'au niveau des collectivités territoriales. Sa signification est relativement claire par contre sa valeur est parfois contestée.

##### **a) La signification du principe**

Comme dans tous les principes de séparation qu'affecte notre droit public (séparation des pouvoirs, séparation des autorités administratives et des juridictions administratives etc ...) il s'agit d'une double séparation : celle des organes ou l'indépendance organique, celle des fonctions ou la spécialisation fonctionnelle.

### ***1° La séparation organique***

L'exécution du budget est confiée à deux sortes d'agents différents et distincts et surtout indépendants l'un de l'autre. Les premiers sont les ordonnateurs, les seconds, les comptables. Les ordonnateurs sont des administrateurs qui en plus de leurs fonctions propres exercent des fonctions en matière budgétaire. Ils se situent au sommet des hiérarchies administratives. Ce sont les exécutifs locaux.

Les comptables appartiennent à d'autres administrations : des administrations d'Etat, celle du Trésor. Il n'y a donc entre eux aucun lien hiérarchique.

### ***2° La séparation fonctionnelle***

Si les ordonnateurs et les comptables sont organiquement indépendants c'est pour leur confier des fonctions différentes. Les premiers décident des dépenses et des recettes, de là vient leur nom. Les comptables quant à eux, disposent seuls des fonds nécessaires au paiement des dépenses, eux seuls peuvent encaisser les recettes. Bien sûr ils ne peuvent intervenir que sur ordre des ordonnateurs, mais après vérification.

## **b) L'évaluation du principe**

Ce principe présente un certain nombre d'inconvénients, mais ils sont compensés par des éléments qui en justifient l'existence.

### ***1° Les inconvénients***

Dés lors que deux personnes interviennent dans une même opération, il va de soi que cela demande deux fois plus de temps. Le principe a pour première conséquence de rallonger les procédures, mêmes si des initiatives récentes (convention ordonnateur/comptable) permettent de réduire les délais de paiement.

Mais, c'est sur un terrain plus politique que le principe est souvent contesté. En effet, dans la mesure où les comptables appartiennent à l'administration d'Etat, leur présence peut être comprise comme contraire au principe de la libre administration des collectivités territoriales.

### ***2° La justification***

Si lors de l'examen de la loi du 2 mars 1982 ces arguments ont été discutés, ils ont cependant été écartés. En effet, le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables présente l'avantage considérable de permettre un contrôle efficace de l'exécution du budget. Si l'ordonnateur reste seul compétent pour apprécier l'opportunité de la dépense, le comptable peut quant à lui contrôler la régularité sur le plan budgétaire de l'opération.

## **B – LES ATTEINTES A LA SEPARATION**

Certaines sont admises par les textes en vigueur, d'autres au contraire sont interdites.

## a) Les atteintes admises

### *1° La réquisition des comptables*

L'article 8 du décret du 29 décembre 1962 prévoit ce droit de réquisition pour tous les ordonnateurs.

#### □ Les conditions de la réquisition

- Elle est possible dès lors que la suspension du paiement n'est pas motivée par l'indisponibilité des crédits, l'absence de service fait, l'absence de visa du contrôleur financier ou encore le caractère non libératoire du paiement.
- Sur le plan formel, l'ordre de réquisition doit être écrit et signé par l'ordonnateur. De plus il doit être incontestable c'est à dire « ne laisser aucune ambiguïté sur l'intention de l'ordonnateur » (Instruction 84-40 MO du 8 mars 1984). De plus, il doit se présenter comme une pièce justificative s'ajoutant aux autres. Enfin, il est transmis à la Chambre régionale des comptes.

#### □ Les effets de la réquisition

Le comptable doit payer, toutefois, sa responsabilité est alors déchargé. C'est l'ordonnateur qui engage sa propre responsabilité.

### *2° Les régies*

Dans certaines hypothèses, une seule et même personne cumule les fonctions des ordonnateurs et des comptables. Cette personne est un administrateur, c'est à dire qu'il dépend d'un ordonnateur. Le régisseur, puisque tel est son nom peut intervenir dans des opérations de dépense, on parlera alors de régie d'avances ou dans des opérations de recettes et il s'agira naturellement de régie de recettes. L'organisation et le fonctionnement de ces deux types de régie est prévu par [le décret 97-1259 du 29 décembre 1997](#).

#### □ L'organisation des régies

##### • Création de la régie

Le régisseur est nommé par arrêté de l'ordonnateur de l'organisme auprès duquel la régie est instituée, sur avis conforme du comptable public assignataire.

##### • Obligations du régisseur

Avant d'entrer en fonctions, le régisseur est tenu de constituer un cautionnement Il est constitué par un dépôt en numéraire, de rentes sur l'Etat ou d'autres valeurs du Trésor.

Il peut être remplacé par l'engagement d'une caution solidaire constituée par l'affiliation du régisseur à une association de cautionnement mutuel agréée par le ministre chargé du budget.

##### • Responsabilités

Ils sont responsables personnellement et pécuniairement pour les opérations dont ils ont la charge.

##### • Contrôles

L'ordonnateur et le comptable exercent un contrôle sur les régisseurs.

#### □ Fonctionnement

- **La régie d'avances**

Dans la régie d'avances, le comptable remet au régisseur une avance de trésorerie pour lui permettre de procéder au paiement de dépenses qu'il aura lui-même engagé et liquidé.

Seules certaines dépenses peuvent faire l'objet d'un régie d'avances :

- Les dépenses de matériel et de fonctionnement dans la limite d'un montant fixé par arrêté du ministre chargé du budget
- La rémunération des personnels payés sur une base horaire ou à la vacation ainsi que les charges sociales y afférentes
- Les secours
- Les avances sur frais de mission ou les frais de mission lorsqu'il n'a pas été consenti d'avance
- Les traitements ou les salaires au titre du mois au cours duquel les agents entrent au service des collectivités locales et des établissements publics locaux ou le quittent

Le montant de l'avance est fixé par l'acte constitutif qui précise également les conditions dans lesquelles, à titre exceptionnel et sur avis conforme du comptable public assignataire, l'avance peut dépasser ce maximum. L'avance est versée par le comptable public assignataire sur demande du régisseur, visée par l'ordonnateur.

Le régisseur remet les pièces justificatives des dépenses payées par ses soins, dans les conditions fixées par l'acte constitutif et au minimum à la fin de chaque mois, à l'ordonnateur qui émet, pour le montant des dépenses reconnues régulières, un mandat de régularisation.

- **La régie de recettes**

Dans la régie de recettes le régisseur constate les droits de la collectivité territoriale, liquide la recette et procède au recouvrement de celle-ci. Seules des recettes non-fiscales peuvent faire l'objet d'une régie.

Les régisseurs versent et justifient les recettes encaissées au comptable public assignataire dans les conditions fixées par l'acte constitutif de la régie et au minimum une fois par mois.

Les chèques sont remis à l'encaissement ou au comptable public assignataire si le régisseur ne détient pas de compte de dépôts, au plus tard le lendemain de leur réception.

## **b) Les atteintes interdites : la gestion de fait**

C'est une théorie d'origine jurisprudentielle (Cour des comptes, Ville de Roubaix 23 août 1834). Mais le Législateur va la reprendre à son compte. Le dernier texte étant la [loi du 23 février 1963 art 60- XI](#). Il précise la définition et la sanction de la théorie de la gestion de fait.

- **La définition de la gestion de fait**

C'est le fait pour une personne non habilitée de s'immiscer dans la gestion d'un poste comptable. Pour un ordonnateur plusieurs situations peuvent constituer une gestion de fait.

- L'extraction irrégulière de fonds ou valeurs. Il s'agit de « mandats fictifs » c'est à dire de mandatements au vu de fausses pièces ou encore des subventions fallacieuses destinées à des associations dirigées par le Maire.

- L'ingérence dans le recouvrement des recettes

Ces hypothèses sont relativement fréquentes. Il s'agit des cas dans lesquels l' élu encaisse lui-même le produit de la vente d'une coupe de bois ou de tout autre produit.

□ **La sanction de la gestion de fait**

- La réparation

Le comptable de fait doit rendre ses comptes à la Chambre régionale des comptes qui déclare ou non la personne, comptable de fait. Celui-ci encourt la même responsabilité que le comptable régulier : il est responsable personnellement et pécuniairement. Il peut donc être mis en débet.

- La répression

Le comptable de fait peut être condamné par le juge pénal pour immixtion dans les fonctions publiques. En l'absence d'une telle condamnation le juge des comptes peut le condamner à payer une amende qui est plafonnée à la valeur des sommes irrégulièrement maniées.

De plus, le Maire, le Président du Conseil général ou encore le Président du Conseil régional est déclaré inéligible et par conséquent est déclaré démissionnaire d'office s'il est encore en fonction à la date du jugement.

## § 2 Les moyens d'exécution

### A - LES AGENTS D'EXECUTION

#### a) Les ordonnateurs

Ce sont les exécutifs des collectivités territoriales. Le Maire pour la commune, le président du Conseil général pour le Département, le président du Conseil régional pour la Région. Ils peuvent déléguer leur signature.

Les ordonnateurs tiennent une comptabilité de leurs engagements et de leurs mandatements, ils établissent le compte administratif.

#### *1° La responsabilité pénale des ordonnateurs*

Plusieurs délits sont prévus par le nouveau [code pénal](#) :

- la concussion : art 432-10

C'est le fait, pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû. Ce délit est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 F d'amende.

- la corruption passive : art 432-11

Elle consiste pour un élu local, à solliciter ou à accepter, sans droit, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction. Ce délit est puni de dix ans d'emprisonnement et de 1 000 000 F d'amende

- la prise illégale d'intérêt : art 432-12

C'est le fait, pour une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.

Mais, dans les communes de moins de 3500 habitants, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le

transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 100 000 F.

De plus, dans ces communes, les Maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués peuvent acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement à condition que ces actes soient entérinés, par le conseil municipal.

## ***2° La responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière***

La Cour a été créée par la loi du 25 septembre 1948. Elle est composée de membres de la Cour des comptes et de membres du Conseil d'Etat. Elle est présidée par le Premier président de la Cour des comptes.

Elle a été créée pour juger les administrateurs en cas de non-respect des règles de la comptabilité publique. Toutefois ont été exclus explicitement de sa compétences les ordonnateurs exerçant des fonctions politiques.

Par conséquent les Maires, Présidents de Conseils généraux et Présidents de Conseils régionaux ne peuvent en principe être jugés par elle. Toutefois, depuis [la loi du 29 janvier 1993](#) ces élus locaux peuvent être poursuivis dans trois cas :

- lorsqu'ils ont utilisé leur droit de réquisition pour procurer un avantage injustifié.
- lorsqu'ils sont à l'origine d'une condamnation de leur collectivité à une astreinte.
- lorsqu'ils ont manqué à l'obligation d'exécuter une décision de justice condamnant leur collectivité au paiement d'une somme d'argent.

### **b) Les comptables**

Les comptables des budgets locaux sont des fonctionnaires d'Etat nommés par le Ministre des finances après information de l'ordonnateur. Il s'agit pour la commune des Trésoriers principaux ou des Receveurs-percepteurs ou des Trésoriers. Pour le département le comptable est le Payeur départemental, pour la région enfin, c'est le Payeur régional.

Depuis l'arrêt [PELLETIER](#) du Tribunal des conflits de 1873 les fonctionnaires publics ne sont personnellement responsables qu'en cas de faute personnelle et non en cas de faute de service. Pour les comptables cette distinction ne joue pas : ils sont toujours personnellement et pécuniairement responsables. C'est la loi du 23 février 1963 qui établit cette responsabilité.

#### **Loi n° 63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963 (extrait)**

##### **Article 60**

**I** - Quel que soit le lieu où ils exercent leurs fonctions, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics nationaux ou locaux, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité, ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent.



Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine, dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique.

Hors le cas de mauvaise foi, les comptables publics ne sont pas personnellement et pécuniairement responsables des erreurs commises dans l'assiette et la liquidation des droits qu'ils recouvrent.

Les comptables publics ne sont pas personnellement et pécuniairement responsables des opérations qu'ils ont effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs.

### ***1° Le champ d'application de la responsabilité des comptables***

Le comptable est personnellement responsable sur ses propres deniers non seulement pour des faits qui lui sont imputables, mais aussi pour des faits imputables à d'autres.

#### **□ Responsabilité pour fait personnel**

La responsabilité pécuniaire prévue se trouve engagée dès lors :

? qu'un déficit ou un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté,

? qu'une recette n'a pas été recouvrée,

? qu'une dépense a été irrégulièrement payée

? que, par la faute du comptable public, l'organisme public a dû procéder à

l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers.

#### **□ Responsabilité pour fait d'autrui**

Les comptables peuvent voir leur responsabilité engagée par des faits imputables aux :

? agents du poste comptable

? régisseurs

? comptables subordonnés

### ***2° La mise en œuvre de la responsabilité des comptables***

La responsabilité des comptables est mise en œuvre dans le cadre d'une procédure et aboutit généralement à des sanctions.

#### **□ La procédure**

Elle peut être administrative ou juridictionnelle.

– une procédure administrative :

C'est le cas pour les comptables des communes de moins de 2000 habitants. Dans ce cas c'est le Trésorier- payeur général qui opère.

– une procédure juridictionnelle :

Dans tous les autres cas, c'est la Chambre régionale des comptes qui est compétente

#### **□ Les sanctions**

– Elles sont lourdes, puisque le comptable s'expose à payer le débet principal, c'est à dire la somme manquante. Mais le comptable s'expose aussi à verser les intérêts du débet :

« VIII - Les débetts portent intérêt au taux légal à compter de la date du fait générateur ou, si cette date ne peut être fixée avec précision, à compter de celle de leur découverte. »

– Toutefois des atténuations sont possibles : la remise gracieuse, le sursis de versement ainsi que des décharges en cas de force majeure

Enfin les comptables peuvent être exonérés de leur responsabilité par le biais de deux procédures

- la procédure de l'admission en non-valeur

- la procédure de la réquisition des comptables

## B - LES OPERATIONS D'EXECUTION

Elles varient selon qu'il s'agit de dépenses ou de recettes

### a) Les opérations de dépenses

Les opérations de dépense se décomposent en deux temps : la phase administrative qui dépend de l'ordonnateur et la phase comptable qui relève bien sûr du comptable.

#### 1° La phase administrative

Elle comprend trois éléments :

##### □ L'engagement de la dépense

L'article 29 du Décret du 29-12-1962 en donne la définition suivante : « *l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge* ». Plus concrètement il s'agit d'actes unilatéraux comme une commande de matériel, ou d'actes multilatéraux comme un contrat.

##### □ La liquidation de la dépense

Le Décret du 29-12-1962 rappelle le double aspect de la liquidation.

– L'aspect juridique de la liquidation : elle « *a pour objet de vérifier la réalité de la dette* » C'est la traduction de vieille règle du « *service fait* » selon laquelle le paiement des dettes est subordonné à la constatation de l'existence des prestations ou des services commandés.

– L'aspect technique de la liquidation : elle a aussi pour objet « *d'arrêter le montant de la dépense* » c'est la liquidation proprement dite, c'est à dire le calcul de la dépense elle-même ou encore la phase technique après la phase juridique

##### □ L'ordonnancement de la dépense

« *L'ordonnancement est l'acte administratif donnant, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre de payer la dette de l'organisme public.* » (Décret du 29-12-1962)

L'ordonnancement est donc un acte administratif, dont la nature est particulière ainsi que les formes.

– La nature de l'ordonnancement. C'est un acte discrétionnaire. L'ordonnateur n'est jamais obligé d'intervenir, il juge du moment où il prendra sa décision. C'est pour limiter ce caractère discrétionnaire que la loi du 16 juillet 1980 sur les astreintes a prévu que les décisions de justice sont exécutés dans les deux mois. Faute d'ordonnancement dans ce délai, le représentant de l'Etat adresse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public local une mise en demeure d'y procéder dans le délai d'un mois ; à défaut, il émet d'office l'état nécessaire au recouvrement correspondant.

– La forme de l'ordonnancement. Au niveau local l'ordonnancement est toujours un mandat de paiement.

#### 2° La phase comptable

##### □ Le contrôle

Le comptable exerce un contrôle qui ne peut en aucune manière être un contrôle de l'opportunité. Il s'agit en effet d'un contrôle de la régularité mais seulement de la légalité externe, c'est à dire de la régularité budgétaire.

Le décret du 29 décembre 1962 précise l'objet de ce contrôle, il en fixe également la sanction.

- **L'objet du contrôle**

L'article 12 énonce cinq points sur lesquels porte le contrôle :

- La qualité de l'ordonnateur tout d'abord. Il s'agit de vérifier que la personne qui a signé l'ordonnance de paiement ou le mandat est bien l'ordonnateur, qu'il est compétent pour agir.

- L'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent. Les chapitres budgétaires inscrits sur le mandat de paiement doivent exister, mais surtout ils doivent correspondre par leur objet à la dépense envisagée.

- La disponibilité des crédits. Pour que le paiement ait lieu, il est nécessaire que le chapitre sur lequel s'impute la dépense contienne suffisamment de crédits

- La validité de la créance. Cela revient à vérifier l'existence du service fait à partir des différents documents accompagnant l'ordonnance de paiement, mais, cela revient aussi à vérifier les calculs de liquidation

De plus, l'article 13 du décret du 29 décembre 1962 rappelle que le comptable contrôle l'application des règles de la prescription quadriennale. En effet, selon la loi du 31 décembre 1968 (art. 1<sup>er</sup>) : « *sont prescrites au profit de l'Etat, des départements et des communes ... toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis* »

Enfin, la validité de la créance dépend de l'existence du visa des contrôleurs financiers sur les engagements et les ordonnancements émis par les ordonnateurs principaux

- Le caractère libératoire du paiement. Le comptable s'assure que la personne désignée est bien le créancier.

- **La sanction du contrôle**

- Le plus souvent, aucune irrégularité n'est constatée. La procédure pourra donc suivre son cours. C'est à dire que le comptable procédera au paiement.

- Mais parfois, telle ou telle irrégularité est détectée, alors, le comptable suspend le paiement. Ce qui revient à dire qu'il informe l'ordonnateur de sa décision et qu'il la motive.

- L'ordonnateur peut alors, soit renoncer à l'opération, soit la régulariser si cela est possible. Enfin il peut user de son droit de réquisition

- **Le paiement**

Le comptable procède au règlement de la dette en payant. D'autres modes d'extinction de la dette peuvent être utilisés.

- **Les modalités du paiement**

- Le bénéficiaire du paiement : pour que le paiement ait bien un caractère libératoire il faut que ce soit le créancier lui-même. En outre, pour les mêmes raisons, le comptable doit s'assurer qu'il n'existe pas d'opposition au paiement.

- Les modes de paiement : au dessus de 2500 F le paiement intervient par virement. En dessous de ce seuil, il peut se faire par chèques, voire en espèces.

- **Les autres modes d'extinction de la dette : la compensation**

Les organismes publics peuvent opposer la compensation à leurs créanciers dès lors que ceux-ci sont également leurs débiteurs. L'inverse n'est pas vrai.

## **2° Les opérations de recettes**

Ici encore on retrouve les deux phases administrative et comptable.

### ***1° La phase administrative***

#### **□ L'établissement des recettes**

Le décret du 29 décembre 1962 prévoit deux temps :

##### **• La constatation des droits**

Elle permet de vérifier la réalité des faits générateurs de la recette. Elle se traduit en matière d'impôt sur le revenu par les opérations d'assiette. Les services fiscaux vérifient au moyen de la déclaration du contribuable l'existence des revenus perçus.

##### **• La liquidation**

Elle a pour finalité de calculer le montant de la recette. Ainsi en matière d'impôt sur le revenu, la liquidation se fait par application du barème de l'impôt à la base.

#### **□ La mise en recouvrement**

#### **Article 23 Décret du 29-12-1962**

*Toute créance liquidée fait l'objet d'un ordre de recette constitué par un extrait de décision de justice, un acte formant titre, un arrêté de débet ou, sauf dérogation autorisée par le ministre des finances, un titre de perception émis par l'ordonnateur.*

*Pour les recettes encaissées sur versements spontanés des redevables, le titre de perception peut être établi périodiquement pour régularisation.*

Elle se traduit par l'émission d'un ordre de recettes. Il peut prendre plusieurs formes.

### ***2° La phase comptable***

#### **□ La prise en charge**

Dès réception de l'ordre de recettes, le comptable doit inscrire la recette dans ses écritures.

#### **□ Le contrôle**

Il est effectué dans l'intérêt du comptable. Il porte sur l'existence de l'autorisation de percevoir la recette. Eventuellement, le comptable vérifiera les réductions ou les annulations d'ordre de recettes.

#### **□ Le recouvrement**

Le recouvrement se déroule en premier lieu de manière amiable. Généralement cela suffit, mais si le paiement n'intervient pas, le recouvrement devient forcé. Après l'envoi d'un commandement de payer, des saisies sont opérées.

## **§ 3 Le contrôle de l'exécution**

Il se traduit par un certain nombre d'opérations (B) mises en œuvre par certains agents (A).

### **A - LES AGENTS DU CONTROLE : LES CRC**

Les Chambres régionales des comptes (CRC) ont été créées par la loi du 2 mars 1982 et organisées par la loi du 10 juillet 1982 ainsi que par le décret du 23 août 1995. Les dispositions essentielles ont été réunies en 1995 dans le livre II du [Code des juridictions financières](#).

## **a) L'organisation**

Dans chaque région est créée une Chambre régionale des comptes en France métropolitaine (22). Trois Chambres territoriales ont été mises en place en Outre mer, une compétente pour la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique, une autre pour la Réunion, enfin la dernière pour la Nouvelle Calédonie et la Polynésie.

Le siège des Chambres est fixé par décret après avis du Conseil régional. Dans tous les cas c'est le chef lieu de la région qui a été retenu sauf en Corse (Bastia), en Ile de France (Marne la Vallée), en Lorraine (Épinal) et dans le Nord-Pas-de-Calais ( Arras)

### **1° Les Chambres**

Chaque Chambre est formée par au moins un président et deux assesseurs. Elle peut être divisée en sections dont le nombre varie en fonction de l'importance des activités des Chambres. Chaque section comprend un président et deux assesseurs. En Ile de France ou en Provence-Alpes-Côte d'Azur, les Chambres comprennent cinq sections, dans des régions plus petites elles n'en comptent qu'une.

Le ministère public est assuré par un ou plusieurs commissaires du Gouvernement, choisis parmi les magistrats de la Chambre.

Des assistants de vérification aident les juges qui peuvent faire appel ponctuellement à des experts extérieurs.

### **2° Les magistrats**

Les Chambres sont composées par des juges qui bénéficient d'un statut protecteur.

#### **□ La carrière des magistrats**

Les membres des CRC sont recrutés par la voie du concours de sortie de l'ENA. Le corps comprend plusieurs grades : président de section, conseiller hors classe, conseiller de première classe, conseiller de seconde classe. Les présidents des CRC sont nommés sur proposition du Premier président de la Cour des comptes par le Président de la République parmi les membres de la Cour des comptes ou ceux des CRC inscrits sur une liste d'aptitude établie par le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes. Ce conseil assure la discipline au sein du corps ainsi que l'avancement.

#### **□ L'indépendance des magistrats**

Pour garantir leur indépendance, les membres des CRC bénéficient de l'inamovibilité. De plus, quelques incompatibilités sont prévues par le CJF : avec le mandat parlementaire national et européen, celui de Président de Conseil général, de Président de Conseil régional.

## **b) Les attributions**

### **1° Compétence obligatoire**

Les Chambres régionales des comptes, contrôlent obligatoirement les comptes des collectivités territoriales situées dans leur ressort : communes, départements et région. Toutefois, le contrôle des communes de moins de 2000 habitants et dont les recettes ordinaires de fonctionnement ne dépassent pas 2 millions de francs est réalisé depuis la loi du 5 janvier 1985 par le Trésorier- payeur général.

Les chambres contrôlent également obligatoirement les établissements publics locaux comme les hôpitaux, les lycées ou les offices d'HLM. Ainsi que les EPCI.

Le contrôle pratiqué est de nature juridictionnelle s'agissant des comptes des comptables de ces personnes. En effet ce contrôle débouche sur un acte juridictionnel : le jugement. Par contre les Chambres régionales des comptes exercent un contrôle administratif sur les administrateurs et plus précisément sur leur gestion. Il débouche sur des «Lettres d'observations ». Enfin, les Chambres exercent un autre contrôle de nature administrative : le contrôle budgétaire qui consiste on l'a vu à vérifier l'application de quelques grand principes de droit budgétaire.

## ***2° Compétence facultative***

Les Chambres régionales des comptes peuvent vérifier les comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier supérieur à 10 000 F ou dans lesquelles ces mêmes collectivités territoriales détiennent, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou enfin exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Par délégation de la Cour des comptes elles peuvent être amenées à contrôler certains établissements publics nationaux, comme, une partie des universités ou les chambres d'agriculture.

Enfin, depuis la loi ATR du 6 février 1992, elles participent au contrôle de la légalité des conventions de marché public ou de délégation de service public. Celles-ci peuvent en effet être transmises aux Chambres par le représentant de l'Etat. Si c'est le cas, elles doivent rendre leur avis dans le délai d'un mois. Cet avis sera transmis non seulement au préfet mais aussi à la collectivité territoriale ou à l'établissement public.

## **B – LES OPERATIONS DE CONTROLE**

### **a) Le contrôle des comptes des comptables : l'apurement des comptes**

Les comptables des collectivités territoriales contrôlées doivent produire leurs comptes au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit la clôture de l'exercice auquel il se rapporte.

Le commissaire du Gouvernement veille à ce que cette obligation du comptable soit respectée. En cas de retard dans la production ou de non production du compte, le comptable peut se voir condamner à une amende. La procédure se déroule selon un schéma semblable à celui en vigueur devant la Cour des comptes, ses caractéristiques sont également les mêmes.

### ***1° Le déroulement de la procédure***

Trois phases peuvent être distinguées.

#### **□ L'instruction**

Chaque compte est confié à un magistrat rapporteur dont le travail est soumis au contre-rapport.

Le rapporteur examine le compte et ses annexes. Il peut se faire communiquer tout document qu'il estime nécessaire. Aucun document concernant les comptes et la gestion de la collectivité ne peut lui être refusé sous motif de confidentialité, et cette obligation s'étend à l'ensemble des personnes concourant à la direction de l'organisme et à sa gestion, y compris aux autorités de tutelle. Le fait de faire obstacle aux investigations de la Chambre constitue un délit passible d'une amende de 100 000 F.

A la suite de ces investigations un rapport est établi. Un contre-rapporteur, est désigné.

#### □ **L'audience**

Un débat en formation collégiale s'instaure entre le rapporteur, le contre-rapporteur et les autres membres. La chambre décide ensuite de faire sien ou non le contenu des travaux du rapporteur. A la suite de chaque vérification d'un compte, la Cour se prononce par **un double jugement**.

– **Le jugement provisoire** : tout jugement imposant une charge quelconque au comptable est prononcé à titre provisoire ; il est suivi d'un jugement définitif au vu des justifications apportées.

#### – **Les jugements définitifs**

- Si le comptable a respecté ses obligations un **jugement de décharge** sera pris, puisqu'il décharge le comptable de sa responsabilité.

- Si le comptable a respecté ses obligations et quitte définitivement ses fonctions c'est un **jugement de quitus** qui sera pris.

- Par contre si le comptable est débiteur envers la collectivité dont il tient le compte, un **jugement de débet** sera pris.

La Chambre peut également prononcer :

- des jugements constatant une gestion de fait, c'est-à-dire le maniement de fonds publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public

- des jugements de condamnation à l'amende, pour retard dans la production des comptes ou dans la réponse à un arrêt provisoire, ainsi que pour sanctionner une gestion de fait.

#### □ **Les voies de recours**

– L'appel devant la Cour des comptes est possible dans les deux mois. Ce recours est ouvert non seulement au comptable, mais aussi à la collectivité territoriale, au commissaire du Gouvernement ainsi qu'au Procureur près la Cour des comptes. L'arrêt rendu en appel par la Cour des comptes peut lui-même faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat dans les deux mois.

– Le recours en révision

Si des éléments nouveaux sont découverts et s'ils sont susceptibles de remettre en cause les conclusions du jugement, un recours en révision peut être introduit devant la Chambre elle-même, à la demande du comptable ou du commissaire du Gouvernement.

### **2° Les caractères de la procédure**

– La procédure est inquisitoriale

Cela signifie que le juge conduit l'instance et non pas les parties comme dans un procès civil.

– La procédure est écrite.

Comme dans l'ensemble de la juridiction administrative la procédure est écrite, c'est à dire que seules les pièces écrites sont prises en compte : rapport et contre-rapport, observations du comptable.

– La procédure est non publique

Si l'instruction est secrète ainsi que le délibéré, ce qui est la règle devant n'importe quel juge, les audiences sont également secrètes ou plus exactement non-publiques. Cela signifie que non seulement le public n'est pas admis dans la salle d'audience, mais que de plus, le comptable lui-même ne l'est pas. Cette caractéristique découle d'une tradition ancienne fondée sur des raisons pratiques et sur des raisons de principe. Depuis 1996, les audiences relatives aux condamnations à l'amende sont publiques et cette réforme pourrait à l'avenir être étendue à d'autres audiences sous l'influence de la Convention européenne des Droits de l'homme.

– La procédure est contradictoire

La règle du double jugement permet de respecter le principe du contradictoire puisque le comptable qui n'assiste pas à son procès peut néanmoins répondre à ce qui lui est reproché.

## **b) Le contrôle de la gestion des ordonnateurs**

### *1° La nature du contrôle*

Ce contrôle n'est pas juridictionnel mais administratif. Il ne débouche pas sur un jugement qui est un acte juridictionnel, mais sur des lettres d'observations.

La loi du 2 mars 1982 parlait de contrôle «du bon emploi des fonds publics » ce qui pouvait laisser penser que les CRC pouvaient apprécier l'opportunité des décisions prises par les ordonnateurs. Afin d'éviter cette confusion, la loi du 5 janvier 1988 devait remplacer ces termes par ceux de «contrôle de l'emploi régulier» des fonds publics. En réalité les CRC contrôlent aussi les résultats obtenus par comparaison avec les moyens mis en œuvre. « *Sa compétence s'étend ainsi à la qualité de la gestion et peut la conduire dans la voie de l'évaluation des politiques publiques locales* »

### *2° La procédure du contrôle*

Le contrôle est entrepris à l'initiative de la Chambre régionale des comptes, mais depuis la loi du 6 février 1992 il peut être demandé par le préfet ou l'exécutif local lui-même. Les magistrats disposent de moyens d'investigation quasiment illimités.

Le magistrat instructeur rédigera, après avoir entendu l'ordonnateur, une lettre d'observation provisoire qui sera communiquée à l'ordonnateur pour qu'il puisse répondre par écrit. La lettre d'observation est alors définitivement établie. Pendant longtemps elle restait secrète. Mais depuis la loi du 15 janvier 1990 elle doit être communiquée par l'exécutif à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion afin qu'un débat puisse se dérouler.

De plus, les lettres d'observations sont des documents administratifs qui en tant que tels sont communicables à toute personne qui en fait la demande. ( CE 30 juin 1989, Ministère du Budget / David)

Enfin, les observations sont communiquées à la Cour des comptes qui peut ainsi alimenter la partie de son Rapport public consacrée aux collectivités territoriales.



<b><u>DEUXIEME PARTIE : LE CONTENU FINANCIER : LES RECETTES</u></b> .....	<b>52</b>
<b><u>CHAPITRE 1 LES RECETTES INTERNES</u></b> .....	<b>52</b>
<b><u>SECTION 1 LES RECETTES FISCALES</u></b> .....	<b>52</b>
<u>§ 1 – Les impôts directs</u> .....	52
<u>A – La réforme de la fiscalité directe locale</u> .....	52
<u>a) La réforme d’origine</u> .....	52
<u>1° Les étapes de la réforme</u> .....	53
<u>2° Les objectifs de la réforme</u> .....	54
<u>b) La réforme en cours</u> .....	56
<u>1° Des résultats incertains</u> .....	57
<u>2° Des conséquences déplorables</u> .....	58
<u>B - Les éléments de la fiscalité directe locale</u> .....	60
<u>a) La taxe d’habitation</u> .....	61
<u>1° Le domaine de l’impôt</u> .....	61
<u>2° La liquidation de l’impôt</u> .....	62
<u>b) La taxe foncière sur les propriétés bâties</u> .....	64
<u>1° Domaine</u> .....	64
<u>2° Liquidation</u> .....	65
<u>c) La taxe foncière sur les propriétés non bâties</u> .....	66
<u>1° Champ d’application</u> .....	66
<u>2° Calcul</u> .....	66
<u>d) La taxe professionnelle</u> .....	67
<u>1° Champ d’application</u> .....	67
<u>2° Calcul</u> .....	69
<u>e) Les taxes annexes</u> .....	71
<u>1° Les taxes additionnelles aux impôts directs</u> .....	71
<u>2° Les taxes ayant une base spécifique</u> .....	72
<u>§ 2 Les impôts indirects</u> .....	73
<u>A – Les impôts inscrits à la section d’investissement</u> .....	73
<u>a) La fiscalité de l’urbanisme</u> .....	73
<u>1° La taxe locale d’équipement</u> .....	73
<u>2° Les « participations »</u> .....	75
<u>c) La taxe départementale des espaces naturels sensibles</u> .....	76
<u>1° L’établissement de la taxe</u> .....	76
<u>2° L’utilisation du produit de la taxe</u> .....	76
<u>d) Taxe pour le financement des dépenses des conseils d’architecture,</u> <u>d’urbanisme et de l’environnement</u> .....	76
<u>1° Champ d’application</u> .....	76
<u>2° Cumul</u> .....	76
<u>B – Les impôts inscrits à la section de fonctionnement</u> .....	76
<u>a) Les impôts obligatoires</u> .....	76
<u>1° Au profit des communes</u> .....	76
<u>2° Au profit des départements</u> .....	77
<u>3° Au profit des régions</u> .....	78
<u>b) Les impôts facultatifs</u> .....	78
<u>1° Au profit des communes</u> .....	78

2° Au profit des départements .....	79
<b><u>SECTION 2 LES RECETTES NON-FISCALES</u></b> .....	<b>79</b>
§ 1 Les recettes du domaine .....	79
A – Le domaine privé .....	79
a) L’exploitation du domaine .....	79
1° La location .....	79
2° La production .....	79
b) L’aliénation du domaine .....	80
1° Compétence .....	80
2° Prix .....	80
B – Le domaine public .....	80
a) Les recettes perçues en vue de l’utilisation du domaine public .....	80
1° Les utilisations individuelles .....	80
2° Les utilisations collectives .....	80
b) Les recettes perçues à l’occasion de travaux réalisés sur le domaine .....	81
1° Les taxes de voiries .....	81
2° La contribution pour dégradation de voirie .....	81
§ 2 Les recettes des services publics .....	81
a) Le principe de l’équilibre financier .....	81
b) Le principe d’égalité devant le service public .....	81
<b><u>CHAPITRE 2 LES RECETTES EXTERNES</u></b> .....	<b>82</b>
<b><u>SECTION 1 RECETTES DE TRANSFERT</u></b> .....	<b>82</b>
§ 1 La péréquation .....	84
A – La péréquation assurée par l’Etat : la DGF .....	84
a) Les origines de la DGF .....	84
1° Les origines fiscales .....	84
2° Le VRTS .....	85
b) L’instauration de la DGF .....	85
1° La DGF des communes .....	85
2° La DGF des départements .....	86
c) La transformation de la DGF .....	87
1° La dotation de base .....	87
2° La dotation de péréquation .....	87
3° La dotation de compensation .....	88
4° Les concours particuliers .....	88
d) La DGF actuelle .....	89
1° La DGF des communes et des EPCI (112,2 milliards de francs en 2001) .....	89
2° La DGF des départements (18,5 MdF) .....	90
B – La péréquation entre collectivités territoriales .....	91
a) La péréquation de la taxe professionnelle .....	91
1° Le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) .....	91
2° Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) .....	92
3° Le fonds national de péréquation (FNP) .....	93
b) Les fonds régionaux .....	93
1° Le Fonds de solidarité entre les communes de la Région Ile de France (FSCRIF) .....	93
2° Le Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR) .....	95
§ 2 La compensation .....	98
A - La compensation de transferts de compétences .....	98
a) La dotation générale de décentralisation (DGD) .....	99

1° <u>La constitution de la DGD</u> .....	99
2° <u>La répartition de la DGD</u> .....	100
b) <u>Les autres dotations de compensation des transferts de compétences</u> .....	101
1° <u>La dotation formation professionnelle (DDRFPA)</u> .....	101
2° <u>Les dotations scolaires d'équipement (DDEC et DRES)</u> .....	101
<u>B - Les compensations fiscales</u> .....	102
a) <u>Le FCTVA (art L.1615-1 à L.1615-10 CGCT) 23,5 Mdf en 2001</u> .....	102
1° <u>Origine</u> .....	102
2° <u>Fonctionnement</u> .....	102
b) <u>Les autres dotations</u> .....	102
1° <u>Les compensations des exonérations</u> .....	102
2° <u>Les compensations des dégrèvements</u> .....	103
<u>C - La compensation de certaines dépenses</u> .....	105
a) <u>La dotation spéciale instituteur (Art L. 2334- 26 et s du CGCT)</u> .....	105
b) <u>La dotation élus locaux (Art L. 2335- 1 du CGCT)</u> .....	106
<u>§ 3 La globalisation : la DGE</u> .....	106
<u>A - La création de la DGE</u> .....	106
a) <u>Le système prévu</u> .....	106
1° <u>La constitution de la DGE</u> .....	106
2° <u>L'évolution de la DGE</u> .....	109
3° <u>La répartition de la DGE</u> .....	109
b) <u>Les difficultés rencontrées</u> .....	109
1° <u>La faiblesse des sommes distribuées</u> .....	109
2° <u>Un mauvais système de répartition</u> .....	109
<u>B - La réforme de 1985</u> .....	110
a) <u>Le nouveau système</u> .....	110
1° <u>La première part (50 % de la DGE)</u> .....	110
2° <u>La seconde part</u> .....	110
b) <u>Ses inconvénients</u> .....	111
1° <u>Le retour en arrière</u> .....	111
2° <u>La faiblesse des sommes versées</u> .....	111
3° <u>La complication</u> .....	111
<u>C - La DGE actuelle</u> .....	111
a) <u>La DGE des communes (CGCT art L2334-32et s.) (2,65 MdF)</u> .....	111
b) <u>La DGE des départements ( CGCT art 3334-10et s.) (2,85 MdF)</u> .....	111
1° <u>La première part comprend elle-même deux fractions et une majoration:</u> .....	111
2° <u>La seconde part se décompose en une fraction et deux majorations :</u> .....	111
<b><u>SECTION 2 LES EMPRUNTS</u> .....</b>	<b>112</b>
<u>§ 1 La décision de recourir à l'emprunt</u> .....	112
<u>A - compétence</u> .....	112
a) <u>Compétence de principe</u> .....	112
b) <u>Délégation de la compétence</u> .....	113
1° <u>Dans les communes</u> .....	113
2° <u>Dans les départements et les régions</u> .....	113
<u>B - Le contrôle</u> .....	113
a) <u>La suppression des tutelles</u> .....	113
c) <u>Le contrôle de légalité</u> .....	113
1° <u>Procédure</u> .....	113
2° <u>Effets</u> .....	113
<u>§ 2 Le contrat de prêt</u> .....	113

<u>A - Nature</u> .....	113
<u>B – Compétence</u> .....	114
a) <u>Compétence de principe</u> .....	114
b) <u>Délégation de la compétence</u> .....	114
<b><u>BIBLIOGRAPHIE</u></b> .....	<b>115</b>

## DEUXIEME PARTIE

### LE CONTENU FINANCIER : LES RECETTES

On distinguera les recettes internes, celles qui sont générées par les collectivités territoriales elles mêmes et les recettes externes.

### CHAPITRE 1 LES RECETTES INTERNES

Ce sont en grande partie des recettes fiscales. Mais d'autres recettes de nature non-fiscale doivent être mentionnée car elles peuvent représenter ici ou là des montants importants.

#### **SECTION 1 LES RECETTES FISCALES**

Classiquement, on oppose les impôts directs et les impôts indirects.

##### **§ 1 – Les impôts directs**

La fiscalité directe locale fait l'objet d'une réforme depuis le début de la V<sup>e</sup> République qui semble encore inachevée aujourd'hui. Aussi, avant d'étudier les éléments de la fiscalité directe locale (B), c'est à dire les différents impôts, convient-il de se pencher sur le thème de la réforme de la fiscalité directe locale (A).

##### **A – LA REFORME DE LA FISCALITE DIRECTE LOCALE**

En réalité, on parle de réforme de la fiscalité directe locale depuis 1917 ! Mais cette réforme tant attendue n'interviendra qu'au début de la V<sup>e</sup>. C'est la réforme d'origine. Elle devait s'achever à la veille de la décentralisation de 1982. C'est pourquoi, depuis lors une nouvelle étape a commencé, c'est la réforme en cours.

##### **a) La réforme d'origine**

Elle commence avec l'ordonnance du 7 janvier 1959 pour s'achever avec la loi du 10 janvier 1980. A travers plusieurs étapes seront donc poursuivis un certain nombre d'objectifs.

FISCALITE DIRECTE	Produits en millions de francs					Evolutions en %			
	1995	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Taxe d'habitation	60 454	64 718	67 484	69 991	72 401	7,1	4,3	3,7	3,4
Taxe sur le foncier bâti	71 155	77 094	81 123	85 144	88 275	8,3	5,2	5,0	3,7
Taxe sur le foncier non bâti	5 664	5 211	5 245	5 274	5 387	-8,0	0,7	0,6	2,1
Taxe professionnelle	138 633	148 532	155 680	162 032	158 636	7,1	4,8	4,1	-2,1
<i>dont :</i>									
<i>Fonds départementaux de péréquation</i>	2 516	2 879	3 086	3 302	3 557	14,4	7,2	7,0	7,7
<i>Hors fonds départementaux</i>	136 117	145 653	152 594	158 730	155 079	7,0	4,8	4,0	-2,3
Ensemble des quatre taxes	275 906	295 555	309 532	322 441	324 699	7,1	4,7	4,2	0,7
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (1)	14 161	15 678	16 732	17 634	18 556	10,7	6,7	5,4	5,2
Taxe pour frais de chambre d'agriculture, de commerce et d'industrie, chambre des métiers	8 439	8 490	8 929	9 099	9 114	0,6	5,2	1,9	0,2
Taxe spéciale d'équipement au profit d'établissements publics	109	131	131	141	125	20,2	0,0	7,6	-11,3
Taxes annexes (balayage, redevance des mines, pylônes)	1 353	1 395	1 428	1 422	1 470	3,1	2,4	-0,4	3,4
Ensemble de la fiscalité directe	299 968	321 249	336 752	350 737	353 964	7,1	4,8	4,2	0,9
Versement destiné aux transports en commun	18 634	20 577	21 570	23 600	n.d.	10,4	4,8	9,4	

### 1° Les étapes de la réforme

#### □ La proclamation de la réforme

C'est l'ordonnance du 7 janvier 1959 qui va proclamer la réforme en annonçant la suppression des « quatre vieilles » et leur remplacement par quatre nouvelles taxes.

#### • La suppression des « quatre vieilles »

Lors de la Révolution, les anciens impôts royaux ont été supprimés et remplacés par quatre contributions : la contribution foncière des propriétés bâties, la contribution foncière des propriétés non bâties, la contribution mobilière, la contribution des patentes.

Par la suite, au fur et à mesure que les collectivités territoriales verront le jour, une fiscalité locale sera créée. Elles se greffera sur la fiscalité d'Etat.

Au niveau de chaque commune, la part de chaque contribution nationale est considérée comme un « principal » à partir duquel on ajoute des « centièmes additionnels » qui sont décidés par le conseil municipal.

En 1917, après la réforme de Joseph Caillaux instaurant l'impôt sur le revenu au niveau national, on remet à plus tard la réforme de la fiscalité locale. En attendant, on fait comme si les principaux existaient toujours. On calcule ce que les anciennes contributions auraient rapporté à l'Etat dans chaque commune. On peut alors calculer l'impôt communal à partir de ces « principaux fictifs ».

- **La création de quatre nouvelles taxes**

Le système des « principaux fictifs » qui ne devait être que provisoire durera jusqu'en 1959 ! C'est toute cette fiscalité qui devenait fictive c'est à dire complètement détachée de la réalité. Quatre nouvelles taxes seront créées en remplacement des quatre vieilles qui ont fait leur temps.

La taxe foncière sur les propriétés bâties se substitue à la contribution foncière des propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties à la contribution foncière des propriétés non bâties, la taxe d'habitation à la contribution mobilière et enfin la taxe professionnelle à la patente.

- **La mise en place de la réforme**

Les nouvelles taxes n'avaient été qu'esquissées en 1959, il restait à les mettre réellement en place. Pour cela encore fallait-il calculer leurs bases. Quant ce travail ardu sera enfin réalisé les nouvelles taxes seront alors réellement instaurées, mais il faudra attendre 1980 pour voir mettre un point final à la réforme.

- **La révision des bases**

Il avait été décidé que les nouvelles taxes auraient toutes des bases unifiées et rajeunies assises sur des valeurs locatives. Une révision générale des bases devait donc être réalisée. Ce qui a nécessité beaucoup de temps, plus qu'on ne l'imaginait.

Ainsi, fallut-il attendre 1967 pour que la loi de finances rectificative fixe les grandes lignes de la révision des propriétés non bâties. Mais les règles concernant les modalités de cette révision ne furent posées qu'en 1970 ! Quant à la révision des propriétés bâties il a fallu patienter jusqu'en 1970 pour connaître les méthodes. Et ce n'est qu'en 1973 que le travail fut achevé.

- **L'instauration des nouvelles taxes**

C'est la loi du 31 décembre 1973 portant modernisation des bases de la fiscalité locale qui a véritablement instauré les trois taxes pesant sur les ménages. Cette loi fixait au 1<sup>er</sup> janvier 1974, la date à laquelle les nouvelles bases devaient être substituées aux anciennes permettant de la sorte l'application des dispositions de l'ordonnance du 7 janvier 1959. Si donc, les deux taxes foncières ainsi que la taxe d'habitation voyaient le jour. La taxe professionnelle n'était pas encore prête.

