

Collecter Analyser Partager

Cap sur...

Les choix locaux en matière de redistribution des ressources

n°8 • Octobre 2019

Les ressources des collectivités locales comprennent des dotations et des mécanismes de péréquation dont la répartition dépend de critères ou indicateurs fixés par la loi. La diversité de ces critères a été illustrée dans le Cap sur n°7 consacré aux « indicateurs utilisés dans la répartition des ressources – recensement 2019 ». Si l'essentiel des fonds est réparti de manière nationale, calculé et notifié par les services de l'Etat, certains interviennent cependant entre niveau de collectivités en leur offrant des degrés de liberté, encadrés par la loi. Quels sont les montants en jeu ? Quels choix sont opérés par les collectivités dans la répartition de ces fonds ? Quels indicateurs ou critères sont retenus ? Cette nouvelle étude de l'OFGL apporte des éclairages.

[#Mécanismes de redistribution](#)

[#Départements](#)

[#Bloc communal](#)

[#FDPTP](#)

[#FDTADEN](#)

[#DSC](#)

[#FPIC](#)

« Cap sur les choix locaux en matière de redistribution des ressources » - Octobre 2019
Une publication de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

Directeur de la publication : Thomas Rougier
Auteurs : Samuel Lerestif et Thomas Rougier

L'OFGL tient à remercier l'**ADF** pour la diffusion de l'enquête auprès des départements et l'**AdCF**, l'**AMF**, **France Urbaine** et **Villes de France** pour la diffusion de l'enquête auprès des EPCI, ainsi que toutes les collectivités répondantes, et le **département de la Gironde** pour son témoignage.

Ce document a également bénéficié de relectures des associations d'élus précédemment citées, sans pour autant que celles-ci ne les engagent sur le contenu de ce document.

Membres du Comité Scientifique et Technique de l'Observatoire positionnés sur ce chantier :

- Associations d'élus : AdCF, ADF, AMF, AMRF, AMVBF, APVF, Féd. EPL, France Urbaine, Régions de France, Villes de France
- Associations de fonctionnaires territoriaux : AATF, AFIGESE, CNFPT, SNDGCT
- Administrations : CGET, Cour des Comptes, DGCL, DG Trésor
- Personnalités/organismes qualifiés : BPCE, La Banque Postale, M. Leprince, P. Mahe, F. Navarre, R. Hertzog

Le mot du Président

André Laignel,

Président de l'OFGL

A l'heure où le projet de loi de finances 2020 est débattu au Parlement, l'OFGL propose dans cette nouvelle publication des éclairages sur la manière dont les collectivités locales utilisent les degrés de liberté offerts par le législateur en matière de répartition des ressources au sein des territoires.

En premières lignes, les départements et les intercommunalités qui disposent de leviers, encadrés par la loi, sur certains dispositifs, mais aussi les communes bien entendu qui sont souvent les premières bénéficiaires des mécanismes concernés.

Cette étude permet, d'une part, de relever que, dans leur grande majorité et pour la plupart des fonds recensés, les décideurs locaux s'accaparent bien ces dispositifs en adjoignant aux indicateurs prévus par les textes les critères adaptés à leurs objectifs et à leur territoire, souvent des critères déjà connus mais très régulièrement aussi des indicateurs plus spécifiques.

Elle souligne d'autre part que, comme pour les mécanismes de dotations ou de fonds de péréquation pilotés par l'Etat, la future suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, en l'état du PLF, aura des conséquences significatives sur les fonds pilotés localement. En effet, de nombreux indicateurs utilisés seront impactés par la réorganisation fiscale envisagée : potentiel fiscal et financier, effort fiscal, produits fiscaux, coefficient d'intégration fiscale....

En conséquence, les mécanismes de redistribution à la main des collectivités vont subir un choc qu'il est indispensable d'anticiper.

Ce 8^{ème} numéro de *Cap sur* est par ailleurs l'occasion pour moi de saluer la coopération des associations d'élus (ADF, AdCF, AMF, France urbaine et Villes de France) qui se sont associées à la collecte des informations exploitées par l'équipe OFGL.

