



ASSEMBLÉE NATIONALE

11ème législature

communautés de communes et districts

Question écrite n° 12811

Texte de la question

M. Guy Lengagne attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur sur le calcul de la dotation globale de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale. Le calcul de cette dotation prend en compte plusieurs facteurs : la population, le coefficient d'intégration fiscale (CIF), le potentiel fiscal relatif et la valeur de point attribuée par dotation et type de groupement. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, plus la population ou le CIF d'un groupement augmente, plus sa DGF devrait augmenter ; de même, plus son potentiel fiscal par rapport aux moyennes nationales diminue, plus sa DGF devrait croître. Cependant, ce raisonnement ne peut se faire sans prise en compte des valeurs de points alloués par type de groupements. C'est précisément à ce niveau que les districts et communautés de communes se trouvent désavantagés : contrairement aux communautés urbaines, la garantie de progression de DGF d'une année sur l'autre est comprise entre 80 % et 120 %. Or, à long terme, aucun de ce type de groupement n'est assuré de conserver son niveau de DGF : $0,80N$ tend vers zéro quand N tend vers l'infini ; chaque catégorie de groupements bénéficie d'une même progression d'enveloppe DGF par habitant mais, dans la mesure où le système DGF, par l'intermédiaire du CIF, favorise les structures qui augmentent fortement leurs taux (généralement les structures jeunes), les structures plus anciennes sont pénalisées. Alors que la DGF par habitant augmente, les valeurs de points des communautés de communes et districts baissent en raison de la hausse du CIF moyen de cette catégorie de groupements, évolution elle-même liée au poids important des structures en plein essor. Cela est d'autant plus injuste que les montants moyens de DGF, alloués par catégorie de groupements sont au départ très différents et inférieurs pour les districts par rapport aux communautés urbaines. A moins d'une forte réévaluation de la masse de DGF, son mécanisme d'attribution, réformé en 1993, produira un triple effet pervers : décourager une certaine forme d'intercommunalité pourtant créée par la loi dite « loi ATR » de 1992 ; déstabiliser financièrement certains groupements anciens - la recherche d'une forme de structure plus payante en DGF retardant finalement la mise en oeuvre des projets de développement intercommunaux ; encourager l'inflation fiscale pour compenser ou anticiper les baisses de DGF. Il lui propose de garantir non pas une évolution de DGF par habitant mais plutôt une évolution de valeur de point par type de groupement et lui demande de bien vouloir donner son avis sur cette proposition.

Texte de la réponse

Conformément à l'article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales, le comité des finances locales répartit chaque année, selon les modalités prévues par la loi, l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Les sommes réservées à la DGF sont partagées dans un premier temps entre les départements, d'une part, et les communes ainsi que les groupements, d'autre part. Sont ensuite prélevées sur cette dernière fraction les sommes nécessaires au financement de la dotation forfaitaire des communes. Le solde constitue la dotation d'aménagement. La dotation globale de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est financée par un prélèvement opéré sur la dotation d'aménagement, dont elle constitue une des trois composantes avec la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR). En 1998, les crédits mis en répartition au titre de la dotation globale de

fonctionnement des EPCI à fiscalité propre ont été fixés par le comité des finances locales de telle sorte que la dotation moyenne par habitant, hors garantie, progresse, pour chaque catégorie de groupements, de 1,02 % par rapport à 1997. L'évolution de la dotation par habitant, compte tenu de la faible progression des ressources totales de la DGF, ne permet pas d'apprécier à sa juste valeur l'effort consacré en 1998 à l'intercommunalité. En effet, l'augmentation de la population regroupée due à la création d'établissements publics mais également à l'adhésion de 180 communes aux groupements existants entraîne, avant toute augmentation de la dotation par habitant ou de la garantie provisionnée, une croissance de l'enveloppe des établissements publics de coopération intercommunale de 301,7 millions de francs et de 316 millions compte tenu de la croissance de 1,02 % précitée et de la diminution de la garantie provisionnée. Au total, la masse des crédits croît de 6,3 % par rapport à 1997 pour s'établir à 5,334 milliards de francs. Loin de réduire l'aide financière de l'Etat en faveur des groupements, les choix du comité des finances locales ont donc permis de faire progresser la dotation par habitant des établissements publics de coopération intercommunale sans pour autant bouleverser les équilibres au sein de la DGF des communes. Toutefois, pour importante qu'elle soit, la progression des crédits consacrés à l'intercommunalité ne permet pas à l'ensemble des groupements de connaître une progression de leur attribution individuelle. En 1998, sur les 1 347 groupements de deuxième année et plus que compte la catégorie des communautés de communes et des districts à fiscalité additionnelle, 631 groupements voient leur dotation stagner ou augmenter et 716 constatent une diminution de leur dotation. 75 groupements bénéficient d'une garantie de progression minimale, contre 74 en 1997. 195 EPCI sont soumis à un écrêtement de leur dotation contre 199 en 1997. Les variations à la baisse constatées peuvent être consécutives à l'évolution de la situation individuelle de l'établissement public et résulter d'une diminution de la population regroupée, de la stagnation, voire de la diminution du coefficient d'intégration fiscale (CIF) ou d'une augmentation du potentiel fiscal plus rapide que celle du potentiel fiscal moyen. Elles peuvent également résulter d'une baisse des valeurs de points utilisées. Dans le cadre de la répartition d'une dotation à enveloppe fermée, la valeur de point permet d'ajuster les sommes à répartir aux évolutions des critères individuels des collectivités concernées. Elle est égale au rapport entre les crédits à répartir et l'ensemble des critères utilisés pour la répartition : quand les crédits à répartir progressent moins rapidement que les critères de répartition, la valeur de point diminue comme ce fut le cas en 1997 et en 1998. Toutes choses étant égales par ailleurs, la progression du CIF ou, dans une moindre mesure, de la population regroupée d'un groupement, a donc pour conséquence d'augmenter la part relative de la somme totale des crédits à répartir à laquelle celui-ci peut prétendre et donc de diminuer celle des groupements qui ne connaissent pas une progression similaire. Ce phénomène se traduit par une diminution des valeurs de points utilisées. Garantir les valeurs de points reviendrait donc à modifier la nature de la dotation globale de fonctionnement dont l'évolution échapperait au comité des finances locales et dont le montant global ne pourrait être constaté qu'à l'issue des opérations de répartition. Cette mesure, dont le coût peut être estimé en 1998 à près de 200 millions de francs pour la seule catégorie des communautés de communes et dist incts à fiscalité additionnelle, soit la totalité des marges de progression dégagées pour l'évolution de la dotation de solidarité rurale et de la dotation de solidarité urbaine, ne semble pas envisageable. Toutefois, le Gouvernement est conscient des difficultés induites par les transferts de dotations au profit des établissements publics en période d'intégration, observés en 1997 et en 1998. Une réflexion est en cours sur l'ensemble de cette question. Elle pourrait déboucher sur plusieurs propositions qui devraient prendre place dans le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale que le Gouvernement souhaite proposer prochainement au Parlement.

Données clés

Auteur : [M. Guy Lengagne](#)

Circonscription : Pas-de-Calais (5^e circonscription) - Radical, Citoyen et Vert

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 12811

Rubrique : Coopération intercommunale

Ministère interrogé : intérieur

Ministère attributaire : intérieur

Date(s) clé(s)

Question publiée le : 6 avril 1998, page 1885

Réponse publiée le : 12 octobre 1998, page 5596