En la matière, il fallait innover dans des proportions encore plus importantes. La patente était en effet vivement rejetée par les commerçants et les artisans. Un premier projet de loi fut déposé en février 1974 mais il ne put être examiné à temps. Ce n'est qu'un an plus tard qu'un second projet aboutit à la loi du 29 juillet 1975. La taxe professionnelle était née. Toutefois de nombreuses modifications interviendront chaque année pour corriger le tir !

Il ne restait plus qu'à mettre un point final, ce qui fut fait en 1980 avec la loi du 10 janvier qui instaurait la liberté de fixation des taux réalisant ainsi l'un des objectifs essentiels de la réforme.

## ***2° Les objectifs de la réforme***

La réforme devait en principe satisfaire les attentes des bénéficiaires de la fiscalité locale c'est à dire les collectivités territoriales en leur accordant une plus grande autonomie financière. Pour autant les contribuables ne devaient pas être oubliés puisqu'on leur promettait une plus grande justice fiscale.

❑ **Une plus grande autonomie locale**

Elle passe par une plus grande liberté des collectivités territoriales tout en maintenant voire en améliorant leur égalité.

• **Une plus grande liberté des collectivités territoriales**

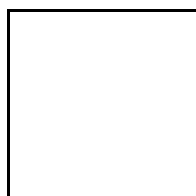
La loi du 10 janvier 1980 a établi la liberté de fixation des taux pour chaque collectivité territoriale. Ainsi l'on passait d'une fiscalité de répartition à une fiscalité de quotité.

– Les chemins de la liberté : de l'impôt de répartition à l'impôt de quotité

L'impôt de répartition est celui dont on fixe le montant total attendu et qu'ensuite on répartit entre les différents contribuables. C'est ce système qui s'appliquait avant la loi puisque chaque collectivité territoriale fixait le nombre de centimes additionnels et ensuite répartissait ce produit entre les contribuables. Avec la loi de 1980 chaque collectivité fixe désormais le taux de chaque taxe. Il suffit alors d'appliquer ce taux à la base et l'on connaît le montant de la cotisation fiscale de chaque contribuable. C'est ce que l'on appelle un impôt de quotité dans lequel on part du contribuable pour arriver au produit et non pas du produit pour arriver au contribuable comme dans l'impôt de répartition.

– Une liberté surveillée : l'encadrement des taux

Cette liberté de fixation des taux bien que reconnue en principe était cependant limitée pour éviter des abus. Ainsi, un taux plafond était-il fixé : pas plus de 2,5 fois le taux moyen national. Et d'autre part l'évolution du taux de la taxe professionnelle et celui des taxes sur les ménages était lié.



• **Une plus grande égalité entre collectivités territoriales**

Si les communes peuvent fixer librement ou presque le taux de leurs impôts, elles sont impuissantes quant à la détermination des bases. Or en matière de taxe professionnelle cette impuissance entraîne des inégalités importantes. C'est pour corriger ces inégalités que la loi de 1975 a institué une double péréquation. Un Fond départemental et un Fond national de péréquation de la taxe permet de redistribuer une partie du produit de la taxe entre certaines communes.

❑ **Une plus grande justice fiscale**

Les contribuables devaient également bénéficier de la réforme dans la mesure où la nouvelle fiscalité était plus juste pour eux. On sait que l'on avait substitué des bases fondées sur la valeur locative et non plus évaluées de manière indiciaire. Ce travail avait d'ailleurs duré de nombreuses années. Il fallait donc prévoir une actualisation de ces bases, mais aussi une personnalisation de l'impôt.

• **L'actualisation des bases**

Un double système était mis en place.

– Les mises à jour annuelles permettent de prendre en considération les modifications apportées à la valeur locative. La loi du 18 juillet 1974 énumère cinq changements susceptibles d’être pris en considération : construction nouvelle, changement de consistance, changement d’affectation, changement de caractéristique physique, changement d’environnement.

– L’actualisation biennale puis triennale

Au départ il était prévu qu’une actualisation serait établie tous les deux ans sur la base de coefficients. Elles ont été espacées à trois ans. En fait, cette actualisation n’est intervenue qu’une seule fois en 1980 et ses résultats n’ont été intégrés que dans les rôles de la taxe foncière et de la taxe d’habitation : la date de référence retenue pour l’actualisation a été fixée au 1<sup>er</sup> janvier 1978. Les actualisations suivantes ont été remplacées par une majoration forfaitaire. Le coefficient devant être fixé par la loi de finances.

– Les révisions générales devaient intervenir tous les six ans. Elles ont été oubliées dans un premier temps. Mais en 1990, un long travail de révision aboutissait à la loi du 30 juillet. Cependant l’application de cette loi a été repoussée pour différentes raisons. En particulier, elle aurait paradoxalement débouché sur une diminution des ressources de certaines petites communes qui en raison de l’amélioration de leur situation fiscale auraient perdu des ressources attribuées sous forme de dotation par l’Etat. La loi d’orientation pour l’aménagement du territoire du 4 février 1995 est revenue à la charge en décidant que les résultats de la révision générale devaient être incorporés dans les rôles d’imposition au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1997. Aujourd’hui encore rien n’a été fait en ce sens.

- **La personnalisation**

De nombreux abattements ont été prévus pour tenir compte de la situation personnelle des contribuables. C’est notamment le cas pour la taxe d’habitation et dans une moindre mesure pour les autres taxes.

Tous ces objectifs n’ont pas vraiment été atteints. C’est pourquoi, la réforme va vers la fin des années 80 reprendre un second souffle.

## **a) La réforme en cours**

La décentralisation de 1982 ne comportait aucun volet fiscal. Il était cependant impossible de faire l’impasse sur cette question. C’est pourquoi le thème de la réforme de la fiscalité directe locale va être repris à nouveau ici et là. Plusieurs lois relanceront le processus. Le rapport Mauroy, « *Refonder l’action publique locale* » publié en novembre 2000 devait essayer de faire le point sur cette question et de proposer des solutions. Mais il est encore trop tôt pour envisager ses suites. Pour l’instant, la réforme en cours se caractérise par des résultats incertains quant aux conséquences elles sont déplorables.

### ***1° Des résultats incertains***

Deux lois vont relancer la question, celle du 30 juillet 1990 qui se proposait de réformer les taxes sur les ménages. Ce sera plutôt un échec. Quant à la loi ATR du 6 février 1992 elle va essayer entre autre de réformer la taxe professionnelle. Ce sera plutôt un succès.

- **Le demi-échec en matière d’impôt sur les ménages**

Dans ce domaine la fiscalité présente un grave inconvénient. Elle est injuste puisqu’elle a pour base des évaluations foncières qui non seulement ne sont qu’imparfaitement mises à jour, mais qui de plus ne rendent que très imparfaitement compte des capacités contributives de chacun. Devant l’échec d’instauration d’une taxe sur les revenus, le Gouvernement mettra en



place une mesure démagogique et simple : la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation.

- **La tentative d'instauration d'une taxe départementale sur le revenu**

La loi du 30 juillet 1990 ne se proposait pas seulement de réviser les bases cadastrales et surtout les méthodes d'évaluation de celles-ci, elle instituait de plus une « taxe départementale sur le revenu » qui se substituait à la part départementale de la taxe d'habitation. L'idée d'asseoir les impôts sur le revenu est séduisante, elle est toutefois difficile à mettre en œuvre. Elle peut en effet conduire à supprimer de fait la fiscalité locale puisqu'il s'agirait de redistribuer une part de l'impôt d'Etat.

D'autre part, le fait de retenir le revenu comme base de l'impôt local peut se traduire pour les communes notamment par un effet économique désastreux : les faibles revenus sont souvent concentrés dans certaines communes alors que les revenus élevés le sont dans d'autres communes. C'est pourquoi la loi de 1990 avait choisi une solution intermédiaire : ne retenir le revenu comme base que de manière partielle : pour la part départementale de la taxe d'habitation seulement. La loi qui devait entrer en vigueur en 1992 ne sera jamais appliquée. La période pré-électorale dans laquelle on entrerait explique sans doute cela. La « taxe départementale sur le revenu » était mort-née.

- **La suppression de la part régionale de la taxe d'habitation**

L'article 11 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 supprime la part de la taxe d'habitation perçue au profit des régions et de la collectivité territoriale de Corse ainsi que la taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe d'habitation perçue au profit de la région Ile-de-France à compter des impositions établies au titre de 2001.

En contrepartie, l'Etat verse aux régions à compter de 2001 une dotation budgétaire. Pour 2001, la compensation est égale au produit des rôles généraux de taxe d'habitation ou de taxe spéciale d'équipement émis au profit de chaque région en 2000, revalorisé en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement A compter de 2002, le montant de cette compensation évoluera chaque année comme la dotation globale de fonctionnement.

- **Le demi-succès en matière d'impôt sur les entreprises**

La taxe professionnelle pèse lourdement sur les entreprises, l'allègement des bases est la solution qui sera mise en place, mais les disparités entre communes sont importantes, l'unification des taux devrait permettre de les réduire.

- **Un allègement des bases**

Depuis que la taxe professionnelle existe on la présente comme un impôt anti-économique et anti-social. En effet, l'entreprise qui investit accroît d'autant la première part de la base c'est à dire les immobilisations. Quant à l'entreprise qui embauche elle aussi est pénalisée puisqu'elle augmente la deuxième part de la base à savoir les salaires versés. Certaines mesures avaient déjà été prises notamment en 1982 quand la masse salariale retenue pour le calcul de la base est passée de 20% à 18%. Mais tous cela restait insignifiant.

Avec la loi de finances pour 1999 (loi 98-1266 du 30 décembre 1998) un pas plus important devait être franchi. Cette loi a en effet décidé la suppression progressive de la part salariale de la TP. Elle a donc instauré un abattement sur la fraction imposable des salaires de : 100 000 francs pour 1999, 300 000 francs pour 2000, 1 000 000 francs pour 2001, 6 000 000 francs pour 2002. En 2003, cette part aura totalement disparu. Le manque à gagner est remplacé par une dotation de l'Etat.

L'article 44 de la loi de finances pour 1999 prévoit que le montant de la compensation versée aux collectivités locales en contrepartie de la suppression progressive de la fraction imposable des salaires évolue comme la dotation globale de fonctionnement entre 1999 et l'année de

versement. Pour les impositions 2001, ce taux d'évolution cumulé est de 4,27 % (3,42 % au titre de 2001 et 0,85 % au titre de 2000).

L'article 11 de la loi de finances rectificative pour 2000 du 13 juillet 2000 a prévu que la compensation versée aux régions en contrepartie de la suppression de la part régionale de taxe d'habitation est revalorisée en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement. Ce taux s'élève pour 2001 à 3,42 %.

Dans le même temps, les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions de francs se voient imposer une véritable taxe professionnelle bis assise sur la valeur ajoutée, 1% en 1999, 1,2% en 2000 et 1,5% en 2001. Enfin dans le même ordre d'idée, la cotisation de péréquation due par les entreprises qui sont installées dans les communes où le taux de TP est inférieur à la moyenne nationale est progressivement relevé.

- **Une unification des taux**

Ce qui fait la différence de revenus fiscaux d'une commune à l'autre c'est bien sûr la taxe professionnelle. Différentes péréquations nationales et départementales ont pour cette raison été mises en place. En 1997, le Conseil des impôts préconisait l'instauration d'un taux national pour la taxe professionnelle ! Toutefois une autre solution a été développée dans le cadre de la politique de développement de l'intercommunalité.

C'est la loi ATR du 6 février 1992 qui l'a inauguré en instaurant la taxe professionnelle de zone dont le taux est commun à une zone d'activité créée au sein d'un EPCI. Mais la même loi devait également mettre en place la taxe professionnelle d'agglomération dont le taux est unique dans tout l'EPCI. Ces formules étant réservées aux nouvelles structures que la loi mettait en place : les communautés de communes et les communautés de villes.

La loi du 12 juillet 1999 dite loi Chevènement devait poursuivre dans cette voie. Puisqu'en terme de ressources, elle se caractérise par la volonté de développer la mise en commun de la taxe professionnelle.

Ainsi, les communautés d'agglomération nouvellement créées et les nouvelles communautés urbaines devront-elles obligatoirement s'engager dans la taxe professionnelle unique (TPU). Les anciennes structures urbaines et les nouvelles communautés de communes conservent le choix d'un passage à TPU ou non.

## ***2° Des conséquences déplorables***

Ces réformes conduisent à une situation paradoxale puisque la part de l'Etat ne cesse de grandir dans la fiscalité directe locale. Pour autant la visibilité du système ne s'est pas améliorée, bien au contraire.

- **La part de l'Etat**

L'Etat est devenu le premier contribuable local. Depuis 1993 de nombreuses suppressions d'impôts ou de certaines parts d'impôts ont conduit à la création de compensations financières de la part de l'Etat.

La loi de finances pour 1993 a supprimé les parts régionales et départementales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. La loi de finances pour 1999 a supprimé la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux, soit plus de 10% des recettes fiscales totales des régions. La même loi a réduit le taux des droits de mutation à titre onéreux des départements sur les locaux à usage professionnel et, de fait, leur capacité à voter les taux de cet impôt. Cette même loi de finances a supprimé la fraction de l'assiette de la taxe professionnelle assise sur les salaires, soit environ un tiers de l'assiette de cet impôt dont le produit représente à peu près la moitié du produit des quatre taxes directes locales. Au terme de cette réforme, les collectivités locales auront été amputées du sixième de leur pouvoir

fiscal. La loi de finances pour 2000 a poursuivi la réforme des droits de mutation, engagée en 1999, en unifiant les taux départementaux des droits de mutation à titre onéreux sur les locaux d'habitation. La loi de finances rectificative pour 2000 a supprimé la part régionale de la taxe d'habitation, soit près de 15% des recettes fiscales totales des régions et 22% du produit des quatre taxes. Enfin, la loi de finances pour 2001, a supprimé la vignette automobile, soit 5% des recettes totales des départements et près de 10% de leurs recettes fiscales.

En 2001, l'Etat devrait prendre en charge, 147 milliards de francs au titre de la fiscalité locale. Si l'on exclu les compensations accordées au titre de la fiscalité indirecte (droits de mutation à titre onéreux et vignette), cela veut dire que la contribution de l'Etat aux quatre taxes directes locales sera de l'ordre de 120 milliards de francs, soit environ 38% du produit voté de ces quatre taxes.

La part de la fiscalité locale dans les ressources globales hors emprunt aura été au total réduite à 36% pour les régions, 43% pour les départements et à 48% pour les communes. Le poids des compensations versées aux collectivités par l'Etat s'est accentué. Au total, le montant des compensations aura été multiplié par 13 depuis 1983 et par 3,3 depuis 1987. Compte tenu de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, les compensations se sont élevées à 66,4 milliards de francs en 2000, soit près de 20% du montant total du produit de la fiscalité directe locale qui atteint 345,4 milliards de francs.

#### □ **Le manque de visibilité**

On ne sait plus aujourd'hui si l'on a affaire à une fiscalité locale tant la part de l'Etat est grande, mais on ne sait pas plus s'il s'agit toujours d'une fiscalité tant les dotations destinées à compenser les pertes de revenus fiscaux sont importantes. Le moins que l'on puisse dire c'est que la réforme en cours est incohérente.

#### • **L'incohérence dans le temps**

Le thème de la réforme de la fiscalité locale est mis en avant depuis 1917, il a été repris avec force en 1959, puis, malgré l'ordonnance du 7 janvier il n'a jamais vraiment disparu. Certains ont parlé de réforme « permanente ».

Certes, l'ordonnance semblait claire, mais le temps perdu pour sa mise en œuvre a d'une certaine manière condamné ses résultats. C'est pourquoi la nouvelle réforme que provoque avec beaucoup de recul la décentralisation de 1982 se met en place selon un schéma inverse. On n'annonce rien de bien précis, on marche dans différentes directions que l'on explore, bref on expérimente puis ensuite on tente de définir des axes. La décentralisation a presque vingt ans, et pendant tout ce temps aucune réforme d'ensemble de la fiscalité locale n'a vraiment été annoncé de manière claire et précise. On navigue à vue, ce qui demande beaucoup de temps.

Quant on en arrive à une telle situation c'est que de toute évidence, il n'y a plus de réforme. En réalité, si l'on met autant de temps c'est que l'on ne sait pas très bien dans quelle direction l'on doit aller.

#### • **L'incohérence dans la direction**

La plus grande justice fiscale semble être le but de toute réforme fiscale. C'est semble-t-il le cas de la réforme de la fiscalité directe locale. Des efforts ont été fait on l'a vu pour arriver à ce résultat, mais ils n'ont pas abouti car, la révision des bases et la prise en compte des capacités contributives des contribuables demanderait une volonté politique dont il est difficile de faire preuve entre des échéances électorales fréquentes. Le rapport Mauroy renvoie la balle sur ce point aux collectivités locales elles-mêmes : « *la commission propose de transférer aux maires la responsabilité de procéder ou non à la révision des valeurs locatives de sa commune* ». Ne pouvant atteindre une plus grande justice fiscale de cette

manière, le Gouvernement a alors opté pour une politique d'allègement fiscal par suppression d'un nombre importants d'impôt ou de parts d'impôts locaux : taxe d'habitation, taxe professionnelle, droit de mutation, vignette etc...

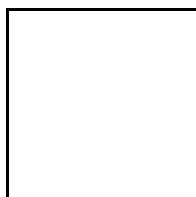
La justice fiscale doit également concerner les collectivités elles-mêmes. A cette fin nombreux sont ceux qui pensent qu'il faudrait revenir sur la répartition des différents impôts entre les collectivités territoriales afin d'arriver à une spécialisation fiscale. Le rapport Mauroy préconise ouvertement une telle orientation. « *La commission a estimé qu'une spécialisation des impôts permettrait de répondre de manière satisfaisante à ces enjeux démocratiques : à la commune serait attribuée la taxe d'habitation, aux intercommunalités la taxe professionnelle unique et à la région la taxe professionnelle, et enfin aux départements, la taxe foncière sur les propriétés bâties* ». Or il semble que sans le dire et donc en tergiversant l'on se dirige vers cette solution puisque la mise en place d'une taxe professionnelle unique dans les EPCI va dans ce sens.

Ainsi, la réforme de la fiscalité directe locale est non seulement une réforme permanente, mais aussi une réforme rampante. Comme un long fleuve elle se perd dans des méandres de plus en plus longs.

## **B - LES ELEMENTS DE LA FISCALITE DIRECTE LOCALE**

Outre les quatre taxes, la fiscalité directe locale comprend un certain nombre de taxes additionnelles.

### **Répartition des quatre taxes directes locales dans les émissions de rôles généraux Source DGI**



#### **a) La taxe d'habitation**

Elle représente 20 % du produit des impôts directs locaux. Elle est réglementée par le Code général des impôts (CGI) art 1407 à 1414C. A partir de 2001 la part régionale de la taxe est supprimée.

Collectivités	Part du produit de taxe d'habitation 1999	
	dans le total de la fiscalité locale directe (en %)	dans le total des recettes de fonctionnement (en %)
Communes	23,7	10,4
Groupements de communes à fiscalité propre et syndicats intercommunaux à contributions fiscalisées	16,1	n.d.
Départements	23,0	9,1
Régions	22,5	8,5
Ensemble	22,4	10,0*

### **1° Le domaine de l'impôt**

« La taxe est établie au nom des personnes (...) qui ont la disposition ou la jouissance des locaux imposables » (CGI, art. 1408-I)

#### **□ Le domaine personnel : les contribuables**

- **Sont imposables**

- Les personnes physiques ou morales
- Les personnes qui ont la disposition ou la jouissance des locaux imposables à quelque titre que ce soit : propriétaire, locataire, occupant à titre gratuit.

- **Mais ne sont pas imposables**

- Les établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance
- Les ambassadeurs et autres agents diplomatiques de nationalité étrangère dans la commune de leur résidence officielle

#### **□ Le domaine matériel : l'assiette**

- **Sont imposables :**

Les locaux destinés à l'habitation c'est à dire des locaux meublés.

- ce qui exclut les locaux commerciaux et artisanaux
- mais ce qui inclut par extension les dépendances : garages, jardins, parcs et terrains de jeux.

- **Ne sont pas imposables**

- Les locaux passibles de la taxe professionnelle lorsqu'ils ne font pas partie de l'habitation personnelle des contribuables
- Les bâtiments servant aux exploitations rurales

- Les locaux destinés au logement des élèves dans les écoles et pensionnats
- Les bureaux des fonctionnaires publics

L'impôt est établi pour l'année entière d'après les faits existants au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition. C'est donc à cette date qu'il faut se placer pour déterminer si le local est imposable.

## **2° La liquidation de l'impôt**

### **□ Les principes de la liquidation**

Comme pour tout impôt de quotité on multiplie la base de l'impôt par son taux.

#### **• La base**

Il s'agit de la valeur locative de l'habitation. C'est une valeur locative reconstituée par l'administration fiscale selon les règles prévues par les articles 1494 à 1508 du CGI

#### **- Procédure (Article 1503)**

Elle fait intervenir le représentant de l'administration et la commission communale des impôts directs. Elle est composée du maire qui préside et de six commissaires issus de la population. Ils dressent la liste des locaux, déterminent leur surface pondérée et établissent les tarifs d'évaluation.

Le service des impôts harmonise les éléments d'évaluation de commune à commune et les arrête définitivement. Il les notifie au maire qui les affiche, dans les cinq jours. En cas de désaccord entre le représentant de l'administration et la commission, ou lorsque celle-ci refuse de prêter son concours, les éléments d'évaluation sont déterminés par le service des impôts.

Dans les trois mois qui suivent l'affichage, ces éléments peuvent être contestés par le maire, autorisé par le conseil municipal, par un dixième des propriétaires et les locataires. La contestation est soumise à la commission départementale qui statue définitivement. Cette commission est présidée par le Président du Tribunal administratif. Elle comprend trois contribuables et deux représentants de l'administration fiscale.

#### **- Méthode**

Les habitations sont réparties en huit catégories en fonction de critères multiples exprimant le confort, l'équipement, le caractère architectural etc ... Sa surface réelle est pondérée par un certain nombre de coefficients qui tiennent compte de différents éléments comme l'entretien, la situation de l'habitation dans la localité. Pour chaque catégorie est fixé une valeur du m<sup>2</sup>. Il suffit alors de multiplier cette valeur pondérée par la surface réelle de l'habitation.

## **CLASSIFICATION DES LOCAUX D'HABITATION ET LOCAUX À USAGE PROFESSIONNEL ORDINAIRES**

(art. 324 D de l'annexe III du CGI)

**CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES PROPRES À CHAQUE CATÉGORIE DE LOCAUX**

CRITÈRES À CONSIDÉRER	1 <sup>RE</sup> CATEGORIE	2 <sup>E</sup> CATEGORIE	3 <sup>E</sup> CATEGORIE	4 <sup>E</sup> CATEGORIE	5 <sup>E</sup> CATEGORIE	6 <sup>E</sup> CATEGORIE	7 <sup>E</sup> CATEGORIE	8 <sup>E</sup> CATEGORIE
1. caractère architectural	nettement somptueux	particulièrement soigné	belle apparence		sans caractère particulier			aspect délabré
2. qualité de la construction	excellente		très bonne	bonne		courante	médiocre	particulièrement défectueuse
3. distribution du local	très large conception	large conception	moins d'ampleur		faible développement des pièces		logement souvent exigü	
4. équipement	nombreux postes d'eau courante intérieurs au local				un ou plusieurs postes d'eau	wc particuliers	eau à l'extérieur	
impression d'ensemble	grand luxe	luxe	très confortable	confortable	assez confortable	ordinaire	médiocre	très médiocre

- **Le taux :**

Depuis la loi du 10 janvier 1980, il est fixé librement par l'organe délibérant. Mais cette liberté est doublement encadrée.

- par l'existence d'un taux plafond équivalent à deux fois le taux moyen national
- par l'existence d'un lien avec le taux de la taxe professionnelle et les taxes foncières.

En effet, la diminution de la taxe d'habitation entraîne la diminution de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Par contre, l'augmentation de la taxe d'habitation n'entraîne pas l'augmentation des mêmes taxes.

- **La personnalisation de la liquidation**

Des abattements réduisent la base et donc le produit de l'impôt. Des exonérations et réductions suppriment ou diminuent directement le produit de la taxe

- **Les abattements**

- l'abattement obligatoire pour charge de famille: il est de 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune pour chacune des deux premières personnes à charge et de 15 % pour chacune des suivantes.

Ces taux peuvent être majorés de 5 ou 10 points de l'organe délibérant.

- des abattements facultatifs :
  - abattement général à la base : il est égal à 5, 10 ou 15 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune
  - abattement spécial pour les personnes de condition modeste

- **Les exonérations et réductions**

? Les exonérations:

- les titulaires de l'allocation supplémentaire mentionnée à l'article L. 815-2 ou L. 815-3 du code de la sécurité sociale (ex-FNS)

- les personnes âgées de plus de soixante ans
- les veufs et les veuves
- les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés
- les infirmes et les invalides qui ne peuvent subvenir à leurs besoins par leur travail.

Encore faut-il qu'ils ne paient pas d'impôts sur le revenu

- les titulaires du RMI sont également exonérés

? Les réductions : pour les personnes faiblement imposées

Les contribuables, autres que ceux exonérés ou dégrévés totalement en application de l'article 1414 du CGI, peuvent bénéficier d'un plafonnement de leur cotisation de taxe d'habitation à 4,3 % de leur revenu fiscal de référence, diminué d'un abattement. A cette fin, deux conditions doivent être respectées :

- ils occupent le local imposé à la taxe d'habitation à titre d'habitation principale
- ils ne sont pas redevables, l'année précédant celle de l'imposition, de l'impôt de solidarité sur la fortune

## **b) La taxe foncière sur les propriétés bâties**

Elle est prélevée au profit de toutes les collectivités territoriales et représente 29 % du produit des impôts directs locaux. Elle est payée par le propriétaire. Son domaine et son mode de calcul sont prévus par les articles 1380 à 1391 du CGI.

### ***1° Domaine***

#### **□ Les propriétés imposables**

##### **• Les propriétés bâties**

Ce sont les installations qui, fixées au sol de manière perpétuelle, présentent le caractère de véritables constructions.

##### **• Par extension sont imposables :**

- Les installations destinées à abriter des personnes ou des biens et assimilées à des constructions (ateliers, hangars, bâtiments industriels de toute nature, etc.)
- Les ouvrages d'art et voies de communication.
- Les bateaux utilisés en un point fixe et aménagés pour l'habitation, le commerce ou l'industrie.
- Certains terrains exonérés de taxe foncière sur les propriétés non bâties : les sols des bâtiments et terrains formant les dépendances indispensables et immédiates des constructions (terrains couverts par les bâtiments, terrains servant d'accès à l'immeuble, cours, emplacements de parking...) ; les terrains non cultivés affectés de manière permanente à usage commercial ou industriel (chantiers, lieux de dépôts de marchandises...) ;
- Les terrains sur lesquels sont édifiées des installations exonérées de taxe foncière sur les propriétés bâties (terrains sur lesquels reposent de l'outillage ou des moyens de production) ; les terrains, cultivés ou non, affectés à la publicité et situés à plus de 100 m d'une agglomération

#### **□ Les propriétés exonérées**

##### **• Les exonérations permanentes**

- Les propriétés de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des organismes publics affectés à un service public ou d'utilité générale et improductives de revenus.



- Les bâtiments affectés de manière exclusive et permanente à usage agricole et servant : aux exploitations rurales (granges, écuries, celliers, pressoirs...) ; aux sociétés coopératives agricoles, et aux collectivités d'intérêt agricole.
- Les locaux diplomatiques.

- **Les exonérations temporaires**

Les constructions neuves (2ans), certaines constructions financées par des prêts aidés par l'Etat (15 ans) les HLM (25 ans)

## **2° Liquidation**

### **□ Règle générale : base x taux**

- **Base :**

Elle est égale à la valeur locative cadastrale diminuée de 50 %.

- **Taux :**

Il est fixé librement par l'organe délibérant mais, doit se situer en dessous d'un taux plafond fixé à 2,5 fois le taux moyen national. La taxe foncière sur les propriétés bâties est la seule qui peut varier de manière indépendante.

### **□ Règles particulières :**

- **Les exonérations totales et d'office**

- Les titulaires de l'allocation supplémentaire mentionnée à l'article L. 815-2 ou L.815-3 du Code de la sécurité sociale (ex. FNS), quel que soit leur âge, s'ils occupent leur habitation soit seuls ou avec leur conjoint
- Les redevables âgés de plus de soixante-quinze ans
- Les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés

- **Les dégrèvements**

- en cas de vacance d'une maison normalement destinée à la location
- ou en cas d'inexploitation d'un immeuble qui était utilisé par le contribuable lui-même à usage commercial ou industriel.

Le dégrèvement n'est possible qu'à condition que la vacance, ou l'inexploitation, soit :

- indépendante de la volonté du contribuable
- d'une durée de trois mois au moins
- et qu'elle affecte soit la totalité de l'immeuble, soit une partie susceptible de location ou d'exploitation séparée.

Enfin, l'article 43 de la loi de finances pour 2001 accorde à compter de 2001 à certains contribuables âgés de plus de 70 ans et non exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties un dégrèvement d'office de la taxe afférente à leur habitation principale d'un montant égal à 500 F.

## **c) La taxe foncière sur les propriétés non bâties**

Elle ne représente que 2 % de l'ensemble des impôts directs locaux. Elle est prélevée au profit de toutes les collectivités territoriales. Elle est payée par le propriétaire.

### **1° Champ d'application**

#### **□ Propriétés imposables**

« La taxe foncière est établie annuellement sur les propriétés non bâties de toute nature sises en France, à l'exception de celles qui en sont expressément exonérées » art 1393 CGI

□ **Propriétés exonérés**

• **De manière permanente :**

Les propriétés publiques affectées à un service public et improductives de revenus ; les sols et terrains passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

• **De manière temporaire**

Les terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois (30 ans) ; les terrains plantés en arbres truffiers (15 ans) ; les terrains nouvellement plantés en noyers (8 ans).

• **De manière spécifique**

Sont exonérés de la part régionale et départementale depuis 1996, les terres, prés, vergers, vignes, bois, landes, les lacs et étangs, jardins autres que les jardins d'agrément.

**2° Calcul**

□ **Règle générale : base x taux**

• **Base**

Elle est équivalente à la valeur locative de la propriété diminuée de 20 %.

• **Taux**

Il est fixé librement par l'organe délibérant, mais, doit se situer en dessous d'un taux plafond fixé à 2,5 fois le taux moyen national.

De plus, il ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la taxe d'habitation.

□ **Règles particulières : exonérations et dégrèvements**

• **Dégrèvements exceptionnels**

En cas de disparition d'immeuble de perte de bétail ou de récolte (CGI, art. 1397 et 1398)

• **Dégrèvement temporaire**

Pour les parcelles exploitées par de jeunes agriculteurs (CGI, art. 1647-00 bis).

**d) La taxe professionnelle**

Dernière née des quatre taxes, elle est aussi celle qui a été la plus critiquée et donc la plus modifiée. Elle est régie par les articles 1447 à 1479 du CGI.

**1° Champ d'application**

« La taxe professionnelle est due chaque année par les personnes physiques ou morales qui exercent à titre habituel une activité professionnelle non salariée ne bénéficiant pas d'une exonération. » art 1447 CGI

□ **Les activités imposées**

• **Les activités exercées à titre professionnel**

Ce qui exclut les activités sans but lucratif ou la gestion de son propre patrimoine.

- **Les activités présentant un caractère habituel**

Ce qui exclut les activités exceptionnelles mais sont imposables : les activités saisonnières.

- **Les activités non salariées**

Les titulaires de traitements et salaires, au sens de l'impôt sur le revenu, ne sont pas passibles de la taxe.

Toutes ces activités doivent être exercées en France.

- **Les activités exonérées**

- **Les exonérations permanentes**

- Les activités agricoles telles qu'elles sont définies par l'article 63 du CGI c'est à dire : agriculteurs, sylviculteurs exploitants de champignonnières, éleveurs que ces activités soient exercées par des exploitants individuels ou sous forme de sociétés ou de coopératives.

- Les activités artisanales et assimilées.

Sont seuls concernés les artisans qui travaillent seuls ou avec : leur conjoint, leurs enfants, des apprentis sous contrat régulier, des travailleurs handicapés.

Sont assimilés aux artisans : les taxis et ambulances en cas de conduite personnelle du véhicule, les pêcheurs et les inscrits maritimes se livrant personnellement à la pêche et en effectuant eux-mêmes la vente.

- Certaines activités non commerciales : les peintres, sculpteurs, graveurs et dessinateurs considérés comme artistes et ne vendant que le produit de leur art, les artistes lyriques et dramatiques, les auteurs et compositeurs, les professeurs ne possédant pas un véritable établissement ouvert au public, les sages-femmes et les gardes-malades.

- Certaines activités industrielles : les éditeurs de publications périodiques, les agences de presse, les marchands ambulants, les concessionnaires de mines, les loueurs de meublés.

- Certaines activités sociales : les sociétés mutualistes, les organismes HLM

- Certaines activités des collectivités publiques : celles qui ont un caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique.

- Les entreprises de spectacles et de cinéma peuvent être exonérées complètement ou partiellement par décision de la collectivité territoriale.

- **Les exonérations temporaires**

- Les exonérations liées à l'aménagement du territoire : pour certaines activités : la création, extension ou décentralisation d'établissements industriels, de services, de direction, la reconversion d'activité dans les zones d'aménagement du territoire (ZAT), après délibération des instances municipales.

- Les exonération en faveur des entreprises nouvelles

L'exonération doit être décidée par les collectivités territoriales et les autres organismes concernés bénéficiaires de ces taxes parmi lesquels les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers. Elle s'applique aux établissements créés dans une commune située :

- dans une zone d'aménagement du territoire (ZAT) pour les projets industriels ;

- dans un territoire rural de développement prioritaire (TRDP)

- ou dans une zone de redynamisation urbaine (ZRU)

pour les deux années suivant celle de la création de l'entreprise.

<b>Zones d'aménagement du territoire (ZAT)</b>	Projets industriels	Décret n° 95-149 du 6 février 1995
	Projets tertiaires	
	Décentralisations	
<b>Territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP)</b>	Communes classées en zone de revitalisation rurale	Décret n° 96-119 du 14 février 1996
	Autres communes	Décret n° 94-1139 du 26 décembre 1994 modifié par décret n° 99-339 du 28 avril 1999
<b>Zones urbaines en difficulté</b>	Anciennes zones de redynamisation urbaine (CGI, art. 1466 A-I bis)	Instruction 6 E-8-95 du 28 avril 1995 et Décret n° 93-203 du 5 février 1993
	Nouvelles zones de redynamisation urbaine (CGI, art. 1466 A-I ter)	Décrets n <sup>os</sup> 96-1157 et 1158 du 26 décembre 1996
	Zones franches urbaines (CGI, art. 1466 A-I quater)	Décrets n <sup>os</sup> 96-1154 et 1155 du 26 décembre 1996, n° 97-1322 et 1323 du 31 décembre 1997
	Autres zones urbaines sensibles	Décret n° 96-1156 du 26 décembre 1996

Source : MINEFI

- Les exonérations des établissements situés en zones urbaines : les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaine (ZRU), les zones franches urbaines (ZFU)

**ZONES URBAINES SENSIBLES (art. 1466 AI du CGI)**

Les zones visées à l'article 1466 AI du CGI et appelées « grands ensembles et quartiers d'habitat dégradés » sont désormais appelées « zones urbaines sensibles » (ZUS).

Le décret n° 93-203 du 5 février 1993 fixant la liste des grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé dans les-quels

s'applique l'exonération facultative de taxe professionnelle prévue à l'article 1466 AI est abrogé à compter du 31 décembre 1996. Un nouveau décret n° 96-1156 du 26 décembre 1996 fixe la liste des zones urbaines sensibles dans lesquelles les établissements faisant l'objet d'une création ou d'une extension à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997, sont susceptibles de bénéficier d'une exonération facultative sur délibération des collectivités locales.

Cela étant, les exonérations facultatives en cours au 1<sup>er</sup> janvier 1997 ou résultant d'une création d'établissement intervenue en 1996 ou d'une extension d'établissement en 1995 ou 1996 dans les anciennes zones sont appliquées jusqu'à leur terme.

Les autres conditions d'exonération prévues à l'article 1466 AI du CGI sont inchangées.

Dans les ZUS classées en ZRU ou en ZFU, l'exonération de droit se substitue à l'exonération sur délibération des collectivités locales concernées.

ZONE DE REDYNAMISATION URBAINE (art. 1466 A1 ter du CGI) [nouveau zonage]

L'exonération prévue à l'article 1466 A1 ter du CGI s'applique uniquement dans les nouvelles zones de redynamisation urbaine définies en dernier lieu par l'article 2 de la loi du 14 novembre 1996 et par les I et III de l'article 36 de la loi n° 99-533 au 25 juin 1999.

Ces nouvelles ZRU ne sont plus définies par référence aux quartiers d'habitat dégradé situés dans les communes éligibles au bénéfice de la dotation de solidarité urbaine. Elles correspondent désormais aux zones urbaines sensibles qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique dont les composantes, définies par le décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996, sont le taux de chômage, la proportion de jeunes de moins de 25 ans, la proportion de personnes sans diplôme et le potentiel fiscal par habitant.

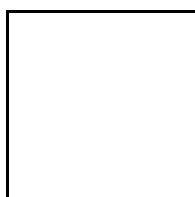
L'exonération s'applique sur l'ensemble de la zone ainsi déterminée sans que la commune puisse en modifier le périmètre. **Source : MINEFI**

## 2° Calcul

### □ Règle générale : base x taux

#### • Base

Elle comprend deux éléments principaux : La valeur locative des immobilisations et 18 % de la masse salariale. Ce dernier élément devrait disparaître définitivement en 2003 (art 44 loi de finances pour 1999). En attendant, il est supprimé par palier chaque année.



- Le premier élément : la valeur locative des immobilisations corporelles qu'elles soient passibles de la Taxe foncière sur les propriétés bâties c'est-à-dire les équipements et biens mobiliers tels que : le matériel, l'outillage et le matériel de bureau ; le matériel de transport, le matériel d'emballage et le mobilier, le matériel informatique ou encore qu'elle soient passibles de la Taxe foncière sur les propriétés non-bâties : les terrains, les bâtiments et aménagements faisant corps avec eux, les installations foncières, certains bateaux et bacs...

Sont également retenues les immobilisations corporelles non passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, c'est à dire : les terrains, constructions, agencements, aménagements divers, installations techniques, matériel et outillage industriels, matériel de transport, mobilier, matériel de bureau et informatique, installations générales, agencements, aménagements divers, emballages récupérables présents dans l'entreprise.

Les immobilisations doivent être à la disposition de l'entreprise c'est-à-dire :

-lui appartenir ou être utilisées à titre gratuit,

-ou être prises en location

-ou faire l'objet d'un contrat de crédit-bail mobilier, ou être utilisées à titre de concessionnaire.

- Le deuxième élément : 18 % de la masse salariale. Elle s'entend des sommes payées à titre de traitements, salaires, indemnités et émoluments et de la valeur des avantages en nature. Elle comprend, en outre, les indemnités, remboursements et allocations forfaitaires pour frais, versés aux dirigeants de sociétés. Sont cependant exclus, les salaires versés aux apprentis sous contrat régulier aux handicapés physiques (reconnus par la COTOREP), aux mutilés de

guerre, aux victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle (lorsque leur taux d'invalidité est au moins égal à 40 %), au conjoint de l'exploitant pour la fraction non admise en déduction du bénéfice, aux associés des sociétés de personnes, aux salariés recrutés par l'intermédiaire des entreprises de travail temporaire .

Pour les titulaires de revenus non commerciaux, les agents d'affaires et les intermédiaires de commerce employant moins de cinq salariés la base est constituée par un dixième des recettes.

⇔ **Rappelons que la loi de finances 1999, a décidé la suppression progressive de cette part et qu'en 2003, elle aura totalement disparu**

- **Taux**

Il est fixé librement par l'organe délibérant. Mais il est plafonné et son évolution es limitée.

- **Plafonnement**

il ne doit pas dépasser le taux plafond fixé à deux fois le taux moyen national constaté l'année précédente de la catégorie de collectivité territoriale concernée.

- **Evolution**

Elle est liée à celle du taux de la taxe d'habitation puisque la variation du taux de la taxe professionnelle ne peut être supérieure à celle du taux de la taxe d'habitation.

D'autre part, elle ne peut dépasser la variation en moyenne pondérée du taux moyen de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

- **Règles particulières**

- **Plusieurs réductions ou abattements ont été prévus :**

- Réduction accordée aux entreprises qui exercent une partie de leur activité en dehors du territoire national
- Réduction pour embauche ou investissement.
- Réduction en faveur des artisans et des coopératives agricoles
- Réduction accordée aux entreprises de la batellerie artisanale
- Réduction accordée à certaines sociétés coopératives d'artisans, de patrons bateliers et sociétés coopératives maritimes
- Ecrêtement des bases.
- Abattement général de 16 %.
- Coefficient de 0,75 applicable aux bases imposées en Corse
- Abattement en faveur des diffuseurs de presse

- **Enfin des réductions de cotisations sont prévues :**

- L'allègement transitoire : il ne s'applique plus que dans les départements d'outre-mer.
- Le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée : pas plus de 3,5 % de la valeur ajoutée
- Le dégrèvement en faveur des entreprises utilisant des véhicules routiers : véhicules de plus de 16 tonnes
- Le dégrèvement en cas de diminution des bases

## e) Les taxes annexes

### *1° Les taxes additionnelles aux impôts directs*

### ❑ **Les taxes spéciales d'équipement**

Elles sont additionnelles aux quatre taxes.

- **Elles ne sont instituées que dans certaines zones spécifiques**

- la région Île-de-France (*art. 1599 quinquies du CGI*)
- la Basse-Seine (*art. 1608 du CGI*)
- le Puy de Dôme (*art. 1607 bis du CGI*)
- la région d'Argenteuil-Bezons
- la métropole lorraine (*art. 1609 du CGI ; DB 6 F-2*)
- le Nord - Pas-de-Calais (*art. 1609 A du CGI ; BO 6 F-2-92*)
- les départements de la Guyane (*art. 1609 B du CGI*), de la Guadeloupe (*art. 1609 C du CGI*) et de la Martinique (*art. 1609 D du CGI*), l'Ouest Rhône-Alpes (*art. 1609 E du CGI*).

- **Les bénéficiaires**

Elles sont perçues au profit :

- des établissements publics fonciers (Puy de Dôme, Argenteuil-Bezons, métro-pole lorraine, Nord - Pas-de-Calais et Ouest Rhône-Alpes)
- des établissements publics d'aménagement (Basse-Seine, Guyane) ou au profit de la Région (Île-de-France)
- des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Martinique et en Guadeloupe.

### ❑ **La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (art. 1520 à 1526 et 1609 bis, 1609 quater, 1609 quinquies, 1609 quinquies C, 1609 nonies B et 1609 nonies D du CGI)**

- **Cette taxe peut être instituée :**

- par les communes dès lors qu'elles assurent au moins la collecte des déchets des ménages
- par les communautés urbaines et les différents établissements publics de coopération intercommunale dès lors qu'ils assurent au moins la collecte des déchets.

C'est une taxe annexe à la taxe foncière sur les propriétés bâties : elle est établie d'après le revenu net servant de base à celle-ci.

- **Elle est facultative**

- la commune a le choix entre la taxe et la redevance d'enlèvement des déchets, ordures et résidus, prévue par l'article L. 2333-76 du Code général des collectivités territoriales.
- les exploitants de terrains de camping peuvent opter pour la redevance sur les terrains de camping (art. L. 2333-77 du CGCT), si celle-ci est instituée dans la commune.

Enfin, il faut citer la taxe pour frais de chambre d'agriculture, additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie, additionnelle à la taxe professionnelle, la taxe pour frais de chambre de métiers, additionnelle à la taxe professionnelle.

## **2° Les taxes ayant une base spécifique**

❑ **La redevance des mines (art. 1519 et 1587 à 1589 du CGI)**

Elle est due par les concessionnaires de mines, les amodiataires et sous-amodiataires de concessions minières, les titulaires de permis d'exploitation de mines, les explorateurs de mines de pétrole et de gaz combustible.

Elle est perçue au profit des communes et des départements. La répartition entre le département et les communes se fait selon un barème variant en fonction des substances extraites.

Les contribuables sont exonérés de la Taxe professionnelle.

❑ **L'imposition forfaitaire des pylônes (art. 1519-A du CGI)**

Les communes sur le territoire desquelles sont implantés des pylônes supportant des lignes électriques dont la tension est au moins égale à 200 kilovolts, perçoivent, chaque année, une imposition forfaitaire sur ces pylônes.

Les tarifs de cette taxe instituée par l'article 28 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 sont révisés chaque année en fonction de la variation du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties constatée au plan national. Compte tenu de la variation enregistrée entre 1999 et 2000, les tarifs de la taxe sur les pylônes sont fixés pour 2001 à :

- 7 580 F pour les pylônes supportant des lignes électriques dont la tension est comprise entre 200 et 350 kilovolts
- 15 165 F pour les pylônes supportant des lignes électriques dont la tension est supérieure à 350 kilovolts.

❑ **La taxe de balayage (art. 1528 et 1609 bis du CGI)**

- La taxe est établie au nom des propriétaires ou usufruitiers riverains, au 1<sup>er</sup> janvier, des voies livrées à la circulation publique.
- Aucun dégrèvement fondé sur la situation personnelle des contribuables ne s'applique à cette taxe.
- Cette taxe facultative peut être instituée par les communes et communautés urbaines lorsqu'elles assurent le balayage des voies livrées à la circulation publique.

## § 2 Les impôts indirects

On peut distinguer ceux qui sont inscrits à la section d'investissement et ceux qui le sont à la section de fonctionnement.

### A – LES IMPOTS INSCRITS A LA SECTION D'INVESTISSEMENT

#### a) La fiscalité de l'urbanisme

Ces prélèvements permettent de compenser une partie des dépenses importantes supportées par les communes en raison de l'urbanisation.

##### *1° La taxe locale d'équipement*

Elle a été créée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 dont les dispositions ont été introduites dans le code général des impôts (art.1585 A – art. 1585 I)



- (1) Hors taxe versée par France Télécom et La Poste et redistribuée au niveau national  
 (2) (2) Produits liquidés l'année précédente

### □ Champ d'application

FISCALITE INDIRECTE Source : DGCI	Produits en millions de francs					Evolutions en %			
	1995	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Taxe départementale de publicité foncière et droit départemental d'enregistrement	16 663	15 528	20 533	24 431	27 131	-6,8	32,2	19,0	11,1
Taxe additionnelle aux droits de mutation	7 656	7 952	9 899	9 804	7 243	3,9	24,5	-1,0	-26,1
Vignette automobile	13 433	13 995	14 110	14 535	14 013	4,2	0,8	3,0	-3,6
Taxe sur les cartes grises	7 314	8 072	7 626	8 093	8320(p)	10,4	-5,5	6,1	
Taxe sur les permis de conduire	297	314	328	240	168(p)	5,7	4,5	-26,8	
Taxe sur l'électricité	7 782	7 693	7 494	7 888	n.d.	-1,1	-2,6	5,3	
Taxe de séjour	551	560	589	650	n.d.	1,6	5,2	10,4	
Taxe locale d'équipement (2)	2 183	2 054	2 010	n.d.	n.d.	-5,9	-2,1		
Versement pour le dépassement du plafond légal de densité (2)	687	389	257	n.d.	n.d.	-43,4	-33,9		
Taxe des espaces naturels sensibles (2)	708	710	681	n.d.	n.d.	0,3	-4,1		
Autres taxes d'urbanisme (2)	1 125	1 007	743	n.d.	n.d.	-10,5	-26,2		
Taxes diverses	1 944	2 099	2 483	2 813	n.d.	8,0	18,3	13,3	

La taxe n'existe que dans certaines communes et seulement pour certaines opérations.

- Les communes concernées

- Les communes dans lesquelles la taxe s'applique de plein droit. Il s'agit des communes de plus de 10.000 habitants ainsi que de certaines communes de la région parisienne dont la liste est fixée par décret. Dans ces communes la taxe existe de plein droit, mais le Conseil municipal peut

décider explicitement de la supprimer. La décision sera valable pendant trois ans

- Dans les autres communes la taxe peut être instituée par décision expresse.

- Les opérations imposables

- Règles générales : La taxe est établie lors de trois types d'opérations : la construction, la reconstruction et l'agrandissement. de bâtiments de toute nature.

- Règles particulières : des exonérations sont prévues. De plein droit, pour les constructions destinées à un service public ou à une activité d'utilité publique et dont la liste est fixée par décret; pour certains lotissements; pour les constructions édifiées dans les ZAC. Dans d'autres cas l'exonération est facultative ainsi, pour les HLM, pour les constructions à usage agricole etc...

### □ Calcul

On applique la formule base X taux

- La base de la taxe est constituée par la valeur par mètre carré de plancher hors œuvre de la construction. Celle-ci est fixée par décret.
- Le taux est de 1%, mais il peut être porté à 5 % par le Conseil municipal.

## **2° Les « participations »**

Plusieurs prélèvements ont été institués qui portent le nom générique de participation.

### **□ La participation pour dépassement du COS**

Elle a été instituée par la loi d'orientation foncière de 1967. Elle est organisée par les articles L. 332-1 et suivants du code de l'urbanisme. La participation est due lorsque le Plan d'occupation des sols (POS) a prévu dans son règlement la possibilité de dépasser le coefficient d'occupation des sols (COS) qui a pour finalité de fixer la densité de la construction.

L'article 202-XXXIX de la loi SRU du 13 décembre 2000 supprime la participation. Les permis de construire accordés à compter de l'entrée en vigueur de cette loi et concernant des opérations de construction dont la densité dépasse les COS ne donneront donc plus lieu au paiement de la participation.

### **□ La participation pour dépassement du PLD**

Le plafond légal de densité se calcule en divisant la surface de plancher par la surface au sol de la construction. A Paris il est fixé à 1,5 en province à 1. Dès lors qu'il y a dépassement il y a lieu de payer la participation en question. La loi du 23 décembre 1986 dite loi Méhaiguerie l'a supprimé sauf dans les communes qui le décideraient expressément. La loi SRU du 13 décembre 2000 a prévu sa suppression de plein droit en cas d'institution de la « participation au financement des voies nouvelles et réseaux »

### **□ La participation pour non construction d'aire de stationnement**

Prévue par le code de l'urbanisme (art.421-3) une participation peut être exigée du propriétaire en cas de non construction d'aire de stationnement. Elle est fixée par le conseil municipal. L'article 34 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a relevé le plafond de la participation versée par les constructeurs qui ne sont pas en mesure de respecter ces obligations. Ce plafond est porté de 50 000 francs à 80 000 francs par place manquante

### **□ La participation au financement des voies nouvelles et réseaux**

L'article 46 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 permet aux communes et EPCI d'instaurer une participation pour création de voie nouvelle et réseaux qui est affectée au financement de l'ensemble des équipements d'infrastructure nécessaires à l'accueil de nouvelles constructions. La participation est due par les propriétaires des terrains desservis par une nouvelle voie, et situés à moins de quatre-vingts mètres de celle-ci.

Son montant est calculé en répartissant le coût de l'établissement de la voie, du dispositif d'écoulement des eaux pluviales, de l'éclairage public et des infrastructures nécessaires à la réalisation des réseaux d'eau potable, d'électricité, de gaz et d'assainissement, au prorata de la superficie des terrains nouvellement desservis, pondérée des droits à construire lorsqu'un coefficient d'occupation des sols a été institué. Des exemptions sont prévues.

### **c) La taxe départementale des espaces naturels sensibles**

Elle a été instituée par la loi du 18 juillet 1985. C'est l'article L. 142-2 du Code de l'urbanisme qui en prévoit les modalités, tant en ce qui concerne son établissement qu'en ce qui concerne l'utilisation de son produit.

#### ***1° L'établissement de la taxe.***

Cette taxe est établie sur tout le territoire du département par délibération du Conseil général sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments donc sur des opérations semblables à celles qui sont imposées au titre de la taxe locale d'équipement. La base de cette taxe est d'ailleurs la même que celle de la taxe locale d'équipement. Son taux est fixé par délibération du Conseil général mais il est plafonné à 2 %.

#### ***2° L'utilisation du produit de la taxe***

« La taxe est perçue au profit du département en tant que recette grevée d'affectation spéciale ». Elle doit permettre au Département d'acquérir par voie amiable ou par expropriation ou par préemption des terrains ou de financer l'aménagement et l'entretien des « espaces naturels sensibles ». Elle peut également permettre de participer à l'acquisition de terrains par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

### **d) Taxe pour le financement des dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement**

#### ***1° Champ d'application***

Cette taxe est établie sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments de toute nature, et sur les installations et travaux.

Son taux est fixé par le conseil général. Il ne peut excéder 0,3 % de la valeur de l'ensemble immobilier déterminée.

#### ***2° Cumul***

Le cumul des taux de la taxe départementale des espaces naturels sensibles et de la taxe départementale pour le financement des dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, est possible, mais, le montant des deux taxes ne peut dépasser un certain plafond

## **B – LES IMPOTS INSCRITS A LA SECTION DE FONCTIONNEMENT**

### **a) Les impôts obligatoires**

#### ***1° Au profit des communes***

##### **Les droits de licence sur les boissons**

En vertu de l'article 1568 du CGI, les débitants d'alcool acquittent une licence. Les droits sont recouverts au profit des communes. Les tarifs annuels sont fixés par délibération du Conseil municipal.

##### **La taxe additionnelle aux droits d'enregistrement (article 1584 du CGI)**

Dans les communes de plus de 5.000 habitants, ainsi que dans les stations classées balnéaires, thermales, climatiques, de tourisme et de sports d'hiver, une taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière est exigible sur les mutations à titre onéreux :

- D'immeubles et de droits immobiliers situés sur leur territoire
- De certains meubles corporels vendus publiquement dans la commune
- D'offices ministériels ayant leur siège dans la commune
- De fonds de commerce ou de clientèle
- De droit à bail ou de bénéfice d'une promesse de bail

Certaines ventes sont exonérés.

#### ❑ **La taxe sur les réunions sportives, spectacles, jeux et divertissements**

Cette taxe prévue par les articles 1559 et suivants du CGI ne s'applique plus qu'aux réunions sportives, aux cercles et maisons de jeux ainsi qu'aux exploitants d'appareils automatiques installés dans les lieux publics. Elle est perçue au profit des communes.

Certaines réunions sportives sont exonérées complètement ou partiellement.

### **2° Au profit des départements**

#### ❑ **La taxe différentielle sur les véhicules à moteur**

Pour financer les transferts de compétences réalisés par la loi du 7 janvier 1983 celle-ci prévoyait le transfert aux collectivités territoriales d'impôts d'Etat ainsi que la création d'une dotation générale de décentralisation. L'article 99 de la loi précisait que les départements bénéficieraient du transfert de la vignette.

L'article 6 de la loi de finances pour 2001 supprime la taxe différentielle sur les véhicules à moteur à compter de la période d'imposition s'ouvrant le 1<sup>er</sup> décembre 2000.

Toutefois restent assujetties à cette taxe :

- les personnes morales
- les personnes physiques pour leurs véhicules dont le poids total autorisé en charge excède deux tonnes.

Les pertes de recettes pour les départements seront compensées par une majoration des attributions de dotation générale de décentralisation.

La compensation en 2001 est calculée en appliquant les tarifs votés au titre de 2001 par les départements à l'état du parc automobile constaté au 31 décembre 2000.

Le montant obtenu est majoré des recettes encaissées en 2000 au titre de la vignette 2000, puis réduit des recettes encaissées au titre de la vignette 2001.

Cette compensation revalorisée en fonction de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) au titre de 2001, évolue chaque année comme la DGF à partir de 2002.

Les avances mensuelles perçues par les départements en 2001 pour les personnes morales et physiques restant assujetties sont déterminées sur la base de un douzième de la prévision d'encaissement prévue à ce titre dans la loi de finances pour 2001 répartie par département proportionnellement au produit qu'ils ont perçu au titre de la vignette 2000. Le total des avances versées en 2000 est égal, par département, au produit résultant de l'application des tarifs de vignette 2001 à l'état du parc automobile constaté au 31 décembre 2000, majoré des recettes encaissées en 2000 au titre de la vignette 2000.

#### ❑ **Taxe de publicité foncière et droit d'enregistrement**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1984 le département perçoit les droits d'enregistrement ou de publicité foncière sur les ventes d'immeubles. Le Conseil général en fixe le taux. Il peut également prévoir des exonérations et des abattements.

### **3° Au profit des régions**

- ❑ **La taxe sur les certificats d'immatriculation (CGI art 1599 quindecies et s.)**

Depuis 1984 cette taxe a été transférée de l'Etat aux régions. Le taux de la taxe est arrêté chaque année par délibération du conseil régional. Il est réduit de moitié dans certains cas. (tracteurs, motocyclettes etc...)

- ❑ **Taxe sur les permis de conduire (CGI art 1599 terdecies et s.)**

Les permis de conduire les véhicules automobiles, les motocyclettes d'une cylindrée supérieure à 125 cm<sup>3</sup> et tous autres véhicules à moteur donnent lieu au paiement d'une taxe. Son taux est fixé par le conseil régional. Il ne peut être institué qu'un seul taux.

## **b) Les impôts facultatifs**

### **1° Au profit des communes**

- ❑ **La surtaxe sur les eaux minérales (CGI art 1582)**

Les communes sur le territoire desquelles sont situées des sources d'eaux minérales peuvent percevoir une surtaxe dans la limite de 0,036 euros pour 10 litres ou fraction de 10 litres. Lorsque le produit de cette surtaxe excède le montant des ressources ordinaires de la commune pour l'exercice précédent, le surplus est attribué au département

- ❑ **La taxe communale sur l'électricité ( CGCT art L.2333-2 et s.)**

Elle est instaurée par délibération du Conseil municipal. Son assiette est constituée par 80 % de la facture d'électricité hors taxe. Son taux ne peut dépasser 8%. La taxe est recouvrée par le distributeur.

- ❑ **Les taxes sur la publicité (CGCT art 2333-7 et s.)**

La taxe frappe les affiches, réclames et enseignes lumineuses, mais sont exonérés les affiches et panneaux publicitaires de spectacles. Le recouvrement de la taxe sur la publicité est opéré par les soins de l'administration municipale.

La loi du 29 décembre 1979 a institué une taxe facultative sur les emplacements publicitaires ainsi que sur les véhicules publicitaires.

- ❑ **La taxe de séjour dans les stations classées ( CGCT art L.2333-26 et s.)**

Par décision du Conseil municipal une taxe de séjour peut être établie sur les personnes qui ne sont pas domiciliées dans la commune et n'y possèdent pas une résidence. Le tarif de la taxe de séjour est fixé, pour chaque nature et pour chaque catégorie d'hébergement. Il ne peut être inférieur à 1 F, ni supérieur à 7 F, par personne et par nuitée.

- ❑ **La taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques (CGCT art L2333-49 et s)**

La taxe communale est instituée par délibération du conseil municipal qui en fixe le taux dans la limite de 3 p. 100 des recettes brutes provenant de la vente des titres de transport.

Le produit annuel de la taxe communale est affecté, à des dépenses liées au développement du tourisme.

### **2° Au profit des départements**

- ❑ **La taxe additionnelle départementale à la taxe sur l'électricité ( CGCT art L.3333-2 et s.)**

La base de cette taxe est la même que celle de la taxe communale. Son taux est plafonné à 4%

- ❑ **La taxe départementale sur les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques (CGCT art L3333-4 et s)**

Elle est régie par les mêmes règles que celle qui s'appliquent à la communes. Mais son taux est limité à 2%.

## **SECTION 2 LES RECETTES NON-FISCALES**

On peut les classer en deux grandes catégories : les recettes du domaine et les recettes des services publics.

### **§ 1 Les recettes du domaine**

Les collectivités territoriales disposent toutes d'un double domaine. Le domaine public est affecté soit à un service public soit à l'usage du public. Le reste est domaine privé.

#### **A – LE DOMAINE PRIVE**

Le domaine privé génère des recettes soit par son exploitation soit par son aliénation.

#### **a) L'exploitation du domaine**

##### **1° La location**

- ❑ **Formes**

De nombreux biens font l'objet de locations. Il s'agit de logements, de locaux commerciaux, de terrains agricoles. Un contrat est nécessairement conclu.

La forme de ces contrats varie en fonction de l'objet : concessions, baux ruraux, baux de pêche et de chasse, baux à construction, baux emphytéotiques.

- ❑ **Régime juridique**

Tous ces contrats sont régis par le droit privé.

Ils nécessitent une double délibération de l'assemblée. La première, arrête le principe de la location, la seconde se prononce sur les modalités de celle-ci. La délégation de compétence à l'exécutif est possible.

##### **2° La production**

### □ **Formes**

Les produits de l'exploitation sont divers. Il s'agit le plus souvent de ventes de coupes de bois, de pierres extraites de carrières ou de sables. Plus rarement de taxes d'affouage, de tourbage ou de pâturage. Dans ces trois cas un terrain communal est mis à disposition d'un particulier qui peut l'exploiter contre le paiement de la «taxe». Enfin il peut s'agir de droits de pêche, ou de chasse.

### □ **Régime juridique**

Il est évidemment aussi varié que les formes. Cependant le plus souvent la vente à l'amiable est interdite. L'adjudication s'impose notamment en matière de coupes de bois. Enfin, l'appel d'offre est le plus souvent nécessaire.

## **b) L'aliénation du domaine**

### **1° Compétence**

C'est l'assemblée délibérante qui est compétente pour décider de la vente d'un bien appartenant au domaine privé.

La vente se faisant à l'amiable pour les biens de peu de valeur. Par adjudication pour les autres. Les contrats réalisant la vente relève du droit privé et donc du juge judiciaire.

### **2° Prix**

En principe, si la vente est réalisée au profit d'une personne poursuivant des buts d'intérêt privé, le prix est celui de la valeur du bien.

Par contre, si le bien est vendu à une personne s'engageant par exemple à créer des emplois, le prix peut être fixé au franc symbolique sous réserve du remboursement de la différence avec la valeur fixée par le service des domaines en cas de non réalisation.

## **B – LE DOMAINE PUBLIC**

### **a) Les recettes perçues en vue de l'utilisation du domaine public**

#### **1° Les utilisations individuelles**

Elles nécessitent une autorisation qui est délivrée par l'exécutif à travers un arrêté individuel. Elles prennent la forme d'un permis de stationnement lorsqu'il n'y a pas d'emprise sur le sol. C'est le cas des terrasses de café, des étalages de magasins. Le permis de stationnement est une mesure de police.

Les utilisations individuelles peuvent également prendre la forme d'une permission de voirie dans ce cas il n'y a pas d'emprise sur le sol. C'est le cas des kiosques à journaux, des stations-services, des abribus. Ces permissions de voiries sont des actes de gestion du domaine public.

Dans les deux cas, une redevance est due. Son tarif étant arrêté par l'assemblée délibérante.

#### **2° Les utilisations collectives**

En principe, l'utilisation collective du domaine public correspond à une liberté publique. En conséquence, la gratuité s'impose. Mais ce principe peut être écarté. C'est notamment le cas s'agissant du stationnement des véhicules. Toutefois des conditions doivent être respectées.

Des conditions de fond d'abord : le stationnement ne doit pas excéder « l'usage normal » du domaine public ; les nécessités de la circulation doivent l'imposer enfin, les droits des riverains doivent être respectés.

Pour ce qui est de la forme, le Conseil municipal décide du tarif, le maire arrêtant les emplacements. Les recettes perçues ont une nature fiscale.

## **b) Les recettes perçues à l'occasion de travaux réalisés sur le domaine**

### ***1° Les taxes de voiries***

Il s'agit de deux prélèvements : la taxe de trottoir et la taxe de pavage. On peut considérer qu'il s'agit de rémunérations pour services rendus.

La première peut être instituée par le Conseil municipal sans qu'aucune condition n'ait à être respectée. Par contre la deuxième ne peut être créée que dans la mesure où d'anciens usages mettent à la charge des propriétaires les frais de pavage. D'autre part il faut que les recettes ordinaires de la commune ne soient pas suffisantes pour financer ces dépenses.

### ***2° La contribution pour dégradation de voirie***

De plus en plus rare ce prélèvement dont la nature n'est pas fiscale peut être créé par le Conseil municipal après constatation de dégradations à la voirie municipale. La contribution est versée par les responsables de la dégradation.

## **§ 2 Les recettes des services publics**

Les redevances demandés aux usagers des services publics doivent obéir à deux principes.

### **a) Le principe de l'équilibre financier**

Il est inscrit dans le CGCT qui précise dans ses articles L. 2224-1 et L.3241 que les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. Ce qui interdit les subventions des collectivités territoriales.

Mais plusieurs lois ont apporté des atténuations à la rigueur du principe.

D'abord la loi du 5 janvier 1988 a posé deux exceptions :

- lorsque les exigences du service public conduisent à imposer des contraintes particulières de fonctionnement
- pour éviter une augmentation excessive des tarifs

Ensuite, la loi du 12 avril 1996 a prévu une dérogation pour le cas des services de distribution d'eau potable et d'assainissement dans les communes et groupements de communes de moins de 3000 habitants.

### **b) Le principe d'égalité devant le service public**

Ce principe implique que tous les usagers payent la même redevance. Dans quelques cas cependant le principe peut être écarté. Ainsi, s'agissant des cantines scolaires, le Conseil d'Etat a-t-il admis la discrimination fondée sur le critère du domicile. Les élèves domiciliés dans la commune peuvent bénéficier d'un tarif réduit. (CE Sect, 5 octobre 1984 Commissaire de la République de l'Ariège).

En matière de crèche, la discrimination peut être fondée sur un autre critère, celui des ressources des usagers.



## CHAPITRE 2 LES RECETTES EXTERNES

Elles sont constituées par des transferts de l'Etat ou des collectivités territoriales elles-mêmes et par des emprunts.

### SECTION 1 RECETTES DE TRANSFERT

ÉVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES EN EXÉCUTION						
<i>en millions de francs</i>						
	1996	1997	1998	1999	2000 révisé	PLF 2001
<b>I. DOTATIONS ET SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT</b>						
Dotation globale de fonctionnement (avec majoration)	103 576	104 882	106 333	109 789	112 850	116 150
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	2 982	2 862	2 712	2 579	2 299	2 165
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	1 797	1 788	3 046	3 638	3 825	3 943
Fonds national de péréquation	616	612	639	827	827	859
Dotation élu local	259	262	266	273	276	285
Concours exceptionnel communautés d'agglomération					250	0
Autres subventions	4 664	6 587	6 686	8 119	7 283	7 483
TOTAL I	113 894	116 993	119 682	125 225	127 610	130 885
<b>II. DOTATIONS ET SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT</b>						
Dotation globale d'équipement AP (a)	5 689	4 980	5 105	5 299	5 490	5 577
CP (b)	5 474	4 932	5 058	5 230	5 415	5 534
Fonds de compensation de la TVA	21 828	20 250	19 650	19 954	21 820	23 500
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation	1 669	1 788	1 895	1 945	2 158	2 080
Subventions de divers ministères et comptes spéciaux du Trésor AP (a)	5 659	4 910	5 846	6 283	8 625	6 984
CP (b)	5 374	4 547	7 543	5 183	11 003	5 224
TOTAL II DO + AP (c)	34 845	31 928	32 496	33 481	38 093	38 141
DO + CP (d)	34 345	31 517	34 146	32 312	40 396	36 338
<b>III. COMPENSATION FINANCIERE DES TRANSFERTS DE COMPETENCE DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES</b>						

Dotations budgétaires :						
- dotation générale de décentralisation (DGD) (Intérieur)	17 624	14 521	14 688	(e)20 386	14 627	15 128
- DGD Corse	1 267	1 285	1 303	1 340	1 351	1 397
- DGD formation professionnelle	4 950	5 018	5 088	7 899	7 964	8 238
- dotation régionale d'équipement scolaire AP (a)	3 157	3 229	3 310	3 443	3 567	3 624
CP (b)	3 069	3 161	3 247	3 347	3 464	3 562
- dotation départementale d'équipement des collèges AP (a)	1 562	1 598	1 637	1 710	1 771	1 800
CP (b)	1 518	1 564	1 606	1 659	1 719	1 769
TOTAL III DO + AP (c)	28 560	25 651	26 026	34 778	29 280	30 187
DO + CP (d)	28 428	25 549	25 932	34 631	29 125	30 290

Ces recettes sont constitués principalement par des dotations de l'Etat.(335 943 millions de francs en 2001). Elles proviennent essentiellement du prélèvement sur recettes aux profit des collectivités territoriales (207 536 millions de francs en 2001) ainsi que du budget lui-même dans une moindre mesure.

L'évolution des dotations sera envisagé, après plusieurs tâtonnements, en termes globaux c'est à dire dans le cadre d'un « Pacte de croissance et de solidarité ». Ce pacte posait la question de l'évolution des aides de l'Etat de manière globale non seulement dans le temps : trois ans, mais aussi en liant l'évolution de plusieurs dotations : les dotations dites « sous enveloppe ». Depuis 1999, un « Contrat de croissance et de solidarité » a pris la suite du « Pacte » et ce pour trois ans à nouveau. Les dotations sous enveloppe, c'est à dire la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation spéciale instituteurs (DSI), la dotation particulière élu local, la dotation de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), et au fonds national de péréquation (FNP), la dotation globale d'équipement (DGE), les dotations générales de décentralisation (DGD, DGD Corse, DGD formation professionnelle) ainsi que les dotations d'équipement scolaire des départements et des régions (DDEC, DRES) évoluent en fonction d'un indice composé des prix de l'année à venir et -innovation par rapport au pacte- d'une fraction du taux de croissance du PIB de l'année en cours. La croissance du PIB prise en compte, (20 % en 1999 et 25 % en 2000), s'élève à 33 % en 2001.

Au départ, les dotations globales visaient à compenser des ressources disparues, qu'elles soient fiscales (VRTS), ou non fiscales (DGF). Parfois la dotation compense des charges indues. (DGD, FCTVA). Avec le temps, l'Etat a estimé qu'il devait intervenir en redistribuant les sommes en question non plus sur la base de la ressources disparue, mais en faisant intervenir un certain nombre de critères censés indiquer le niveau de pauvreté des collectivités territoriales.

La péréquation s'est alors substitué à la compensation. Enfin, bon nombre de ces concours financiers étaient des dotations globales. Cela veut dire plus simplement que les sommes versées par l'Etat le sont automatiquement et surtout sont libres d'emploi.

Dans ces conditions, on peut classer les dotations selon trois axes : la péréquation, la compensation et enfin la globalisation.

## § 1 La péréquation

Redistribuer les ressources en tenant compte des différences de chacun est une tâche qui est naturellement assurée par l'Etat. Toutefois, la péréquation peut être assurée et de plus en plus par les collectivités territoriales elles-mêmes.

### A – LA PEREQUATION ASSUREE PAR L'ETAT : LA DGF

La DGF (Dotation globale de fonctionnement) a été créée par la loi du 3 janvier 1979. Elle devait être profondément modifiée par la loi du 29 novembre 1985 et plus récemment par celle du 31 décembre 1993. Avant de préciser ce qu'est la DGF actuelle (d) il sera nécessaire de se pencher sur ses origines (a), puis sur son instauration (b), ainsi que sur ses transformations (c).

#### a) Les origines de la DGF

Elles sont doubles, puisque la DGF remplace le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) qui lui-même remplacera deux impôts, la taxe locale qui avait disparu en 1966 et un autre impôt, la taxe sur les salaires.

#### 1° Les origines fiscales

##### □ La taxe locale

Cet impôt institué par la loi du 6 novembre 1941, avait pour assiette les ventes au détail et les prestations de services. Après plusieurs modifications – étendue à toutes les communes quelque soit leur taille en 1945, elle deviendra obligatoire en 1949 - la taxe verra son régime définitif fixé en 1955. Mais l'impôt présentait plusieurs inconvénients dont le plus important, sans doute, était son inégale répartition. Il avantageait les villes commerçantes et touristiques au détriment des communes d'ortoirs et des zones rurales. De plus, sa progression n'était pas à la mesure des besoins des collectivités locales.

Mais ce ne sont pas uniquement ces défauts qui justifiaient sa disparition. La taxe locale fut en effet surtout « victime » de l'amélioration du système fiscal français, puisque c'est l'extension de la TVA qui devait la condamner. Il convenait alors de trouver une ressource de substitution. Bien sûr, son montant devait être égal, son évaluation parallèle à l'activité économique, enfin elle devait être localisée.

##### □ La taxe sur les salaires

C'est là le deuxième temps de la transformation d'un impôt en dotation globale. La taxe sur les salaires ou plus exactement le versement forfaitaire sur les salaires existait déjà depuis 1948. Lorsqu'en 1966, on supprima la taxe locale, une partie seulement (85%) du produit de cet impôt d'Etat fut affecté aux collectivités locales. On n'a donc pas remplacé un impôt local par un autre impôt local, mais plutôt par une « attribution représentative de la taxe sur les salaires » qui elle-même demeurait un impôt d'Etat.

Insensiblement on passait de la pure ressource fiscale (la taxe locale) à une ressource hybride. Un impôt d'Etat, dont on distribue d'abord 85% puis 100% aux collectivités locales n'est plus en effet une ressource fiscale pour les collectivités locales, c'est presque une dotation de l'Etat à celles-ci.

Mais ce système ne devait pas durer longtemps puisque la généralisation de la TVA - encore elle - allait justifier la suppression de la taxe sur les salaires. A nouveau, se posait la question : par quoi remplacer cette ressource. On était passé d'un impôt local à un impôt d'Etat réparti entre les collectivités locales, on allait passer enfin à une ressource fiscale fictive : le VRTS.

### **2° Le VRTS**

En créant un versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) la loi du 29 novembre 1968 transposait, dans le domaine de la fiscalité indirecte le système du principal fictif qui avait déjà été expérimenté en matière de fiscalité directe locale.

Le VRTS se décomposait en plusieurs parts. La première, dite « attribution de garantie », devait rassembler, lors de la première année de fonctionnement du système, 95% de la dotation. Chaque année, elle devait diminuer de 5%, jusque sa disparition totale. Cette attribution de garantie devait être répartie entre les communes et les départements sur la base de ce qu'ils percevaient l'année précédente au titre de la taxe sur les salaires. La ventilation était donc bien opérée en fonction de l'ancienne recette que le VRTS devait compenser. La méthode objective était donc bien utilisée. Et cette méthode concernait la presque totalité du VRTS, du moins dans les premières années de sa création.

### **b) L'instauration de la DGF**

La loi du 3 janvier 1979 a créé la DGF. Elle est attribuée aux communes et aux départements

#### **1° La DGF des communes**

Elle comprenait trois éléments

##### **□ La dotation forfaitaire**

Elle était conçue comme devant remplacer le VRTS. Chaque année elle était calculée en fonction de ce qui avait été reçu l'année précédente. La proportion de cette dotation devait diminuer progressivement au profit de la dotation de péréquation.

##### **□ La dotation de péréquation**

Elle se divisait en deux parts :

- **L'une répartie en fonction du potentiel fiscal par habitant**

L'idée était de combler les différences de richesse fiscale des différentes communes. Toutefois on voulait se fonder sur des critères objectifs et donc on a mis en avant la notion de potentiel fiscal.

$$\frac{\text{produit national des quatre taxes}}{\text{bases nationales}} = \text{taux moyen national}$$

$$\text{taux moyen national} \times \text{bases d'imposition de la commune} = \text{potentiel fiscal de la commune}$$

$$\frac{\text{potentiel fiscal de la commune}}{\text{population}} = \text{potentiel fiscal par habitant}$$

Les communes étaient réparties en 15 groupes en fonction de leur population. Si leur potentiel fiscal par habitant est supérieur au triple de la moyenne du groupe elles ne perçoivent rien.

Dans le cas contraire le montant qu'elle perçoit est proportionnel à l'écart avec le potentiel fiscal du groupe.

### **LES 15 GROUPES DE COMMUNES**

communes de 0 à 499 habitants  
 communes de 500 à 999 habitants  
 communes de 1 000 à 1 999 habitants  
 communes de 2 000 à 3 499 habitants  
 communes de 3 500 à 4 999 habitants  
 communes de 5 000 à 7 499 habitants  
 communes de 7 500 à 7 999 habitants  
 communes de 10 000 à 14 999 habitants  
 communes de 15 000 à 19 999 habitants  
 communes de 20 000 à 34 999 habitants  
 communes de 35 000 à 49 999 habitants  
 communes de 50 000 à 74 999 habitants  
 communes de 75 000 à 99 999 habitants  
 communes de 1 00 000 à 199 999 habitants  
 communes de 200 000 habitants et plus

- **La deuxième part était répartie en fonction de l'effort fiscal des communes en matière d'impôts sur les ménages.**

**Effort fiscal = produit effectif des 3 taxes X potentiel fiscal**

#### □ **Les concours particuliers**

- La dotation de fonctionnement minimale attribuée aux communes de moins de 2000 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne
- La dotation supplémentaire des communes touristiques et thermales
- Le concours pour les communes en expansion démographique
- Le concours pour les communes centre d'agglomération
- Le minimum garanti par habitant accordé aux communes dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne du groupe démographique

#### **2° La DGF des départements**

Elle comprenait plusieurs dotations

##### □ **La dotation forfaitaire**

Elle représente 45 % de la DGF

##### □ **La dotation de péréquation**

Elle représente 55 % de l'ensemble et se divise en deux parts :

- La première (60 %) est ventilée en fonction des l'impôts sur les ménages
- La seconde (40 %) l'est en fonction du potentiel fiscal. Elle est d'autant plus faible que le potentiel fiscal est fort.

□ **La dotation de fonctionnement minimal**

Elle est versée aux départements de moins de 200.000 habitants qui sont fiscalement défavorisés.

### c) La transformation de la DGF

La création de la DGF en 1979 n'était que provisoire, il fallait à partir de 1986 donner des contours définitifs à l'institution. C'est ce que fera la loi du 19 novembre 1985 qui va transformer la DGF initiale. Des modifications ponctuelles interviendront en 1986 (loi du 19 août), 1988 et 1992. Elle comprend désormais quatre éléments.

#### 1° La dotation de base

Elle remplace l'ancienne dotation forfaitaire et représente 40 % de l'ensemble après déduction des sommes correspondant aux concours particuliers.

Elle résulte du produit d'une attribution moyenne par habitant (en francs) par le nombre d'habitants. L'attribution moyenne par habitant est, en fonction du groupe démographique auquel appartient la commune, modulée par application des coefficients suivants :

communes de	0 à	499 habitants :	1
communes de	500 à	999 habitants :	1,1071
communes de	1 000 à	1 999 habitants :	1,2142
communes de	2 000 à	3 499 habitants :	1,3213
communes de	3 500 à	4 999 habitants :	1,4284
communes de	5 000 à	7 499 habitants :	1,5355
communes de	7 500 à	9 999 habitants :	1,6426
communes de	10 000 à	14 999 habitants :	1,7497
communes de	15 000 à	19 999 habitants :	1,8568
communes de	20 000 à	34 999 habitants :	1,9639
communes de	35 000 à	49 999 habitants :	2,0710
communes de	50 000 à	74 999 habitants :	2,1781
communes de	75 000 à	99 999 habitants :	2,2852
communes de	1 00 000 à	199 999 habitants :	2,3923
communes de	200 000 habitants et plus :		2,5

La création de la dotation de base permettait de simplifier la DGF et tendait à regrouper en une seule attribution plusieurs éléments, qui auparavant, étaient liés à la population (minimum garanti par habitant, versement pour accroissement de population, dotation de fonctionnement minimale).

#### 2° La dotation de péréquation

Elle représente 37,5 %, elle se divise en deux fractions

##### • La première fraction

Elle est répartie en fonction du potentiel fiscal et l'effort fiscal de manière à aider les communes, qui, soit ne disposent pas d'une richesse fiscale élevée, soit exercent déjà sur leurs contribuables une pression fiscale importante.

Cette première fraction de la dotation de péréquation représente 30 % des ressources affectées à la DGF des communes, après déduction des concours particuliers

- **La seconde fraction**

Elle prend en compte l'insuffisance du revenu par habitant. Elle mesure la capacité contributive des ménages, distincte de la capacité contributive de la commune mesurée par le potentiel fiscal.

Cette seconde fraction de la dotation de péréquation représente 7,5 % des ressources affectées à la DGF des communes, après déduction des concours particuliers.

### ***3° La dotation de compensation***

Elle représente 22,5 % de la DGF et a pour objectif de tenir compte de certaines charges particulières des communes. Elle est répartie entre toutes les communes :

- pour 20 % de son montant, proportionnellement au **nombre d'élèves** relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire, domiciliés dans la commune;
- pour 20 % de son montant, proportionnellement à la **longueur de la voirie** classée dans le domaine public communal, pour les communes situées en zone de montagne, la longueur de la voirie est doublée,
- pour 60 % de son montant, en fonction de l'importance de la **part des logements sociaux**.

La part des ressources affectée à la dotation de compensation est fixée à 22,5 % de la D.G.F. des communes déduction faite des crédits prévus pour les concours particuliers et pour la garantie d'évolution.

### ***4° Les concours particuliers***

La part des concours particuliers dans la D.G.F. des communes est fixée à 2 %. Mais, le comité des finances locales peut porter cette part à 3 %. Seuls deux concours particuliers sont maintenus dans le nouveau régime de la dotation globale de fonctionnement des communes :

- **La dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales**

- Les critères d'éligibilité à cette dotation sont semblables à ceux de l'ancien système. Ils sont fondés sur la capacité d'accueil (chambres d'hôtels, places de campings, meublés ...).
- Les critères de répartition fixés par la loi sont les suivants :
  - la charge nette d'équipement
  - produit de la taxe de séjour
  - l'écart relatif de potentiel fiscal
  - la capacité d'accueil existante et en voie de création

- **La dotation aux communes centres d'agglomération**

Elle est perçue par :

- les communes qui, dans une agglomération représentant au moins 10 % de la population du département, en constituent la ville principale
- les communes situées dans une agglomération de plus de 250 000 habitants représentant au moins 10 % de la population du département, lorsque leur population est au moins égale à la moitié de celle de la ville principale
- les communes de plus de 100 000 habitants ou celles dont la population représente au moins 10 % de la population du département

– les communes chefs-lieux de département. Dans la région d'Île-de-France, seules ces communes bénéficient de la dotation particulière.

#### **d) La DGF actuelle**

La loi du 31 décembre 1993 a transformé la DGF, deux régimes doivent être distingués.

##### **1° La DGF des communes et des EPCI (112,2 milliards de francs en 2001)**

Elle se subdivise en deux parties :

##### **□ la dotation forfaitaire**

Elle rassemble les différentes dotations qui avant la réforme de 1993 formaient la DGF (dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation et les concours particuliers). Elle est répartie en fonction de la population.

##### **□ la dotation d'aménagement (10,1 Mdf)**

comprend trois dotations :

##### **• La dotation des groupements de communes (5,6 Mdf).**

Sont éligibles à cette dotation les EPCI à fiscalité propre, c'est à dire les communautés urbaines, les communautés de communes, les communautés de villes, les districts, les syndicats d'agglomération nouvelles (SAN) les communautés d'agglomération.

Elle comprend :

##### **– une dotation de base (15 %)**

Elle est calculée, pour chaque EPCI, en fonction de sa population totale et pondérée par le CIF (sauf pour les SAN),

##### **– une dotation de péréquation (85 %) -.**

Elle est calculée, pour chaque EPCI, en fonction de sa population totale et de son potentiel fiscal. Elle est pondérée par le CIF (sauf pour les SAN).

##### **• La dotation de solidarité urbaine (DSU) (3,7 Mdf)**

Elle est répartie entre certaines communes qui connaissent une situation difficile.

Créée par la loi du 13 mai 1991 elle a par la suite été intégrée à la DGF. Réformée successivement par la loi du 31 décembre 1993 puis par celle du 26 mars 1996 la dotation est attribuée grâce un [« indice synthétique de ressources et de charges »](#)

Cet indice permet de déterminer qui est éligible à la DSU et combien est perçu.

##### **• La dotation de solidarité rurale (DSR) (1,7 Mdf)**

Elle est attribuée aux bourgs-centres et aux petites communes à faible potentiel fiscal.

– la première fraction « bourgs-centres » est attribuée aux communes de moins de 10000 habitants chefs-lieux de canton ou dont la population représente au moins 15 % de la population du canton.

– la seconde fraction est attribuée aux communes de moins de 10000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen du groupe démographique auquel appartient la commune

Elle est répartie selon les modalités suivantes :

- pour 30 % de son montant, en fonction de la population, pondérée par l'écart entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique, ainsi que par l'effort fiscal, plafonné à 1,2



- pour 30 % de son montant, proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal (longueur doublée en zone de montagne)
  - pour 30 % de son montant, proportionnellement au nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire domiciliés dans la commune
  - pour 10 % de son montant au maximum, en fonction de l'écart entre le potentiel fiscal par hectare de la commune et le potentiel fiscal moyen par hectare des communes appartenant au même groupe démographique (potentiel fiscal dit superficière).
- Chacun de ces pourcentages de pondération peut être majoré ou minoré.

## **2° La DGF des départements (18,5 Mdf)**

Elle comprend trois dotations :

- **la dotation forfaitaire (6,9 Mdf)** est proportionnelle aux sommes versées l'année précédente. Elle représente 45% du total

- **la dotation de péréquation** qui se subdivise en deux parts : l'une (40%) est répartie en fonction de l'insuffisance de potentiel fiscal, l'autre (60 %) en relation avec le produit de l'impôt sur les ménages.

- **la dotation de fonctionnement minimal (DFM)** qui met en place un mécanisme de péréquation entre les départements favorisés et ceux qui le sont moins.

- Le financement de la DFM

- Par un prélèvement de 16% effectué sur la DGF des départements dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre le potentiel fiscal par habitant moyen national et le double de cette valeur.

- Par un prélèvement de 24% opéré sur la DGF des départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au double du potentiel fiscal par habitant moyen national.

- La répartition de la DFM

Elle bénéficie aux départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40% au potentiel fiscal par habitant moyen de l'ensemble des départements ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60% au potentiel fiscal par kilomètre carré moyen de l'ensemble des départements.

### **DÉPARTEMENTS BÉNÉFICIAIRES DE LA DOTATION DE FONCTIONNEMENT MINIMALE EN 2000**

Alpes de Haute-Provence	Corse-du-Sud	Lot	Guadeloupe
Hautes-Alpes	Haute-Corse	Lozère	Martinique
Ariège	Creuse	Haute-Marne	Guyane
Aude	Dordogne	Meuse	La Réunion
Aveyron	Gers	Nièvre	Mayotte
Cantal	Indre	Orne	Saint-Pierre-et-Miquelon
Cher	Landes	Haute-Saône	
Corrèze	Haute-Loire	Yonne	

- **la dotation de garantie** permet d'assurer à tous les départements une progression minimum égale à 55% au moins du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF.

La loi du 3 janvier 1979 avait prévu que la DGF serait constituée par un prélèvement sur les recettes de l'Etat équivalent à 16,45 % du produit de la TVA à législation constante. Cette indexation sur la TVA, c'est à dire sur l'impôt qui est indirectement la cause de sa création, fut abandonné en 1989. Depuis l'instauration du Contrat de solidarité et de croissance », l'ensemble de la DGF évolue en fonction d'un indice égal à la somme du taux d'évolution des prix à la consommation et de la moitié du taux de croissance du PIB. ( art L. 1613-1 CGCT), soit un taux qui devrait atteindre 2,9% pour 2001.

## **B – LA PEREQUATION ENTRE COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Plusieurs mécanismes de péréquation entre collectivités locales ont été mis en place et apportent éventuellement leurs concours financiers. Il s'agit d'une part de fonds de péréquation du produit de la Taxe professionnelle et d'autre part de fonds plus récents mis en place dans le cadre des régions.

### **a) La péréquation de la taxe professionnelle**

Le produit de la taxe professionnelle varie sensiblement d'une commune à l'autre. Pour gommer les différences les plus choquantes des mécanismes de péréquation ont été mis en place d'abord au niveau départemental et ensuite au niveau national.

#### ***1° Le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)***

C'est la loi du 29 juillet 1975 qui en créant la taxe professionnelle a mis en place ce mécanisme de péréquation. Il sera modifié a de nombreuses reprises. L'idée de la péréquation départementale sera par la suite déclinée de différentes manières.

##### **□ Le financement du Fonds**

Il est assuré par un prélèvement sur les cotisations communales de la TP provenant d'établissements exceptionnels. Depuis 1992, le prélèvement est également opéré sur les cotisations levées au profit des groupements de communes.

- **Les établissements assujettis**

Il s'agit des établissements dont les bases d'imposition divisées par le nombre d'habitants, excèdent deux fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatée au niveau national.

- **Le montant du prélèvement**

Il est égal au produit du montant des bases excédentaires par le taux en vigueur dans la commune.

Le Conseil général peut abonder le Fonds.

##### **□ La répartition du Fonds**

Les ressources du Fonds sont réparties principalement entre deux types de communes.

- **Les communes « concernées »**

Il s'agit d'abord :

- des communes concernées de droit : celles où sont domiciliés au moins 10 salariés de l'établissement exceptionnel ainsi que celles où sont implantés des barrages-réservoirs ou des barrages-retenues.
- les communes concernées facultativement c'est à dire celles qui sont situées à proximité de l'établissement lorsqu'elles subissent de ce fait un préjudice ou une charge quelconque.

- **Les communes « défavorisées »**

C'est le Conseil général qui fixe la liste de ces communes voire groupements de communes de manière relativement libre. Simplement les critères doivent être objectifs et de plus la faiblesse de leur potentiel fiscal doit obligatoirement être retenue.

En 1990, la loi du 31 décembre a instauré un système de péréquation départemental de la taxe professionnelle versée par les grandes surfaces. De plus, en 1993, des Fonds départementaux de solidarité pour l'environnement ont été créés sur ce même modèle. En bénéficient les communes sites de stockage de déchets spéciaux ou ultimes. (CGI Article 1648 AB)  
Enfin, depuis le 1er janvier 2000, (Loi de finances rectificative pour 1999 n° 99-1173 du 30 décembre 1999 art. 37) ont été créés, un Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires des communes riveraines de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle, ainsi qu'un Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires des communes riveraines de l'aéroport de Paris-Orly.

## ***2° Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)***

La loi du 10 janvier 1980 a complété les dispositifs de péréquation départementale de la taxe professionnelle en créant le FNPTP. De nombreuses modifications sont intervenues depuis. Elles ont toutes été intégrées dans l'article 1648 B du CGI.

### **□ Le financement du FNPTP**

- Le produit de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle

Cette cotisation est payée par les établissements situés dans les communes où le taux global de cette taxe est inférieur au taux global moyen constaté l'année précédente au niveau national.

- Une dotation annuelle versée par l'Etat

Elle est versée en contrepartie des allègements de taxe professionnelle

- Le produit des intérêts de retard et majorations appliqués en matière de taxe professionnelle
- Le produit de l'excédent de fiscalité locale de la Poste et de France Télécom

### **□ La répartition du FNPTP**

- **La première fraction**

Elle finance la dotation de développement rural (DDR) qui bénéficie aux communes de moins de 10 000 habitants, aux groupements de communes ainsi qu'à certaines communes défavorisées même si elles ont plus de 10 000 habitants.

Les communes de moins de 10 000 habitants sont éligibles sauf :

- si elles bénéficient de la première fraction de la dotation de solidarité rurale, (DSR)

- du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France
- de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Les groupements de communes pouvant bénéficier de la D.D.R. sont les groupements à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique qui remplissent certaines conditions démographiques.

- **La seconde fraction**

Elle comporte plusieurs parts :

- La première part permet de compenser les pertes de base de TP.
- La deuxième part est attribuée aux communes en difficulté financière

### **3° Le fonds national de péréquation (FNP)**

En 1995, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février a mis en place un nouveau fonds devant permettre de renforcer la péréquation du FNPTP.

- **Les ressources du FNP**

- Le produit disponible du FNTP
- Le produit du gel de la dotation de compensation de la TP (DCTP)

- **La répartition du FNP**

- **La part principale**

Elle est attribuée aux communes ayant un potentiel fiscal « quatre taxes » inférieur de 5 % à la moyenne de leur strate démographique et consentant un effort fiscal supérieur à la moyenne de cette strate

- **La seconde part**

Elle est attribuée aux communes de moins de 200 000 habitants éligibles à la part principale et dont le potentiel fiscal « taxe professionnelle » est inférieur de 20 % à la moyenne de la strate.

## **b) Les fonds régionaux**

La péréquation entre collectivités territoriales s'est développée au niveau régional.

### **1° Le Fonds de solidarité entre les communes de la Région Ile de France (FSCRIF)**

Le fonds a été mis en place par la loi du 13 mai 1991 qui créait également la dotation de solidarité urbaine ([DSU](#)).

- **L'alimentation du Fonds**

- **Deux prélèvements sont institués :**

- Le premier prélèvement est dû par toutes les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur de 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région. Sont cependant dispensées, les communes qui sont éligibles la même année, à la DSU ou au FSCRIF.
- Le deuxième prélèvement s'applique aux communes dont le montant des bases d'imposition à la taxe professionnelle, divisées par le nombre d'habitants, excède 3,5 fois la moyenne des bases constatées par habitant au niveau national.

- **Montant des prélèvements**

- Montant du premier prélèvement : base X taux
  - La base est constituée par le montant du potentiel fiscal par habitant qui excède le seuil contributif multiplié par le nombre d'habitants de la commune considérée.
  - Le taux de prélèvement varie en fonction de la richesse fiscale de la commune. Trois taux sont prévus :
    - 8 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre 1,4 fois et 2 fois le potentiel fiscal moyen des communes de la région
    - a. 9 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre 2 fois et 3 fois le potentiel fiscal moyen
    - b. 10 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant excède trois fois le potentiel fiscal moyen
- Montant du premier prélèvement
  - pour les communes dont le revenu moyen par habitant par rapport au revenu moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France est supérieur ou égal à 90 %, le prélèvement est égal au produit du taux local par 75 % des bases dépassant ce seuil.
  - pour les communes dont le revenu moyen par habitant par rapport au revenu moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France est inférieur à 90 %, le prélèvement est égal au produit du taux local par 75 % des bases dépassant ce seuil sans que son montant puisse excéder celui du premier prélèvement.

- **La répartition du Fonds**

Sont éligibles au Fonds :

- La première moitié des communes d'au moins 10 000 habitants classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique. (Voir encadré)
- Les 18 % des communes de 5 à 10 000 habitants classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique.

Elles perçoivent une somme égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué et par celle de son effort fiscal, dans la limite de 1,3.

### **Art L.2531-14 du CGCT**

**L'indice synthétique de ressources et de charges** pour les communes de 10 000 habitants et plus est constitué :

1° Du rapport entre le potentiel fiscal par habitant des communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Ile-de-France et le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 2334-4 ;

2° Du rapport entre la proportion de logements sociaux, tels qu'ils sont définis à l'article L. 2334-17, dans le total des logements de la commune et la proportion de logements sociaux dans le total de logements des communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Ile-de-France ;

3° Du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement, telles qu'elles sont définies à l'article L. 2334-17, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer, dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion constatée dans l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Ile-de-France ;

4° Du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Ile-de-France et le revenu par habitant de la commune, calculé en prenant en compte la population qui résulte des recensements généraux ou complémentaires. (...)

L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par l'addition des rapports visés aux 1°, 2°, 3° et 4°, en pondérant le premier par 55 p. 100, le deuxième par 15 p. 100, le troisième par 20 p. 100 et le quatrième par 10 p. 100. Toutefois, chacun des pourcentages de pondération peut être majoré ou minoré pour l'ensemble des communes bénéficiaires d'au plus cinq points dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du comité institué par l'article L. 2531-12.

Les communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Ile-de-France sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique.

III. - Les dispositions du II s'appliquent pour le calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au I pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants, sous réserve de la substitution des moyennes constatées en Ile-de-France pour ces communes aux moyennes constatées pour les communes de 10 000 habitants et plus.

## **2° Le Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR)**

Prévu par la loi du 6 février 1992 (art 64) pour «éviter l'aggravation des disparités régionales », le Fonds est régi par les articles L.4332-4 et suivants du CGCT.

### **□ Les ressources du Fonds**

Elles sont constituées par un prélèvement opéré sur les régions à fort potentiel fiscal direct. Son montant variant selon les régions.

#### **• Les régions assujetties au prélèvement**

Ce sont les régions dont le potentiel fiscal moyen par habitant est supérieur au potentiel fiscal moyen par habitant de toutes les régions qui versent le prélèvement. Depuis 1995, on intègre dans le calcul du potentiel fiscal les compensations fiscales versées par l'Etat.

Enfin, le prélèvement cesse d'être dû lorsque, dans une région, le taux de chômage de la pénultième année, est supérieur au taux de chômage annuel moyen de l'ensemble des régions métropolitaines.

#### **• Le montant du prélèvement**

Il est calculé d'après le montant des dépenses totales de la région considérée, constatées dans le compte administratif de la pénultième exercice. Il varie en fonction du potentiel fiscal de la région. :

- Lorsque ce potentiel fiscal par habitant est supérieur de 5 p. 100 au plus au potentiel fiscal moyen, le prélèvement est égal à 1 p. 100 du montant des dépenses totales de la région.
- Lorsque le potentiel fiscal par habitant de la région est supérieur de 5 p. 100 et de moins de 20 p. 100 au potentiel fiscal moyen, le prélèvement est égal à 1,5 p. 100 des dépenses totales.
- Lorsque le potentiel fiscal par habitant est supérieur de 20 p. 100 au moins au potentiel fiscal moyen, le prélèvement est égal à 2 p. 100 des dépenses totales.

En 2000, trois régions contribuaient ainsi au Fonds : l'Alsace, l'Ile-de-France et Rhône-Alpes.

### **□ La répartition du Fonds**

Les attributions font l'objet, de deux versements par an, l'un avant le 31 juillet, l'autre avant le 31 décembre de l'exercice en cours. Elles sont déterminées :

- pour moitié, proportionnellement à l'écart relatif entre 85 % du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des régions et le potentiel fiscal par habitant de chaque région, pondéré par son effort fiscal et sa population.
- pour moitié, proportionnellement au rapport entre le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des régions et le potentiel fiscal par kilomètre carré de chaque région bénéficiaire.

*en milliers de francs*

1998  
évol 98/99  
1999  
évol 99/2000  
2000

**REGIONS CONTRIBUTIVES**

Alsace	<b>23 651</b>
	+8,4%
	<b>25 642</b>
	+10,2%
	<b>28 250</b>
Ile-de-France	<b>276 994</b>
	+3,8%
	<b>287 410</b>
	-2,9%
	<b>278 995</b>
Rhône-Alpes	<b>88 468</b>
	-9,1%
	<b>80 381</b>
	+10,1%
	<b>88 505</b>
<b>TOTAL</b>	<b>389 113</b>
	+1,1%
	<b>393 434</b>
	+0,6%
	<b>395 750</b>

**REGIONS BENEFICIAIRES**

Aquitaine	<b>33 405</b>
	+1,3%
	<b>33 837</b>
	-
Auvergne	<b>32 257</b>
	+1,2%
	<b>32 644</b>
	+9,4%
	<b>35 726</b>
Bretagne	

	<b>35 189</b> +1,4% <b>35 695</b> +11,2% <b>39 706</b>
Corse	<b>40 730</b> +1,7% <b>41 439</b> +9,4% <b>45 350</b>
Languedoc-Roussillon	<b>32 797</b> +0,0% <b>32 806</b> +12,1% <b>36 776</b>
Limousin	<b>35 419</b> +1,5% <b>35 954</b> +10,7% <b>39 784</b>
Midi-Pyrénées	<b>43 310</b> +1,6% <b>44 015</b> +12,0% <b>49 277</b>
Nord-Pas-de-Calais	<b>43 165</b> +0,9% <b>43 558</b> +2,6% <b>44 709</b>
Pays de Loire	<b>34 655</b> +1,4% <b>35 139</b> +10,3% <b>38 759</b>
Poitou-Charentes	<b>32 964</b> -0,4% <b>32 845</b> +7,8% <b>35 410</b>
Guadeloupe	<b>5 778</b> +4,0% <b>6 011</b> +13,2%



	<b>6 806</b>
Martinique	<b>7 443</b> -4,9% <b>7 079</b> +24,6% <b>8 822</b>
Guyane	<b>1 927</b> -3,5% <b>1 859</b> +31,4% <b>2 444</b>
Réunion	<b>10 074</b> +4,8% <b>10 553</b> +15,4% <b>12 180</b>

## § 2 La compensation

Un nombre croissant de dotations versées par l'Etat a pour but la compensation. Il s'agit d'abord des compensations liées aux transferts de compétences. Mais il s'agit aussi de compensations liées à différents impôts. Enfin il s'agit de compensation de certaines dépenses

### A - LA COMPENSATION DE TRANSFERTS DE COMPETENCES

La décentralisation devait se traduire par des transferts de compétences de l'Etat vers les différentes collectivités territoriales. Aussi la loi du 2 mars 1982 prévoyait-elle que « *tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétence effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales ou la région sera compensé par un transfert de ressources* » (art 108 devenu l'art L1614-1 du CGCT). Les ressources transférées sont d'abord des impôts qui ont disparu depuis lors : vignette et droit de mutation. Aujourd'hui ils sont remplacés par le Fonds de compensation de la fiscalité transférée Le reste devait être compensé par une dotation : la dotation générale de décentralisation (DGD). Mais certains transferts seront compensés par d'autres dotations.

Nature des taxes	1998	1999	2000	2001
Cartes grises (régions)	8 092 504	8 501 567	8 860 000	
Vignettes (départements et région Corse)	14 583 580	14 231 236	2 330 000	41 390 000
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière départementale	24 431 323	27 130 973	28 270 000	
<b>Total fiscalité transférée</b>	<b>47 107 407</b>	<b>49 863 776</b>	<b>39 460 000</b>	<b>41 390 000</b>

## a) La dotation générale de décentralisation (DGD)

La loi du 7 janvier 1983 l'a créé (art 95 et 96) en prévoyant les modalités de sa constitution ainsi que celles de sa répartition.

### *1° La constitution de la DGD*

Constituer la DGD c'était d'abord évaluer son montant initial et prévoir son évolution ultérieure.

#### □ L'évaluation du montant initial

##### • Les principes

Le montant initial a été évalué en tenant compte de trois principes :

– Le principe de l'intégralité de la compensation

Ce sont toutes les charges liées à toutes les compétences transférées qui doivent être compensées.

– Le principe de la simultanéité des transferts de compétences et des transferts de ressources  
L'évaluation de ces charges doit se faire au moment du transfert.

##### • Les garanties

C'est par arrêté du ministre du budget et du ministre de l'intérieur que le montant de la compensation est fixé après avis d'une commission: La Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC). Elle comprend outre son Président (un conseiller-maître à la Cour des comptes), seize membres, dont la moitié est désignée par l'Association des maires de France, le quart, désigné par l'Assemblée des présidents des conseils généraux, le dernier quart, désigné par les présidents des conseils régionaux.

#### □ L'évolution de son montant

##### • Le principe

La DGD évolue de la même manière que la DGF. Son montant total prévu pour 2001 est de 15,129 Mdf.

##### • A chaque nouveau transfert

La commission évalue les charges liées.

## COMPETENCES TRANSFEREES

## Date d'entrée en vigueur

### COMMUNES

- Elaboration des documents d'urbanisme

01.10.1983

- Bureaux municipaux d'hygiène

01.01.1984

- Autorisations d'utilisation des sols

01.01.1986

Culture

01.01.1986

### DEPARTEMENTS

- Action sociale et santé

01.01.1984

- Ports maritimes de commerce et de pêche	01.01.1984
- Aides aux travaux d'aménagement destinées aux cultures marines	01.01.1984
- Transports scolaires	01.09.1984
- Enseignement	
Fonctionnement	01.01.1986
Investissement (DDEC)	01.01.1986
- Culture	
	01.01.1986
<b>REGIONS</b>	
- Formation professionnelle continue et apprentissage	01.06.1983
	01.07.1994
	31.12.1998
- Aides à la flotte de pêche	01.01.1984
- Aides aux entreprises de culture marine.	01.01.1984
- Enseignement	
Fonctionnement	01.01.1986
Investissement (DRES)	01.01.1986
- Culture ROM	
	01.01.1986
<b>REGION DE CORSE</b>	
- Education	30.06.1983
- Culture	30-06-1983
- Environnement	30.06.1983
- Transports	30.06.1983

## 2° La répartition de la DGD

### □ La répartition en fonction des dépenses réelles

C'est le principe en la matière pour la DGD elle-même ainsi que pour un certain nombre de concours particuliers.

#### • La DGD proprement dite

Lorsque le montant de la DGE a été calculée, elle est répartie en fonction des dépenses qui ont été réellement opérées dans le domaine concerné, c'est à dire, les dépenses inscrites dans le compte administratif, auxquelles on applique un taux de concours.

#### • Certains concours particuliers

Un certain nombre de compétences transférées aux différentes collectivités territoriales font l'objet d'une compensation par l'intermédiaire de concours particuliers

##### → Concours des communes

- Le concours particulier pour les bibliothèques.
- Le concours particulier pour l'élaboration des documents d'urbanisme est réparti entre les régions sur la base de critères de besoin. Ensuite, les préfets de département répartissent en fonction des coûts.

##### → Concours des départements

- Le concours particulier pour les dépenses d'investissement des ports maritimes de commerce et de pêche

- Le concours pour les dépenses d'investissement des bibliothèques.

##### → Concours des régions

- Le concours particulier au titre des aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche

Mais, dans de nombreux autres concours particuliers de la DGD la répartition se fait sur une autre base.

#### □ **La répartition en fonction de critères physiques**

D'autres concours particuliers sont répartis sur la base de critères physiques liés aux compétences transférées.

##### • **Concours des communes**

- Le concours particulier pour les risques liés à la délivrance des autorisations d'urbanisme est réparti en fonction de trois critères : la population pour 30 %, le nombre de logement construit durant les trois dernières années pour 35 % et enfin, le nombre de permis de construire délivrés durant les trois dernières années pour les 35 % restants.

##### • **Concours des départements**

- Le concours particulier au titre de l'aide aux travaux d'aménagement destinées aux cultures maritimes est réparti aux prorata des surfaces cultivées.

##### • **Concours des régions**

- Le concours particulier pour l'aide aux entreprises de culture maritime est réparti pour une première part (50 %), au prorata des surfaces cultivées comme au niveau du département et pour l'autre moitié proportionnellement à la moyenne des autorisations de programme engagées par l'Etat dans ce domaine.

### **b) Les autres dotations de compensation des transferts de compétences**

#### ***1° La dotation formation professionnelle (DDRFPA)***

La dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle a été créée par la loi du 7 janvier 1983 à la suite d'un premier transfert de compétence dans le domaine de la formation professionnelle. La loi du 20 décembre 1993 a élargi le transfert et par conséquent la dotation.

#### □ **Constitution**

Elle est versée uniquement aux régions, où elle est affectée au Fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle. (art L 4332-1 CGCT)

Comme la DGD c'est un solde entre les crédits que l'Etat consacrait à cette compétence et la taxe sur les cartes grises, impôt transféré aux régions.

Chaque année le montant de la DDRFPA évolue comme la DGF. L'élargissement de 1993 a quasiment doublé son montant qui s'élève à 8 milliards à peu près.

#### □ **Répartition**

Elles est répartie pour l'essentiel (70 %) en fonction des dépenses de formation assurées l'année précédente par la région tout en garantissant une ressource équivalente à celle perçue l'année précédente. Mais le reste (30%) est réparti sur la base de critères physiques que sont la structure et le niveau de qualification de la population active ainsi que la capacité d'accueil de son dispositif de formation.

#### ***2° Les dotations scolaires d'équipement (DDEC et DRES)***

Ces deux dotations ont été instituées lors du transfert de compétences en matière d'enseignement. La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) sert à financer les

dépenses de construction et d'entretien des lycées tandis que la dotation départementale d'équipement des collèges permet de financer la construction et l'entretien des collèges. Ces deux dotations sont réparties sur la base de critères physiques tels que la population scolarisable et la capacité d'accueil des établissements.

## B - LES COMPENSATIONS FISCALES

Il existe deux sortes de compensations fiscales. La première est liée à la TVA. La seconde permet de compenser la disparition ou la diminution de certains impôts.

### a) Le FCTVA (art L.1615-1 à L.1615-10 CGCT) 23,5 Mdf en 2001

#### 1° Origine

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

#### 2° Fonctionnement

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

### b) Les autres dotations

Depuis de nombreuses années l'Etat a accordé des exonérations c'est à dire des allègements des bases des impôts locaux. Le manque à gagner est compensé par l'Etat. Il compense également des dégrèvements c'est à dire des réductions d'impôt ou des décharges.

#### 1° Les compensations des exonérations

### Répartition du montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale

Source : Rapport de Michel MERCIER, Sénat, 2000

<b>EXONERATIONS</b>	<b>Montant de la compensation</b> <i>(en millions de francs)</i>
<b>TAXES FONCIERES</b>	<b>3.824</b>

Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	1.595 <sup>(1)</sup>
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	2.229
dont :	
- Part départementale de l'exonération de TFPNB agricole	1.842
- Part régionale de l'exonération de TFPNB agricole	376
- Exonération de TFPNB en Corse	11
<b>TAXE D'HABITATION</b>	<b>7.738</b>
<b>TAXE PROFESSIONNELLE</b>	<b>1.141</b>
- Exonération au titre des lois des 04/02/1995 et 14/11/1996 (ZRR,ZRU,ZFU : créations et extensions d'établissements)	271
- Exonération en faveur de la Corse	273
- Zone franche de Corse	145
- Provision pour dépassement éventuel du surcroît de la fiscalité de La Poste et de France Télécom	452
<b>DROITS DE MUTATION A TITRE ONEREUX</b>	<b>65</b>
- Réduction des DMTO de fonds de commerce et des DMTO en ZRR (art. 1594 ter du CGI)	50
- Compensation des exonérations de DMTO sur les mutations de bois, forêts et terrains nus destinés à être reboisés	15
<b>DIVERS</b>	<b>0,2</b>
- Compensation suppression de la taxe sur les jeux de boules	0,2
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>12.768,2</b>

(1) dont 72 millions de francs au titre des entreprises installées dans les zones franches urbaines.

## 2° Les compensations des dégrèvements

Source : Rapport de Michel MERCIER, Sénat, 2000

<b>PREVISIONS</b> <i>(en millions de francs)</i>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>TAXE SUR FONCIER BÂTI</b>	<b>2.389</b>	<b>2.431</b>
<b>D.O. total manuel</b>	<b>150</b>	<b>150</b>
Cotisations < à 80 F	87	88
Autres	1.626	1.657
Dégrèvements	1.863	1.894
ANV	526	537
Total	2.389	2.431
<b>TAXE SUR FONCIER NON BÂTI</b>		
Pertes de récoltes	350	150
Cotisations < à 80 F	6	5
D.O. jeunes agriculteurs	50	50
Autres	104	103
Dégrèvements	510	309
ANV	34	33
Total	544	342
<b>TAXE D'HABITATION</b>		
D.O. total manuel + RMI	1.491	1.514
Cotisations < à 80 F	11	11
Autres + D.O. partiels manuels	2.380	2.470
Gestionnaire de foyers	12	12
maintien avantage RMI 1 an	400	400
Dégrèvement suppression part régionale (réforme)	6.091	0
Dégrèvement total (art. 1414A) (réforme)	2.762	2.812

Dégrèvement partiel (art. 1414A) (réforme)	11.248	11.783
Plafonnement revenu (art. 1414 C) (réforme)	174	107
Dégrèvements	24.569	19109
ANV	650	700
Total	25.219	19.809
<b>TAXE PROFESSIONNELLE</b>		
Allègement transitoire	10	10
Plafonnement V.A.	37.294	37.000
Cotisations < à 80 F	1	1
Dégrèvements poids lourds	200	200
Autres	6.386	6.194
Dégrèvements	43.891	43.405
ANV	3.000	3.100
Total	46.891	46.505
<b>AUTRES IMPOTS LOCAUX</b>	5	5
<b>ENSEMBLE</b>		
Dégrèvements	70.838	64.722
ANV	4.210	4.370
<b>Total</b>	<b>75.048</b>	<b>69.092</b>

Enfin, une Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) a été créée pour compenser les pertes de recettes fiscales des communes résultant des mesures d'allègement de la taxe professionnelle (plafonnement des taux communaux, réduction de la fraction imposable sur les salaires, abattement général de 16 % des bases et réduction pour embauche et investissement). De plus en 1996 un Fond de compensation de la fiscalité transférée a été créé par la loi du 30 décembre 1996.

## C – LA COMPENSATION DE CERTAINES DEPENSES

### a) La dotation spéciale instituteur (Art L. 2334- 26 et s du CGCT)



Une dotation spéciale instituteur faisait partie de la DGF jusqu'en 1986. Depuis, elle a une existence autonome. Elle permet de compenser les dépenses des communes liées à l'obligation d'héberger les instituteurs.

Elle comprend deux parts, l'une versée aux communes afin de compenser les charges afférentes aux logements occupés par les instituteurs ayant-droit, l'autre destinée au versement de l'indemnité représentative de logement. Son montant s'élève à 2 164 millions de francs en 2001.

#### **b) La dotation élus locaux (Art L. 2335- 1 du CGCT)**

Cette dotation est attribuée aux communes rurales de moins de 1 000 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel fiscal moyen des communes de la strate. Elle est destinée à permettre aux élus de ces communes d'exercer leurs fonctions électives. Son montant s'élève à 285 millions de francs en 2001.

### **§ 3 La globalisation : la DGE**

La globalisation rend libre d'utilisation la subvention octroyée. Elle permet ainsi de faire disparaître la tutelle que le système des subventions spécifiques instaurait de fait. Pas étonnant dans ces conditions qu'elle ait été réclamée de toute part et ce depuis longtemps.

Le décret du 10 mars 1972 dans son article 18 avait déjà mis en place une telle dotation : « Une subvention globale d'équipement est attribuée aux communes....sur la base de formules de répartition établies en fonction de l'effort d'équipement collectif local, de l'effort d'autofinancement et de la capacité financière des bénéficiaires ». Mais aucun texte d'application précisant ces formules de répartition n'était intervenu.

Le rapport Aubert reprendra l'idée qui sera traduite dans le projet de loi Bonnet relatif au développement des responsabilités des collectivités territoriales. Avec l'alternance de 1981, un nouveau texte fut préparé et adopté. La loi du 2 mars 1982 créait enfin la dotation globale d'équipement (DGE), mais son régime a subi un certain nombre de modifications dont certaines ont eu quasiment raison de la dotation.

#### **A - LA CREATION DE LA DGE**

L'article 103 de la loi du 2 mars 1982 créait en ces termes la DGE : « Il est créé une dotation globale d'équipement qui se substitue aux subventions spécifiques d'investissement de l'Etat. Cette dotation libre d'emploi est versée chaque année par l'Etat aux communes, départements et régions. Une loi postérieure fixera les règles de calcul, les modalités de répartition ainsi que les conditions de son évolution » Il faudra attendre la loi du 7 janvier 1983 pour qu'elle voit véritablement le jour. Mais très vite on tiendra compte des difficultés rencontrées dans son application.

#### **a) Le système prévu**

##### **1° La constitution de la DGE**

La loi prévoyait la création au budget de l'Etat d'un chapitre budgétaire intitulé «Dotation d'équipement des communes et des départements », les régions prévues initialement n'étaient donc plus retenues parmi les bénéficiaires.

Pour les communes la constitution de la DGE fut progressive. Elle s'étala sur trois ans. En 1983, 20 % des crédits que l'Etat consacrait aux subventions allouées aux communes furent globalisées. En 1984, 40 % de plus le furent et enfin en 1985 ce fut le tour des 40 % restants. Pour les départements, la constitution de la DGE se fit en une seule fois.

**Liste des chapitres budgétaires établie pour l'application de l'article 108 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ajouté par l'article 15 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983**

**Annexe Modifié par Décret 89-557 8 Août 1989 art 1 JORF 11 août 1989**

**AGRICULTURE ET FORETS**

61-40 - Adaptation de l'appareil de production agricole ;  
 40 - travaux d'hydraulique : opérations d'intérêt national ;  
 50 - travaux d'hydraulique : opérations d'intérêt régional et actions pilotes ;  
 60 - équipements d'analyse des sols ;  
 80 - aménagement foncier : actions hors programmes départementaux.

61-61 - Développement du stockage, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et de la mer :

10 - stockage, conditionnement et mise en marché ;  
 30 - abattoirs publics ;  
 50 - développement technologique et technologies nouvelles ;  
 60 - équipement de mise en marché.  
 61-80 - Amélioration du cadre de vie et de l'espace rural :  
 61 - actions de développement et investissements coordonnés ;  
 62 - aménagements et équipements collectifs en montagne et en zones défavorisées.  
 61-92 - Forêts : acquisitions et travaux :  
 10 - conservatoire de la forêt méditerranéenne ;  
 50 - production forestière ;  
 80 - sauvegarde de l'espace forestier : acquisitions ;  
 90 - sauvegarde de l'espace forestier : travaux.

**CULTURE, GRANDS TRAVAUX ET BICENTENAIRE.**

66-10 - Patrimoine écrit et documentaire :  
 10 - archives de France ;  
 22 - lecture publique - Bibliothèques.  
 66-20 - Patrimoine monumental :  
 10 - archéologie ;  
 20 - édifices non protégés ;  
 43 - abords ;  
 70 - patrimoine ethnologique ;  
 90 - monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat.  
 66-30 - Patrimoine muséographique et arts plastiques :  
 21 - musées classés et contrôlés ;  
 22 - musées classés et contrôlés - Parties classées sur les monuments historiques ;  
 23 - musées de culture scientifique et technique ;  
 50 - arts plastiques.  
 66-40 - Spectacles :  
 10 - théâtres et spectacles ;  
 30 - musique ;  
 70 - environnement culturel ;  
 90 - grandes opérations culturelles dans les régions.  
 66-98 - Recherche :  
 20 - patrimoine monumental ;  
 31 - musées ;  
 70 - développement culturel.

**SOLIDARITE, SANTE ET PROTECTION SOCIALE**

66-11 - Subventions d'équipement sanitaire :  
 10 - modernisation et humanisation des centres hospitaliers régionaux et établissements d'intérêt national ;  
 20 - modernisation et humanisation des établissements de soins et de cure ;  
 30 - établissements et services de protection et de prévention sanitaire : investissements réalisés dans le cadre de la procédure des grands chantiers d'aménagement du territoire  
 40 - établissements de formation de personnels sanitaires ;  
 50 - psychiatrie extrahospitalière et lutte contre la toxicomanie et l'alcoolisme.  
 66-20 - Subventions d'équipement social :  
 30 - établissements sociaux d'aide à l'enfance, à l'adolescence et à la famille : investissements réalisés dans le cadre de la procédure des grands chantiers d'aménagement du territoire ;  
 40 - établissements sociaux pour personnes âgées :

Création d'établissements médicalisés ;  
 Services de soins infirmiers à domicile ;  
 70 - aménagement social concerté (ne sont éligibles que les investissements réalisés dans le cadre des contrats de plan Etat-région et des contrats famille) ;  
 80 - mode de garde de la petite enfance : investissements réalisés dans le cadre de la procédure des grands chantiers d'aménagement du territoire ;  
 90 - transformation des hospices.

#### **COMMERCE ET ARTISANAT**

64-00 - Aides et primes à l'artisanat :  
 50 - aide à l'artisanat, notamment dans les zones sensibles ;  
 60 - interventions en faveur de l'installation d'activités artisanales en milieu urbain ;  
 80 - fonds d'aménagement des structures artisanales.  
 64-01 - Aide au commerce :  
 20 - aide au commerce dans les zones sensibles.

#### **ENVIRONNEMENT**

67-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions d'équipement :  
 10 - qualité de la vie, qualité de l'environnement, actions dans le domaine du bruit ;  
 20 - grands barrages et autres travaux de protection contre les eaux ;  
 30 - gestion des eaux ;  
 40 - barrages et protection contre les eaux dans les départements et territoires d'outre-mer ;  
 50 - pollutions, nuisances, risques industriels, inspection des installations classées ;  
 60 - protection de la nature ;  
 94 - barrages et protection contre les eaux (opérations financées sur AP affectées ou déléguées antérieures au 1er janvier 1985) ; 96 - protection de la nature (opérations financées sur AP affectées ou déléguées antérieures au 1er janvier 1985).

Prévention des risques technologiques et naturels majeurs

67-01 - Prévention des risques technologiques et naturels majeurs :  
 10 - recherche ;  
 20 - subventions aux collectivités locales.

#### **INTERIEUR**

41-56 - Dotation générale de décentralisation :  
 10 - concours particulier aux communes :  
 - construction et équipement des bibliothèques municipales.  
 67-50 Subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours :  
 22 - reconstruction des ponts détruits par faits de guerre.  
 - Voirie locale ;  
 30 - recherche scientifique et technique.  
 67-56 - 10 - Dotation régionale d'équipement scolaire.  
 67-57 - 10 - Dotation départementale d'équipement des collèges.

#### **EDUCATION NATIONALE, JEUNESSE ET SPORTS**

66-50 - Subventions d'équipement aux collectivités :  
 10 - équipements sportifs et socio-éducatifs d'intérêt national ; 30 - équipements sportifs et socio-éducatifs expérimentaux ;  
 40 - équipements sportifs et socio-éducatifs des bases de plein air et de loisirs (contrat de plan).

#### **EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET MER**

65-23 - Architecture et urbanisme - Aménagement du cadre de vie urbain et interventions dans les sites, abords, paysages et secteurs sauvegardés :  
 14 - villes nouvelles ;  
 17 - aménagement de l'Aquitaine ;  
 40 - interventions spécifiques dans les sites, abords, paysages et secteurs sauvegardés ;  
 60 - plan urbain - Expérimentations ;  
 90 - action foncière et aménagements urbains : opérations exceptionnelles.  
 65-48 - Construction et amélioration de l'habitat :  
 50 - aide à la préparation et à la mise en uvre des opérations d'amélioration de l'habitat ;  
 60 - financement des travaux lourds dans les opérations d'amélioration de l'habitat ;  
 70 - résorption de l'habitat insalubre.  
 66-30 - Architecture :  
 50 - architecture nouvelle - Création et innovation en architecture.  
 67-10 - Fonds social urbain :  
 10 - fonds social urbain.  
 63-20 - Subventions et participations financières pour études, travaux et investissements  
 32 - bases aériennes - Equipements d'intérêt régional.  
 63-30 - Ports maritimes et protection du littoral :  
 30 - protection et aménagement du littoral.  
 63-41 - Transports terrestres - Subventions d'investissement :  
 14 - aménagement d'infrastructures de voirie pour les transports collectifs en région d'Ile-de-France ;  
 21 - aménagement d'infrastructure pour les transports collectifs urbains en province : tramways et métros ;  
 23 - aides à l'amélioration de la qualité et de la productivité des transports urbains ;  
 30 - études, recherche, développement et expérimentation de transports terrestres ;  
 40 - transports collectifs régionaux, départementaux et locaux ;  
 60 - aide au développement de la productivité des transports de marchandises.

63-42 - Routes, participations :  
 30 - opérations de voirie des collectivités territoriales intéressant la gestion du réseau routier national.  
 63-45 - Voies navigables et ports fluviaux en métropole - Subventions d'équipement :  
 10 - ports fluviaux - Ports et infrastructures fluviales de plaisance.  
**TOURISME**  
 66-01 - Subventions aux équipements touristiques :  
 30 - contrats de plan Etat-région.

### ***2° L'évolution de la DGE***

Une fois constituée, la DGE évolue chaque année en fonction du **taux de formation brute de capital fixe des administrations publiques** en d'autres termes il s'agit de l'investissement de toutes les administrations. De la sorte les collectivités territoriales sont désavantagées puisque l'Etat, investit peu. Il serait plus logique d'indexer la DGE sur l'investissement des collectivités territoriales elles-mêmes.

Chaque année le Comité de finances locales est consulté sur les décrets de répartition.

### ***3° La répartition de la DGE***

Elle est répartie selon le système du taux de concours. Celui-ci est établi chaque année en divisant l'ensemble des crédits réservés à la dotation par le montant estimé de l'ensemble des investissements devant être réalisés au cours de l'année par les collectivités bénéficiaires. Ce taux de concours est ensuite appliqué aux dépenses d'investissement réelles de la collectivité territoriale concernée pour déterminer le montant de sa dotation. La dotation est versée automatiquement.

## **b) Les difficultés rencontrées**

Dès sa création, la DGE connut des difficultés.

### ***1° La faiblesse des sommes distribuées***

Les taux de concours étaient particulièrement faibles. Ainsi, pour les communes il furent de 2% en 1983 et 2,2 % en 1984 et 1985. Or dans certaines petites communes le taux de concours obtenu dans le système des subventions spécifiques atteignait 10 %.

Pour les départements la situation était légèrement plus favorable puisque les taux de concours s'élevèrent à 2 % en 1983 puis « grimperent » à 4,35 % en 1984 pour atteindre les 4,5 % en 1985. Là encore, des résultats aberrants pouvaient être constatés, puisque en 1983, la DGE a été, dans 52 départements, inférieure à la moyenne des concours de l'Etat pendant les 3 années précédentes.

L'explication est relativement simple. En effet, on passe d'un système où seul un certain nombre d'investissements étaient subventionnables à un système dans lequel tous sont subventionnés.

### ***2° Un mauvais système de répartition***

Le système de répartition n'était fondé que sur le taux de concours. Or non seulement le taux est faible, mais de plus ce taux est appliqué aux dépenses réelles constatées dans le budget précédent. De la sorte on ne « prête qu'aux riches ». Si l'on a pas investi, on ne pourra pas investir. C'est un cercle vicieux.

Mais, le système est particulièrement inadapté aux petites communes. Car, elles n'investissent qu'exceptionnellement et par conséquent elles sont désavantagées. Ce système les exclut presque automatiquement.

Deux lois interviendront rapidement, l'une dès le 22 juillet 1983, l'autre le 29 décembre de la même année. Mais il faudra remettre en cause plus fondamentalement la DGE.

## **B - LA REFORME DE 1985**

La loi du 20 décembre 1985 réforme la DGE des communes, mais laisse intacte celle des départements. Toutefois le nouveau système présente un certain nombre d'inconvénients.

### **a) Le nouveau système**

La DGE des communes est divisée en deux parts.

#### **1° La première part (50 % de la DGE)**

##### **□ Ses bénéficiaires**

##### **• De plein droit**

- les communes de plus de 2 000 habitants;
- les communautés urbaines,
- les districts à fiscalité propre;
- les autres groupements de communes de plus de 2 000 habitants.

##### **• Sur option**

Les communes et les groupements de communes de 2 001 à 10 000 habitants

La première part de la D.G.E. des communes se divise en deux fractions, dont les montants sont fixés par le décret annuel de répartition de la D.G.E., pris après avis du comité des finances locales.

##### **□ Sa répartition**

##### **• La fraction principale ( 90 % )**

Elle est versée aux communes et groupements de communes bénéficiaires de la première part au prorata des dépenses d'investissement qu'ils réalisent directement

##### **• La majoration (10 %)**

Ce solde est lui-même partagé en deux fractions

- La fraction du solde attribuée aux communes à faible potentiel fiscal et à fort effort fiscal.
- La fraction du solde attribuée pour la majoration de la dotation des groupements de communes. .

#### **2° La seconde part**

##### **□ Ses bénéficiaires**

Il s'agit des communes et des groupements de communes dont la population est inférieure à 2000 habitants ainsi que ceux dont la population est comprise entre 2 001 et 10 000 habitants et qui ont exercé une option en faveur de la seconde part.

##### **□ Sa répartition**

Elle s'effectue en deux temps

##### **• La détermination des « enveloppes » départementales.**

Il s'agit de fixer le montant des crédits qui seront affectés aux communes et groupements de communes de chaque département.

La répartition s'effectue pour

- les communes à raison de : 40 % en fonction de la population des communes intéressées, 30 % en fonction de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant, 20 % en fonction du nombre de communes intéressées et enfin 10 % en fonction de la longueur de leur voirie classée dans le domaine public communal.

- pour les groupements au prorata du montant des investissements réalisés au cours de la dernière année connue.

- **L'attribution**

Les crédits relatifs à la seconde part sont délégués aux préfets qui les attribuent aux différents bénéficiaires sous forme de subventions spécifiques. Les décisions des préfets sont encadrées par une commission d'élus locaux. Outre les catégories d'opérations à subventionner, la commission fixe également le taux de la subvention.

## **b) Ses inconvénients**

Le nouveau système présentait trois inconvénients majeurs.

### ***1° Le retour en arrière***

La nouvelle DGE revient partiellement au système antérieur des subventions spécifiques. Certes, elles sont attribuées par le préfet et non plus à Paris. Il y a donc déconcentration. Mais de plus, le préfet est encadré par la commission d'élus.

### ***2° La faiblesse des sommes versées***

Le problème de fond subsiste : les sommes versées au titre de la DGE restent relativement faibles et stagnent. Elles se situent aux alentours de 2,5 milliards.

### ***3° La complication***

Enfin, le système se complique. Une partie de communes bénéficie toujours d'une dotation globale, une autre partie revient au système antérieur, et enfin certaines choisissent l'une ou l'autre de ces solutions.

La simplification interviendra en 1996

## **C - LA DGE ACTUELLE**

La loi du 30 décembre 1995 a mis en place le système actuel. La DGE a pour bénéficiaires les départements et les communes, mais le régime n'est pas le même dans les deux cas.

### **a) La DGE des communes (CGCT art L2334-32et s.) (2,65 MdF)**

La première part a disparu. La seconde (en réalité des subventions spécifiques) ne bénéficie qu'aux communes de moins de 20.000 habitants à faible potentiel fiscal (inférieur à 1,3 fois celui de la catégorie) ainsi d'ailleurs qu'aux groupements de communes de même taille démographique. Le critère fiscal ne s'appliquant pas dans ce cas.

### **b) La DGE des départements ( CGCT art 3334-10et s.) (2,85 MdF)**

Elle se subdivise en deux parts :

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

- la fraction principale qui représente (75 %) est répartie entre tous les départements sur la base d'un taux de concours
- la fraction voirie (20 %) est attribuée comme son nom l'indique en fonction de la longueur de la voirie départementale
- la fraction «majoration» est distribuée aux départements à faible potentiel fiscal.

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

- la fraction principale est répartie au prorata des dépenses d'aménagement foncier
- la première majoration est spécifique à l'aménagement foncier
- la seconde majoration est répartie sur la base du potentiel fiscal

La DGE est indexée sur le taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Signalons enfin que quelques subventions spécifiques subsistent encore tant dans la section d'investissement que dans la section de fonctionnement.

D'autre part un prélèvement est opéré sur le produit des amendes de police. Il est directement versé aux communes et groupements de plus de 10.000 habitants

Pour les autres collectivités, le produit est réparti par les conseils généraux.

Le prélèvement est affecté à l'amélioration de la sécurité routière et des transports en commun. Il devrait atteindre 2,08 milliards de francs en 2001, soit une hausse de 2 %.

## **SECTION 2 LES EMPRUNTS**

Alors que l'emprunt finançait plus de la moitié des investissements en 1982, il n'en représente plus aujourd'hui que 30 %. L'autofinancement s'est en effet progressivement substitué à l'emprunt. Ainsi il a augmenté de 4% en 2000 alors même que les dépenses d'équipement augmentaient de 13,1 %. Cela permet un désendettement important (+ 1,9 milliards d'euros)

### **§ 1 La décision de recourir à l'emprunt**

#### **A - COMPETENCE**

##### **a) Compétence de principe**

Ce sont bien sûr les organes délibérants des collectivités territoriales qui décident d'emprunter. (CGCT articles L2121-29 pour la commune, L3212-4 pour le Département, L 4221-1 pour la Région, L5211-6 pour les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale).

La délibération précise les principales caractéristiques financières du contrat de prêt (notamment, objet, taux, durée d'amortissement, ...).

L'organe délibérant doit pouvoir mesurer l'étendue de l'engagement financier de l'établissement et ne doit pas se prononcer – « dans l'ignorance d'éléments d'information susceptibles d'influer sur le sens de sa manifestation de volonté » - (TA Lille, 5 déc. 1989, Commune de Femès, non publié).

Si aucune délibération ne précède la signature du contrat, et sauf disposition particulière autorisant des délégations de compétence, la collectivité locale ne sera pas légalement engagée par le contrat qui aurait été indûment signé.

## **b) Délégation de la compétence**

### ***1° Dans les communes***

L'article L2122-22 3° du CGCT précise que « Le Maire peut par délégation du conseil municipal être chargé en tout ou partie et pour la durée de son mandat ... 3° de procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et passer à cet effet les actes nécessaires... »

### ***2° Dans les départements et les régions***

La compétence de l'assemblée délibérante peut être déléguée à la commission permanente, comme le prévoient les articles L3211-2 (Département) et L 4221-5 (Région) du CGCT. La délibération par laquelle la délégation est donnée doit fixer de façon précise l'étendue des pouvoirs délégués.

## **B - LE CONTROLE**

### **a) La suppression des tutelles**

La loi du 2 mars 1982 en supprimant de manière générale les tutelles a bien sûr supprimé celle qui pesait sur l'emprunt et qui était particulièrement lourde puisqu'il s'agissait de l'autorisation préalable. Désormais, la décision d'emprunter est libre.

Toutefois certains emprunts restent soumis à un régime particulier. Il en va ainsi des emprunts contractés à l'étranger qui doivent être autorisés par arrêté ministériel. Il en va de même pour les emprunts réalisés par souscription publique au dessus de 250 000 francs (art L1611-3 CGCT).

### **c) Le contrôle de légalité**

#### ***1° Procédure***

Le Représentant de l'Etat ou toute personne y ayant intérêt peut déférer dans le délai légal devant le Tribunal administratif, au moyen d'un recours pour excès de pouvoir, la délibération ou la décision d'emprunt.

#### ***2° Effets***

En cas d'annulation, par le juge de l'excès de pouvoir, d'un acte détachable du contrat sa validité n'est pas affectée. En l'absence d'une saisine du juge du contrat par l'une des parties d'une demande en résiliation ou en indemnité, le contrat demeure, la loi des parties.

Bien sûr si l'acte détachable a été annulé pour incompétence du signataire d'un contrat de prêt, ou pour toute autre illégalité, cette annulation entraînera la nullité du contrat par le juge du contrat (C.E. 1er janvier 1993, Bormes-Les-Mimosas).

## **§ 2 Le contrat de prêt**

### **A - NATURE**



Les contrats de prêt sont des contrats de droit privé, même lorsqu'il sont passés entre une collectivité locale, personne morale de droit public, et un organisme prêteur, qui est une personne morale de droit privé.

Toutefois, lorsqu'ils comportent des clauses exorbitantes de droit commun ou s'ils ont pour objet l'exécution même d'une mission de service public ce sont des contrats administratifs, ce qui est extrêmement rare.

Le plus souvent donc, les contrats de prêt relèvent de la compétence des juridictions judiciaires.

Par contre, le juge administratif est seul compétent pour connaître d'un déferé par le préfet à l'encontre des délibérations même si leur objet est l'autorisation de contracter et de signer le contrat (Tribunal des conflits 14 février 2000 Commune de Baie-Mahault).

## **B – COMPETENCE**

### **a) Compétence de principe**

Le Maire en tant qu'exécutif de la commune est compétent pour signer le contrat d'emprunt, (article L 2122-21 du CGCT). Il engage ainsi la collectivité par sa signature.

S'agissant du Département et de la Région, le Président du Conseil général (art. L 3221-1 du CGCT) ainsi que le Président du Conseil Régional (art. L 4231-1 du CGCT) signent le contrat de prêt.

### **b) Délégation de la compétence**

Le Maire en vertu des articles L 2122-18 et L 2122-19 du CGCT peut déléguer sa signature à l'un de ses adjoints, au secrétaire général ou au secrétaire général adjoint.

Le Président du Conseil général comme le Président du Conseil régional peut déléguer sa signature aux vice-présidents ou, en cas d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du Conseil Général ou Régional ainsi qu'aux responsables des services (articles L 3221-3 pour le Département et L 4231-3 pour la Région).

Le Président d'un EPCI peut déléguer sa signature au Vice Président ou au Directeur (article L 5211-9 du CGCT).

## ***BIBLIOGRAPHIE***

**BOUVIER, Michel, *Les finances locales*, L.G.D.J., « Systèmes », 6e éd., 1999.**

**CATHELINÉAU, Jean, *Les finances locales*, Dalloz, « Collectivités territoriales », 1993**

**COPÉ, Jean-François et WERNER, François, *Finances locales*, Economica, 3e éd., 1997**

**DOUAT, Etienne, *Finances publiques*, P.U.F., « Thémis », 1999**

**LABIE, François, *Finances locales*, Dalloz, Cours, 1995.**

**MAGNET, Jacques, *Les gestions de fait*, L.G.D.J., « Systèmes », 1998**

**MOUZET, Pierre, *Finances locales*, Gualino éditeur, 2000**

**MUZELLEC, Raymond, *Finances locales*, Dalloz, « Mémentos », 3e éd., 1998**

**PHILIP, Loïc (dir.), *Dictionnaire Encyclopédique de Finances Publiques*, 2 vol. Economica, 1991**

**SAIDJ, Luc, *Finances publiques*, Dalloz, « Cours », 2e éd., 1997.**