Sommaire

Synthèse	2
1. Les mécanismes de redistribution au bloc communal pilotés par les départements	4
Le FDTADEN : un montant moyen par habitant significatif mais des modalités de répartition reposant sur un nombre relativement limité de critères	4
Le FDPTP : un fonds versé principalement aux communes et dont la mise en œuvre peut varier fortement d'un département à l'autre	7
Les autres fonds départementaux atteignent des montants importants, et peuvent également suivre des objectifs péréquateurs.....	10
2. Les mécanismes de redistribution aux communes pilotés par les intercommunalités.....	12
La DSC : une diversité de situations dans la mise en œuvre et une utilisation majoritaire de critères de charges	12
Le FPIC : davantage de bénéficiaires nets que de contributeurs nets et une disparité plus faible dans l'utilisation des critères	15
Les autres fonds intercommunaux sont souvent orientés vers des opérations d'investissement, et peuvent suivre des logiques péréquatrices.....	17
Annexes	20

Synthèse

Cette étude de l'OFGL se penche sur les **principaux mécanismes locaux de redistribution des ressources, qu'ils soient pilotés par les départements ou par les groupements à fiscalité propre**. Deux axes de travail sont privilégiés, avec en premier lieu l'analyse des montants concernés, notamment grâce à l'exploitation des comptes de gestion des collectivités (données DGFIP), et en second lieu le recensement des critères d'éligibilité et de répartition choisis par les collectivités pilotes de ces fonds, par l'intermédiaire d'un questionnaire envoyé à ces dernières.

Quatre fonds sont analysés : le Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement (FDTADEN), le Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), la Dotation de solidarité communautaire (DSC) et le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Des renseignements sur les autres mécanismes de subventionnement à destination des communes et EPCI ont également été obtenus et font l'objet d'un résumé dans cette étude.

L'analyse des mécanismes pilotés par les départements (FDTADEN, FDPTP) permet de tirer plusieurs enseignements :

- Le FDTADEN
 - Les communes non touristiques de moins de 5 000 habitants bénéficiaires de ce fonds (d'un montant de 775 M€ en 2018) touchent en moyenne **30€ par habitant**, et 10% d'entre elles perçoivent plus de 100€ par habitant. Ce fonds a donc un impact significatif sur les ressources des collectivités concernées.
 - Les départements **s'écartent régulièrement (81% des cas) des critères indiqués dans la loi** (population, effort fiscal, dépenses d'équipement brut), **mais en n'y adjoignant le plus souvent qu'un ou deux critères complémentaires**, souvent similaires d'un département à l'autre (principalement la longueur de voirie et le potentiel financier). Il y a ainsi majoritairement une volonté de se démarquer des modalités de base mais avec une assez faible diversité de situations. **Les départements se démarquent davantage les uns par rapport aux autres par la pondération des critères** utilisés.

- Le FDPTP
 - Ce fonds, qui constituait depuis 2017 une variable d'ajustement dans les relations financières de l'Etat avec les collectivités, a baissé de 138 M€ entre 2016 et 2019, pour atteindre un montant global de 284 M€. Dans 18 départements, le montant de ce fonds est nul en 2019. Pour les autres, il ne représente en moyenne que **2€ par habitant pour les groupements à fiscalité propre mais 11€ par habitant pour les communes**.
 - Sur les départements recensés et pour lesquelles l'information était disponible, **84% du montant du FDPTP bénéficie aux communes**, et 16% aux groupements à fiscalité propre. Par ailleurs, **près d'un tiers d'entre eux adressent ce fonds uniquement aux communes**.
 - Les critères utilisés pour l'éligibilité ou la répartition de ce fonds **sont nombreux et variés, avec le recensement de 47 indicateurs, dont 26 utilisés une seule fois** (i.e. par un seul département à chaque fois). **L'amplitude des pondérations appliquées traduit également la diversité caractérisant le versement de ce fonds**, malgré l'utilisation de critères « dominants » (potentiel fiscal, population, effort fiscal, potentiel financier).

Les mécanismes pilotés par les intercommunalités sont également sujets à conclusions :

- La DSC
 - Cette dotation atteint près de **782 M€ en 2018, soit une hausse de 1,4% par rapport à 2017**, après plusieurs années de baisse. Elle représente en **moyenne 29€ par habitant, soit l'équivalent de 6% des dépenses réelles de fonctionnement des groupements à fiscalité propre concernés**.
 - Les indicateurs choisis pour l'éligibilité ou la répartition de la DSC sont **nombreux, avec le recensement de 58 critères, dont 30 utilisés une seule fois**. Les pratiques locales sont ainsi **variées, malgré l'utilisation fréquente de certains indicateurs** (population, revenu, potentiel financier, potentiel fiscal, effort fiscal ou encore les logements sociaux). Par ailleurs, **les critères de charges sont plus souvent privilégiés**, ceux-ci étant utilisés dans 51% des cas.
- Le FPIC
 - Ce fonds, d'une valeur d'1 Md€ en 2019, a fortement augmenté depuis 2012 mais stagne depuis 2016.
 - En 2018, **95% des ensembles intercommunaux sont concernés par le FPIC : 431 sont contributeurs nets**, pour un montant **moyen de 32€ par habitant**, représentant 1,7% de leurs recettes réelles de fonctionnement (budget principal seul, nettes des versements de fiscalité) ; **763 sont bénéficiaires nets**, pour un montant **moyen de 24€ par habitant**, soit 1,6% de leurs recettes réelles de fonctionnement. Par ailleurs, **un tiers de ces ensembles intercommunaux ont adopté des modalités de répartition dérogatoires**.
 - Lorsqu'un mode dérogatoire est choisi pour la répartition de la contribution ou du bénéfice du FPIC entre EPCI et communes membres, **l'opération se fait souvent (selon les résultats du recensement) avec l'objectif de déterminer les parts respectives sans avoir recours à des indicateurs spécifiques**. En conséquence, les indicateurs financiers et socioéconomiques (et de ressources et de charges en général) sont très peu utilisés.
 - Pour la répartition entre les communes membres, l'utilisation de critères de ressources et de charges est nettement majoritaire, mais se **concentre autour de deux indicateurs, le potentiel financier et la population**. Les pratiques recensées concernant la répartition du FPIC sont donc **relativement similaires d'un territoire à l'autre en termes de critères utilisés**.

Par ailleurs, **d'autres dispositifs de subventionnement** existent, qu'ils soient pilotés par les départements ou par les intercommunalités. Ils sont principalement versés en investissement et peuvent prendre des formes diverses (appels à projets, contractualisation, fonds à caractère général...). **Dans de nombreux cas, l'utilisation de critères de ressources ou de charges conditionne l'éligibilité ou la répartition des collectivités à ces fonds, indiquant qu'une volonté péréquatrice peut être poursuivie par les décideurs locaux**, en complément des principaux mécanismes précédemment cités.

Cette étude montre par ailleurs que les **indicateurs qui vont être fortement impactés par la nouvelle réforme fiscale** avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (potentiel financier ou fiscal, produit fiscal, effort fiscal...) sont **très largement utilisés par les collectivités pour la répartition de ces différents fonds**. Ce constat rejoint celui fait pour les dotations et mécanismes de péréquation versés par l'Etat aux départements et blocs communaux. **La refonte de ces indicateurs, voire la création de nouveaux critères, semble donc être la prochaine étape incontournable de l'adaptation des mécanismes de redistribution entre territoires**, une fois fixées les modalités de répartition des ressources fiscales par la loi de finances 2020.

1. Les mécanismes de redistribution au bloc communal pilotés par les départements

L'étude des mécanismes de redistribution au bloc communal pilotés par les conseils départementaux passe par deux axes : l'analyse des montants concernés, notamment à partir du traitement des comptes de gestion des collectivités bénéficiaires (données DGFIP), et le recensement des critères d'éligibilité et de répartition de ces fonds, par l'intermédiaire d'un questionnaire envoyé à l'ensemble des départements français, en **partenariat avec l'Assemblée des Départements de France (ADF)**.

L'enquête s'est déroulée sur une période d'environ 2 mois (mai/juin 2019) et s'est traduite par la collecte de **réponses de 53 départements, soit un taux de retour supérieur à 50%**. Ce taux de participation est suffisant pour fournir une vision relativement large des critères utilisés par les départements pour le versement des fonds concernés aux blocs communaux.

Le Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement (FDTADEN) : un montant moyen par habitant significatif mais des modalités de répartition reposant sur un nombre relativement limité de critères

Le FDTADEN est alimenté par le produit de la taxe additionnelle sur les droits de mutation à titre onéreux prélevés sur les territoires des communes n'excédant pas 5 000 habitants non classées comme station de tourisme, et est ensuite réparti par les départements entre ces mêmes communes¹. En 2018, le montant total de ce fonds était de **775 M€**. L'analyse des comptes de gestion des communes (source DGFIP) permet de constater que les collectivités bénéficiaires de ce fonds touchent en **moyenne 30€ par habitant** en 2018 et que 10% d'entre elles reçoivent plus de 100€ par habitant. En moyenne, le FDTADEN représente **3,7% des recettes réelles de fonctionnement** (budgets principaux seuls) des communes bénéficiant du fonds². Pour une commune concernée sur 10, ce poids est même supérieur à 13%.

Les ressources de ce fonds sont redistribuées entre les communes éligibles selon un barème établi par le conseil départemental, avec un système de répartition devant tenir compte notamment de l'importance de la **population**, du montant des **dépenses d'équipement brut** et de **l'effort fiscal** des collectivités bénéficiaires³.

En conséquence, ces trois critères fixés par la loi sont prépondérants dans le recensement effectué. **Ils sont cependant régulièrement** (près de trois quarts des départements recensés) accompagnés d'un ou de plusieurs autres indicateurs. Dans de plus rares cas (4), ces trois critères ne sont pas tous utilisés.

¹ Les communes de plus de 5 000 habitants ou classées comme station de tourisme perçoivent directement le produit de cette taxe.

² L'exploitation des comptes de gestion ne permet pas d'arriver au montant total de FDTADEN effectivement distribué (583M€ au lieu de 775M€, soit 75%), certainement du fait de problèmes d'imputation comptable. Les chiffres avancés ne sont ainsi pas basés sur la totalité du montant du fonds, mais sur une part qui reste néanmoins conséquente. Par ailleurs, le ratio du FDTADEN rapporté aux recettes réelles de fonctionnement ici calculé (3,7%) est très proche de celui obtenu en divisant le montant total du fonds par les recettes réelles de fonctionnement des communes potentiellement bénéficiaires (3,8%).

³ Article 1595 bis du Code général des impôts.

Principaux indicateurs recensés pour le FDTADEN^(a)

Indicateurs	Fréquence	Éligibilité	Répartition	Pondération minimum ^(b)	Pondération maximum ^(b)	Pondération moyenne ^(c)
Population	51	1	51	5%	80%	32%
Dépenses d'équipement brut	50		50	1%	50%	15%
Effort fiscal	49	4	49	5%	90%	30%
Longueur de voirie	20		20	7,5%	60%	28%
Potentiel financier	17	3	17	10%	40%	21%
Potentiel fiscal	7	1	6	10%	100%	37%
Montant FDTADEN N-x	5		5	-	-	-
Montant forfaitaire par commune	4		4	-	-	-
Produit fiscal	3		3	20%	50%	35%
Superficie	3		3	10%	20%	15%
Autres ^(d)	7	-	-	-	-	-

Source : OFGL - Réponses enquête OFGL-ADF

NB : Pour un même département, un critère peut être utilisé à la fois pour l'éligibilité des communes à ce fonds et la répartition du fonds entre les communes éligibles. Pour cette raison, la colonne « Fréquence » n'est pas la somme des colonnes « Éligibilité » et « Répartition ».

^(a) Pour le FDTADEN, 52 réponses départementales ont été exploitées.

^(b) Pour la répartition entre les communes, les départements choisissent la pondération des critères utilisés. Les pondérations minimum et maximum renseignées correspondent aux situations dans lesquelles le critère n'est pas associé avec un autre critère. Par exemple, il est possible que les critères de la population, de l'effort fiscal et du potentiel financier soient combinés au sein d'un même indice. Si la pondération n'est présente que pour cet indice synthétique, il est impossible de déterminer la pondération de chaque critère pris séparément.

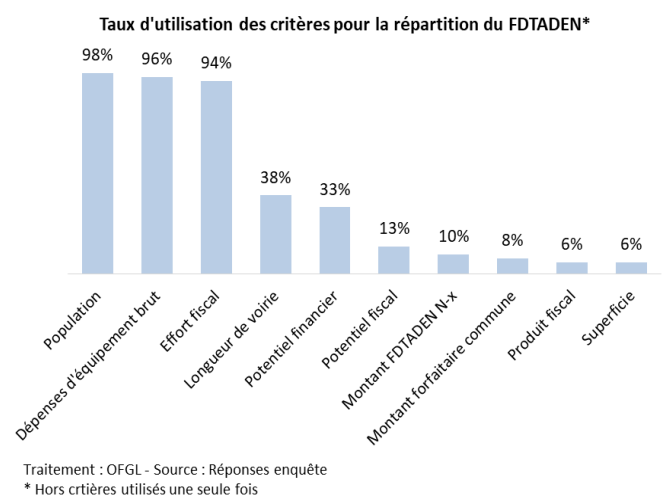
^(c) La pondération moyenne ne prend pas nécessairement en compte la totalité des départements présents dans la colonne « Fréquence ». Tout d'abord car l'information n'est pas toujours disponible, mais aussi car il arrive que des critères soient combinés entre eux, ou qu'ils servent dans différentes enveloppes, en association avec d'autres critères. Dans de tels cas, il n'est pas possible de connaître la pondération du seul critère souhaité.

^(d) Les critères « autres » sont au nombre de sept : montant DGF N-1, nombre de chômeurs, nombre de classes élémentaires et maternelles ouvertes sur la commune, nombre de logements, nombre d'enfants scolarisables, moyenne du CIF des quatre derniers exercices, projets communaux de restauration et de valorisation des églises rurales et projets éligibles dans le cadre de la prévention des submersions marines.

Les **principaux critères décidés librement sont la longueur de voirie, le potentiel financier et**, dans une proportion nettement moindre, **le potentiel fiscal**⁴.

Pour rappel, seules les communes de moins de 5 000 habitants non classées stations de tourisme sont éligibles à ce fonds (ces deux critères ne sont pas recensés dans l'analyse).

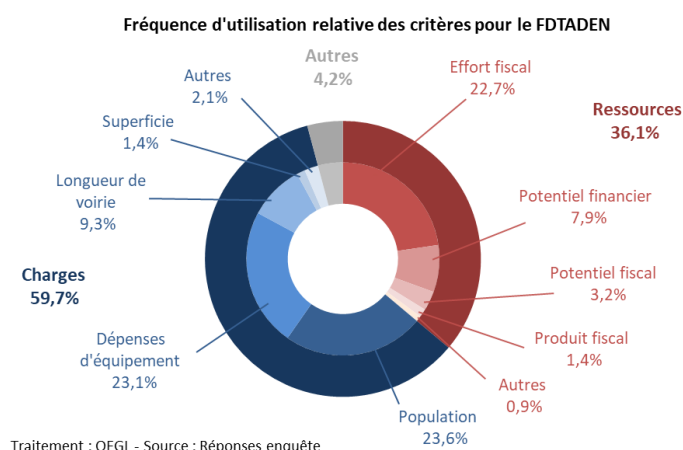
Au total, **moins d'un département sur cinq (10 en tout) se cantonne à l'utilisation des trois critères obligatoires**. Les 42 restants ont décidé soit de compléter le dispositif prévu par la loi avec l'ajout d'un ou de plusieurs critères, mais en s'appuyant le plus souvent sur les indicateurs « libres » cités précédemment (longueur de voirie, potentiel financier et fiscal) ; soit de ne pas utiliser la totalité des critères prévus



⁴ Certains indicateurs similaires mais non identiques ont fait l'objet de regroupements, et apparaissent ainsi sous la même dénomination. Peuvent par exemple être utilisés le potentiel financier, qui comprend le potentiel financier total, par habitant, total inversé ou par habitant inversé ; le montant FDTADEN N-x, qui concentre le montant FDTADEN de l'année passée, 2016, la moyenne 2011-2017 ou la moyenne des deux derniers exercices ; les dépenses d'équipement brut, qui regroupent les dépenses d'équipement brut par habitant, totales N-1, N-2, la moyenne des dépenses d'équipement brut totales des deux, trois ou quatre derniers exercices, la moyenne par habitant des trois derniers exercices ou encore la moyenne des années 2013-2014.

dans la loi et de les remplacer par d'autres critères (4 cas uniquement). Il y a ainsi majoritairement une volonté de se démarquer du socle de base mais avec une assez faible diversité de situations : uniquement **17 critères recensés** dans ces 52 départements (des regroupements sont effectués pour certains indicateurs, cf. note de bas de page n°4).

A noter cependant, l'utilisation par certains départements de critères plus « originaux », inspirés de situations spécifiques ou de volontés politiques propres : nombre de chômeurs, nombre de classes élémentaires et maternelles ouvertes sur la commune, nombre de logements, nombre d'enfants scolarisables, montant DGF de l'année précédente, moyenne du CIF des quatre derniers exercices, projets communaux de restauration et de valorisation des églises rurales et projets éligibles dans le cadre de la prévention des submersions marines.



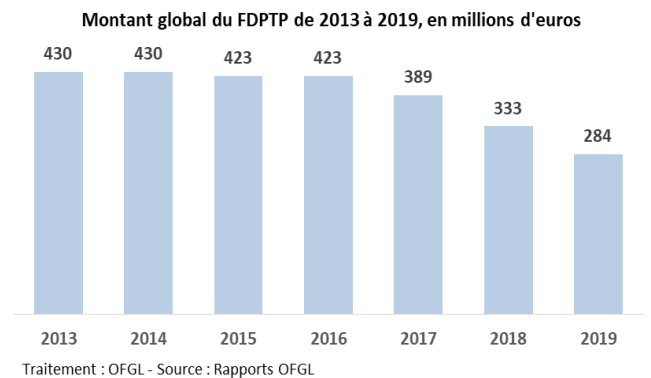
Les critères utilisés dans la répartition de ce fonds sont principalement des critères de charges, ces derniers étant mobilisés dans 60% des cas. Cependant, une fois mis de côté les critères obligatoires (population, effort fiscal, dépenses d'équipement brut), le choix des départements se porte de manière équivalente sur des indicateurs de ressources ou de charges (les premiers sont utilisés 29 fois et les seconds 28 fois).

En ce qui concerne les **pondérations appliquées à chaque indicateur pour définir le montant alloué, il peut être constaté que celles-ci sont très variables pour la majorité des critères utilisés**. De ce fait, si les départements se démarquent relativement peu dans l'utilisation des critères de répartition, ils le font davantage dans la pondération, et donc l'importance accordée à chaque critère. Ainsi, l'effort fiscal peut intervenir à hauteur de 5% dans un département mais à 90% dans un autre. Pour la population, ces parts sont respectivement de 5% et de 80%, et pour les dépenses d'équipement brut, de 1% à 50%.

Enfin, dans certains départements, des **mécanismes de garantie ou de plafonnement du fonds existent, mais ils restent rares** (moins d'un département recensé sur cinq). