

La dotation globale  
de fonctionnement  
en question, éléments  
d'évaluation et  
perspectives :  
contributions  
pour un débat  
d'actualité



Michel BOUVIER  
Victor CHOMENTOWSKI  
Matthieu HOUSER  
AFIGESE  
Dominique HOORENS  
Cabinet FCL  
Cabinet Michel KLOPFER  
Cabinet Partenaire Finances Locales  
Cabinet Ernst&Young  
Cabinet CALIA Conseil  
Benoît BAYENET et Jean-François HUSSON



## SOMMAIRE

Retour sur la DGF territoriale telle que créée par la loi de 2010  
Quelles pistes pour une véritable territorialisation ?  
Deux grandes familles de scénarios pour une DGF "locale"



## Pourquoi et comment envisager une dotation commune pour les communes et leurs groupements ?

Christophe MICHELET

Gaetan HUET

Partenaire Finances Locales

Depuis que le législateur a institué une DGF pour les EPCI, au sens de la dotation d'intercommunalité, sa logique a été assez constante : cette dotation doit inciter à l'intégration fiscale, c'est à dire au renforcement des compétences communautaires et donc des transferts des communes vers l'intercommunalité.

On se souvient notamment des fameux 250 francs par habitant promis aux futures communautés d'agglomération par la loi «Chevènement».

La même loi instituait clairement une hiérarchie entre les différentes catégories d'EPCI, en dotant par exemple nettement mieux les communautés urbaines, supposées plus intégrées que les communautés de communes.

Certes, d'autres paramètres interviennent dans le calcul et peuvent perturber cette incitation à l'intégration :

> en premier lieu, la péréquation en fonction du potentiel fiscal,  
> mais aussi les multiples mécanismes de garantie, qui permettent notamment aux EPCI en début de vie ou ayant changé de catégorie, d'avoir une DGF surévaluée par rapport à leur intégration fiscale.

Le critère mesurant cette intégration, le fameux CIF, n'est lui même pas exempt de reproches (cf. infra) dans sa capacité à refléter

la part prise par l'EPCI dans les dépenses du bloc local.

Mais même imparfaitement atteint, l'objectif demeure, avec malgré tout une dotation d'intercommunalité dans laquelle le CIF joue sur 100% de la dotation spontanée (pondérée pour 70% par l'insuffisance de potentiel fiscal).

Et des débats sur le niveau de la DGF des EPCI qui se concentrent souvent sur le lien avec leur intégration fiscale, beaucoup plus que lorsque l'on évoque la DGF des communes, où c'est la question de la péréquation qui s'impose.

Cette distinction très nette dans les objectifs assignés à la DGF « interco » et celle des communes, nous semble assez révélatrice d'une forme de tabou autour d'une possible relation directe entre ces deux dotations sur un même territoire.

Ou, pour dire les choses plus crûment et un peu à la manière d'un candide découvrant le sujet, pourquoi prendre en compte les transferts de compétences côté EPCI et pas côté communes ?

Beaucoup jugeront qu'un vulgaire jeu de vases communicants serait sans doute trop simpliste, mais dans le contexte actuel il nous semble opportun de poser la question du lien et même du rapprochement entre les deux

DGF, à l'heure où :

> La contribution au redressement des finances publiques va entraîner une baisse drastique et dans certains cas une disparition de la dotation d'intercommunalité des EPCI.

C'est donc l'existence même de la dotation intercommunale dans sa configuration actuelle qui est menacée.

> La mutualisation entre EPCI et communes se cherche un second souffle et devrait être renforcée.

> Un dispositif comme le FPIC a ouvert la porte à une approche consolidée entre communes et EPCI.

Mais avant d'aborder les pistes d'un rapprochement entre DGF des EPCI et des communes, nous ferons un retour sur la première tentative de création d'une DGF «territoriale» et les raisons de son échec.

### Retour sur la DGF territoriale telle que créée par la loi de 2010

L'article 70 de la loi de RCT de décembre 2010 a prévu que l'EPCI pouvait percevoir la DGF des communes, au sens large puisque incluant DSU, DSR et DNP, mais avec l'obligation d'en reverser la totalité aux communes à travers « une dotation de reversement dont le montant global est égal à la somme de leurs dotations globales de fonctionnement ».

La répartition entre les communes est cependant modulée « en fonction de critères tenant compte prioritairement, d'une part, de l'écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale et, d'autre part, de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale ».

L'institution de cette DGF territoriale

nécessite l'unanimité, via des délibérations concordantes du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux des communes membres.

En revanche, les critères de répartition, dont ceux fixés par la loi, sont définis par le seul conseil communautaire à la majorité des deux-tiers.

La loi MAPTAM a assoupli les conditions d'institution de cette DGF territoriale, mais en la réservant aux futures métropoles. Elles pourront se contenter d'une majorité qualifiée dite des deux tiers (accord exprimé par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres de la métropole représentant plus de la moitié de la population totale de celle-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population).

### Quels enseignements tirer de cette première tentative ?

En premier lieu, le succès n'a pas été au rendez-vous. Il faut dire que le dispositif reposait sur une certaine contradiction entre une ambition forte, en incluant l'ensemble des composantes de la DGF communale, y compris les dotations de péréquation et des verrous dans la mise en œuvre, avec la contrainte de l'unanimité.

Et la certitude de provoquer des transferts de ressources pouvant être significatifs entre communes et dont elles ne pouvaient pas forcément maîtriser les effets (puisque la répartition relevait du seul conseil communautaire, avec une majorité qualifiée) a sans doute constitué un frein important. Avec le paradoxe que les communes les plus fortement « contributrices » auraient pu être celles qui bénéficiaient des dotations d'Etat les plus élevées, y compris au titre de la péréquation, avec le risque de ne pas bénéficier de la même solidarité au niveau

local.



D'autant que le gel des dotations en vigueur quasiment dès la création du dispositif limitait fortement son potentiel redistributif et qu'avec la baisse initiée à partir de 2014, l'EPCI aurait in fine été perçu comme répartissant une baisse des dotations imposée par l'Etat.

Finalement, cette DGF territoriale ressemblait à une « super » Dotation de Solidarité Communautaire mais à partir des ressources des communes et non de celles de l'EPCI. On peut comprendre dans ces conditions qu'elle ait fait peu d'adeptes.

Quelles pistes pour une véritable territorialisation ?

### Adapter la DGF territoriale version 2010 ?

Compte tenu des défauts du dispositif existant, même un assouplissement sur le mode de celui octroyé aux métropoles nous paraît insuffisant pour le relancer. Avec le danger de renforcer encore les réticences des communes qui pointeront le risque de se faire imposer le dispositif.

Et pour le rendre plus acceptable, il faudrait sans doute restreindre son champ, ce qui ne serait pas le moindre des paradoxes et limiterait son intérêt dans la perspective d'une territorialisation.

Mais ce que l'on peut surtout lui reprocher, c'est que la notion de « territorialisation » n'ait pas été poussée à son terme en maintenant une étanchéité stricte entre la DGF de l'EPCI et les dotations des communes, que ce soit en terme de montant ou en terme de modalités de calcul.

Dans ces conditions, même si on peut considérer l'adaptation de la DGF territoriale actuelle comme une option, celle-ci ne paraît pas à la hauteur des enjeux.

### Où aller vers une nouvelle DGF « locale » ?

Aujourd'hui, la DGF du bloc local peut se décomposer en 4 catégories de dotations :

> Forfaitaires : la dotation de base des communes jusqu'en 2014, la seule variable étant le coefficient logarithmique appliqué à la population.

> Péréquatrices : DSU, DSR, DNP et en partie la dotation d'intercommunalité.

> Compensatrices : dotation compensation (ex-part salaires) et la dotation de garantie, notamment celle que l'on trouvait dans la dotation forfaitaire des communes.

> Intégratrices : elle ne concerne que partiellement la dotation d'intercommunalité et éventuellement le coefficient de mutualisation.

L'axe central de travail est le rééquilibrage des masses les plus importantes (dotations forfaitaires et compensatrices) qui échappent à la relation communes et EPCI, tout en n'étant pas directement péréquatrices. Ce qui conduirait à regrouper les principales options en deux grandes familles.

### Deux grandes familles de scénarios pour une DGF « locale » :

1. Maintenir des règles de calcul distinctes pour communes et EPCI mais en « territorialisant » une partie de la DGF actuelle des communes.

La fonction péréquatrice étant déjà prise en compte dans les dotations spécifiques des communes et dans la dotation d'intercommunalité des EPCI, c'est plutôt autour du niveau d'intégration que la répartition pourrait être envisagée. Avec l'idée sous jacente que plus les communes transfèrent de charges à leur EPCI, plus il est logique qu'un transfert de ressources s'opère des unes vers l'autre.

La difficulté conceptuelle réside dans le vecteur financier de l'intégration. Ce dernier, au sens des transferts des communes vers les communautés, est aujourd'hui représenté par l'attribution de compensation. C'est d'elle

que sont déduites les charges transférées par les communes.

Pour les communes, réduire en plus leur DGF sera perçu comme un double décompte de charges. Et même, si on considère que les charges de structure ne sont pas toujours bien prises en compte dans l'évaluation des charges, pour les communes, la DGF actuelle des EPCI a déjà vocation à les financer, entre autres charges. En outre, les transferts ne concernant pas toutes les communes de manière uniforme, cela pourrait aboutir au paradoxe de réduire les dotations des communes qui transfèrent le plus, à contresens de l'objectif d'une intégration renforcée.

Une première option serait de raisonner sur le niveau d'intégration global et non en flux individuels par commune. Pour faire simple, plus le CIF d'un EPCI serait élevé et plus sa part dans la DGF du territoire serait élevée.

Mais on entend d'ici la réaction des communes, souvent les plus petites, qui n'ont que peu ou pas de charges à transférer, mais verraient quand même une partie de leur DGF attribuée à l'EPCI. On pourrait bien sûr en retour arguer de la « plus value communautaire », au sens de l'élévation du niveau de service moyen qui résulte souvent de l'exercice d'une compétence au niveau de l'EPCI, notamment pour les plus petites communes.

Pour ne citer que quelques exemples, le passage en collecte en porte à porte en matière de déchets ou l'extension d'une ligne de bus profitent souvent aux communes rurales et/ou périphériques sans que cela ne leur coûte, n'ayant à l'origine pas de charges à transférer. Mais il faudrait pouvoir le quantifier ce qui n'est pas aujourd'hui aisé avec les outils existants.

Une autre approche serait de s'orienter vers une notion de mutualisation, en considérant que les efforts de mutualisation ne sont

pas ceux correctement retracés à travers l'attribution de compensation et le CIF, comme le montre le rapport de la mission conjointe des IGA et IGF de décembre 2014 sur les mutualisations au sein du bloc communal.

La difficulté à quantifier les flux financiers directs et a fortiori indirects de la mutualisation pose problème, comme l'illustre la complexité du coefficient de mutualisation introduit par la loi MAPTAM et dont l'application en l'état semble déjà compromise. La définition et la généralisation du bon indicateur de mutualisation reste donc à imaginer.

Un indicateur plus large, qui est envisagé dans le rapport des IGA-IGF sous le nom de coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) pourrait être utilisé dans cette optique.

Rappelons que ce nouvel indicateur consisterait schématiquement à mesurer le niveau de dépenses de l'EPCI sur les dépenses du bloc communal, à partir du ratio correspondant, soit :

$$\frac{\text{dépenses réelles EPCI}}{\text{dépenses réelles EPCI} + \text{communes} + \text{syndicats}}$$

Selon le rapport précité, le CIM retracerait mieux les efforts de mutualisation que le CIF actuel, tout en étant plus pertinent et fiable que le coefficient de mutualisation prévu par la loi MAPTAM.

Dans ce cadre, le schéma suivant pourrait être envisagé :

- > Maintien de la DGF actuelle des EPCI.
- > Maintien de X % de la dotation forfaitaire des communes.
- > Répartition du solde soit (1-X%) de cette dotation forfaitaire des communes au profit de l'EPCI de rattachement, avec une pondération par rapport au coefficient d'intégration et de mutualisation.

On peut supposer que le solde restant



aux communes serait, au moins dans un premier temps, important avec une possibilité d'évolution dans le temps qui pourrait être envisagée.

Cette approche aurait le mérite de s'inscrire dans une certaine continuité, au moins à court terme et ne remettrait pas en cause les fondements de la DGF du bloc communal. Pour autant, on peut s'attendre à des réticences des communes et sans doute aussi de certaines intercommunalités face aux effets du remplacement du CIF par le CIM, notamment les mieux dotées en fiscalité, avec le risque d'édulcorer cette évolution pourtant limitée.

**On peut donc se demander si le jeu en vaut la chandelle et si une véritable refonte de la DGF ne serait pas préférable.**

## 2. Créer une véritable « Dotation commune »

La mise en place du FPIC, aussi chaotique fut elle, et le maintien de sa progression depuis 2012 a montré qu'une approche « consolidée » entre communes et EPCI était possible, qu'il s'agisse des critères utilisés ou du mode de répartition. Et si des réticences s'expriment, elles portent davantage sur l'ampleur du prélèvement pour ceux qui le subissent que sur le principe de la consolidation. Cette approche peut pourtant être considérée comme une quasi-révolution dans un univers reposant sur une stricte étanchéité des dotations entre communes et EPCI.

**Ce scénario reposerait donc sur la création d'une « dotation commune », au sens de commune aux EPCI et aux... communes, dont le niveau dépendrait de critères consolidés entre l'EPCI et ses communes membres.**

Une fois ce principe posé, tout reste évidemment à faire, tant la définition des critères que les modalités de répartition entre communes et EPCI seront des sujets

sensibles. Avant d'aborder les pistes envisageables, il convient de répondre à une question préalable, celle du périmètre de cette dotation « locale » : doit-elle reprendre l'ensemble des dotations communales et intercommunales préexistantes ?

### Quel périmètre de dotations à fusionner ?

> Pour les EPCI, la principale question est celle de la dotation de compensation (ex part salaires) :

- D'abord parce qu'elle représente en masse plus du double de la dotation d'intercommunalité. Aussi, parce que cette dernière dans de nombreux cas va être « siphonnée » par la baisse des dotations d'Etat. On peut ainsi estimer qu'à l'horizon 2017, ne subsisteront, toutes choses égales par ailleurs, que 700 M€ de dotation d'intercommunalité sur les 2,8 Mds € qu'elle représentait en 2014, avant contribution au redressement des finances publiques.
- Ensuite, parce qu'elle est en réalité en partie reversée aux communes membres via leur attribution de compensation.

Ainsi, en raison de la baisse de la DGF des EPCI appliquée sur la dotation d'intercommunalité, la mise dans le pot commun de la dotation de compensation semble nécessaire pour conserver une masse financière significative issue des intercommunalités.

De plus, celle-ci est plutôt contre-péréquatrice, puisque reflétant en partie le niveau initial de la taxe professionnelle que percevaient communes et/ou EPCI.

**Une autre option, qui nous semble préférable, serait de modifier dès à présent l'imputation de la contribution au redressement des finances publiques, en la déduisant de la dotation de compensation des EPCI, ce qui laisserait intacte la dotation d'intercommunalité pour l'intégrer dans cette future « dotation**

commune ».

> Pour les communes les deux principales questions sont :

o Faudra-t-il mutualiser tout ou partie de la dotation forfaitaire? En effet, maintenir une dotation « forfaitaire » ou ressentie comme telle par les communes, paraît pour l'instant un gage d'acceptabilité de la réforme. L'idée serait de préserver une DGF socle aux communes leur permettant de faire face à leurs compétences élémentaires (état civil, propreté, écoles), non impactée par la réforme de « dotation commune ». Cette DGF socle pourrait n'être qu'une fraction de la DGF forfaitaire perçue jusqu'à présent, mais elle devrait également intégrer un critère de charges pour tenir compte des situations spécifiques à chaque commune.

o Les dotations de péréquation : la DSU et la DSR reposent sur un fléchage au niveau national vers des communes urbaines ou rurales qui n'est pas systématiquement reproductible au niveau local. D'abord parce que le périmètre de comparaison ne sera pas le même et qu'une commune de plus de 10 000 habitants peut être considérée comme fiscalement pauvre parmi ses pairs mais plus riche que des petites communes du même territoire. Ensuite, parce que les critères locaux ne recouperont pas forcément ceux de ces deux dotations. On pense notamment aux logements sociaux dont l'expérience des DSC montre qu'ils sont souvent difficiles à intégrer dans des territoires ruraux où seule la ville centre est concernée. Il nous semble donc que l'intégration de la DSU et de la DSR dans une future dotation « locale » risque de déstabiliser les répartitions actuelles, ce qui serait un facteur de rejet de beaucoup de communes concernées, sans gain immédiat à proposer en échange.

La question de la pérennité de la DNP pourra être posée à cette occasion. En effet, cette dotation est aujourd'hui largement dévoyée,

par le très grand nombre de communes bénéficiaires, la faiblesse des montants versés aux communes, et par l'effet faiblement péréquateur du dispositif. Il serait possible soit de réallouer l'enveloppe de la DNP à la DSU et à la DSR, soit d'intégrer ses crédits dans la future « dotation commune » pour en accroître l'enveloppe.

Reste la question de la contribution au redressement des finances publiques : elle est aujourd'hui calculée sur les recettes réelles de fonctionnement des communes et EPCI mais en étant imputée sur leurs dotations respectives.

L'imputer sur la future dotation « partagée » localement entre communes et EPCI risque de remettre en cause la règle globale de répartition au sein du bloc communal (le fameux 70/30) tout en introduisant l'impression que la vocation de cette « dotation commune » sera de se répartir la baisse des dotations.

L'option la plus lisible serait de continuer à prélever la contribution de manière distincte entre communes et EPCI et à le faire sur les dotations revenant in fine à chacun. Pour les EPCI, en imputant directement la contribution sur la dotation de compensation, le problème serait réglé, et pour les communes, elle s'imputerait sur la dotation forfaitaire résiduelle (cf. ci-dessous) et sur la quote-part de la « dotation commune » perçue.

On obtiendrait ainsi une assiette de « dotation commune » stable à court ou moyen terme et surtout dont la répartition ne serait pas perturbée par celle de la contribution au redressement des finances publiques.

Sur ces bases, l'alimentation de la « dotation commune » pourrait être constituée :

> **D'une quote-part significative de la dotation forfaitaire des communes, soit symboliquement au moins 50%** (le solde



restant aux communes pouvant être inférieur à la part « population » existant jusqu'en 2014, mais le principe de la progressivité logarithmique étant conservé). Le solde représentant la DGF socle évoquée ci-dessus. Soit en valeur 2014 avant contribution RFP : 11,8 Mds € x 50% = 5,9 Mds €.

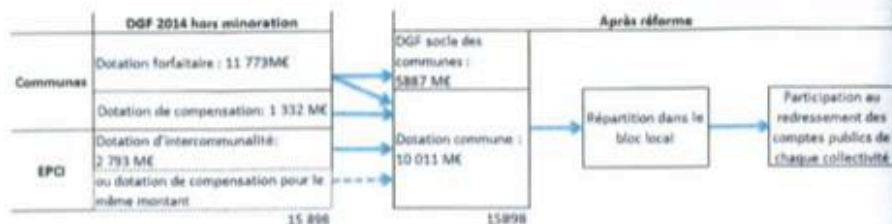
> De la **dotation de compensation des communes**, pour celles qui la perçoivent encore. Soit en valeur 2014 : 1,33 Mds €.

> De la **dotation d'intercommunalité des EPCI** si la contribution au redressement des finances publiques ne lui est plus imputée. Soit en valeur 2014 avant contribution RFP : 2,79 Mds €.

> Ou de la **dotation de compensation des EPCI** à hauteur de la dotation d'intercommunalité si celle-ci est toujours impactée par la contribution au redressement des finances publiques et donc pour le même montant en valeur 2014.

> Eventuellement la DNP, si son enveloppe n'est pas réaffectée aux DSU-DSR.

La « dotation commune » pèserait autour de 10 Mds€ (hors DNP) en valeur 2014, ce qui représente environ la moitié des dotations 2014 des EPCI et des communes hors DSU-DSR-DNP.



Nous n'avons pas évoqué ici une éventuelle articulation avec le FPIC, considérant que la réforme de la DGF visait la péréquation verticale plutôt qu'horizontale. Mais avec une « dotation commune » s'inspirant des critères et des modalités de répartition du FPIC, la question d'une intégration de celui-ci devra être posée, avec notamment l'intérêt d'inclure le prélèvement dans une assiette plus large de dotations et ainsi de le rendre moins visible et plus supportable pour les contributeurs.

#### Quels critères de répartition ?

Dans le cas d'une DGF « consolidée » au niveau du « bloc communal » (la notion d'ensemble intercommunal étant pour certains trop connotée), il faut nécessairement prévoir une double répartition :

Entre blocs communaux d'abord, puis au sein de chacun entre EPCI et communes et entre communes.

Le FPIC nous semble être sur ce point une bonne source d'inspiration, mais avec une nécessaire adaptation.

#### Sur la répartition entre « blocs communaux » :

La logique d'un indice synthétique reposant sur plusieurs critères permet en principe d'équilibrer la répartition, tout en favorisant les territoires cumulant les handicaps, elle pourrait donc être reprise.

> Les critères de potentiel financier agrégé (PFIA) et de revenus par habitant pourraient être conservés dans une logique péréquatrice, mais avec une pondération à revoir par rapport à celle du FPIC où le revenu domine trop nettement.

> Le critère de l'effort fiscal reste à notre sens pertinent, mais uniquement au sein de l'indice synthétique et non en tant que critère d'éligibilité, sauf à vouloir introduire un effet « couperet » difficile à faire accepter.

> Un critère de charges pourrait être introduit pour tenir compte des contraintes de certains territoires, mais en ne perdant pas de vue que le niveau de dépenses par exemple, est plus souvent fonction du niveau de ressources que des besoins de la population. Des critères déjà utilisés par le passé comme le nombre d'élèves scolarisés ou la longueur de la voirie pourraient être réexaminés, mais plutôt à minima, afin de ne pas créer de redondance avec les dotations qui resteraient spécifiquement aux communes. Ces critères exogènes permettent par ailleurs de neutraliser les choix de gestion des élus.

#### Sur la répartition au sein des « blocs communaux » :

La question préalable et essentielle à ce stade est de savoir si la répartition doit être fixée par la loi ou sur la base d'un accord local, ou un mix des deux.

A notre sens, cela dépend de l'objectif que l'on entend fixer à cette « dotation commune ».

Si l'on entend privilégier un transfert de dotations vers les EPCI en favorisant les plus intégrés dans la répartition avec leurs communes membres, il nous semble que ce choix devrait être imposé de l'extérieur. Sauf à ce que la répartition puisse se faire sur des majorités simples, ce qui n'est peut-être pas défendable au regard du principe de libre administration des communes. Et si la répartition s'effectue à des majorités qualifiées de communes ou à une double majorité, conseil communautaire plus conseils municipaux, l'expérience montre que le rapport de force sera favorable aux communes.

De même, pour garantir un minimum de péréquation, l'obligation de fixer une part assise sur des indicateurs de potentiel fiscal ou financier rénovés et de revenus pourrait être retenue, notamment pour essayer de régler le cas des communes « défavorisées » au sein de territoires « riches ».

L'autre option serait de s'en remettre à « l'accord local », considérant que les élus d'un territoire sont les mieux placés pour collectivement choisir de répartir la « dotation commune ».

Enfin, un compromis inspiré ici aussi du FPIC pourrait prévoir une répartition de droit commun fixée par la loi et des dérogations possibles sous conditions de majorités qualifiées et/ou double entre EPCI et communes.

S'agissant des relations financières entre communes et EPCI, il nous semble également qu'un des critères pour déroger serait l'obligation de conclure un pacte financier et fiscal qui atteste ainsi d'un accord sur le fond et non pas uniquement de circonstance. Cela permettrait aussi de répondre à une des objections qui risque de poindre rapidement : pourquoi vouloir changer a priori la répartition des dotations entre communes et EPCI, sans avoir au préalable vérifié sur le terrain



qu'il y avait bien un accord sur la manière de financer globalement le territoire.

### La répartition EPCI / communes

Le FPIC repose sur une répartition de droit commun entre EPCI et communes en fonction du CIF de l'EPCI. Dans la perspective d'une DGF « consolidée » au niveau du bloc communal, il paraît logique d'asseoir la répartition entre EPCI et communes sur un indicateur de l'intégration intercommunale. Il pourrait donc s'agir soit du CIF soit d'un futur coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) s'appuyant davantage sur le niveau relatif de dépenses de l'EPCI que sur les recettes.

Il sera bien entendu nécessaire d'évaluer au préalable le macro-équilibre du dispositif. Comme nous l'avons vu plus haut, sur les 10 Mds € en valeur 2014 que pourrait représenter l'assiette de la « dotation commune », la dotation d'intercommunalité (avant contribution RFP) « apportée » par les EPCI représenterait 2,8 Mds € soit 28% du total. Le CIF moyen des différentes catégories d'EPCI est globalement supérieur à ce pourcentage et on peut en déduire qu'une répartition assise sur le CIF entraînerait globalement des transferts vers les EPCI.

Paradoxalement, un indicateur basé sur le niveau de dépenses relatifs des EPCI et des communes, tel que celui défini par la mission IGF-IGA apparaît moins favorable aux EPCI puisque selon les données de la mission (annexe 2 du rapport) le poids relatif des EPCI dans les dépenses de fonctionnement du bloc communal atteint à peine 30%. Le rapport de la mission préconise d'inclure les dépenses d'équipement dans le calcul du ratio, ce qui accentuerait sans doute le poids relatif des EPCI mais risquerait d'introduire une certaine volatilité dans l'évolution du coefficient et donc dans la répartition de la « dotation commune ».

En tout état de cause, la définition précise du

coefficient représentatif de l'intégration et de la mutualisation est un sujet qui mérite une étude à part entière, surtout s'il intervient dans la répartition d'une dotation d'un montant significatif.

### La répartition entre communes

Ce sujet est quasiment le plus épineux car il peut en fine conduire à de fortes variations de dotations pour les communes prises individuellement.

En effet, la dotation forfaitaire en euro par habitant n'est pas orientée vers la péréquation (au sens où elle ne tient pas compte de la richesse potentielle) et la dotation de garantie reprend certes en partie des paramètres de calcul historiques de la DGF des communes, mais qui ne sont plus forcément corrélés aux caractéristiques actuelles des communes.

De fait, le choix d'un indicateur fortement connoté péréquation, comme c'est le cas pour le FPIC avec l'écart au potentiel financier, ne serait pas forcément approprié.

Et ceci d'autant plus que comme nous l'avons déjà souligné, la richesse relative au sein d'un territoire local peut en fine desservir les communes de plus grandes tailles, qui sont aussi celles qui supportent le plus de charges.

Un indicateur plus représentatif des charges supportées nous semble donc plus approprié, tout en restant complexe à définir, avec deux grandes options :

> Un indicateur fixé nationalement, comme c'est le cas pour le coefficient logarithmique de progression de la dotation forfaitaire (de 1 pour une commune de 500 habitants à 2 pour une commune de 200 000 habitants et plus) : cela présente l'avantage de neutraliser les choix de gestion locaux, mais avec le risque d'écraser les différences sur des territoires à peuplement homogène (petites communes uniquement ou principalement grandes

communes).

> Un indicateur local, dont on voit mal comment on échapperait à une référence aux dépenses de fonctionnement par commune avec donc le risque d'une « prime à la dépense » qui n'est pas vraiment dans l'air du temps et qui de plus ne tiendrait pas compte du lien avec les ressources de la commune.

La question des charges de centralité nous semble également devoir être abordée dans ce cadre, les modalités d'évaluation en cas de transferts de compétences ne permettant pas en principe de revenir sur le stock de charges de certains équipements pour la commune centre.

Un coefficient de centralité, majorant la dotation de la ou des communes concernées pourrait être envisagé, afin de prendre en compte ce paramètre que la montée en puissance de l'intercommunalité ne corrige que très partiellement.



## Conclusion

Les réflexions sur la DGF territoriale s'inscrivent dans la nécessaire articulation entre refonte des concours de l'Etat, recherche du bon niveau d'action publique et baisse de l'enveloppe normée. C'est pourquoi notre contribution s'oriente vers une valorisation des efforts d'intégration et de mutualisation.

Nous pensons en effet que dans le contexte actuel, les destins financiers des communes et EPCI sont plus que jamais liés et que la mise en place d'une DGF territorialisée, que nous proposons ici de baptiser « dotation commune », si elle n'est pas en soi révolutionnaire, pourrait aller dans le sens d'une meilleure prise en compte des efforts d'intégration et désormais de mutualisation.

Ce qui pourrait être « révolutionnaire », c'est

que l'Etat ouvre ce chantier en affichant des objectifs clairs et ambitieux et en l'intégrant à une réflexion globale sur le financement des collectivités, mais aussi sur les évolutions institutionnelles en cours, plutôt que de se lancer dans un énième rafistolage de dispositifs à bout de souffle.

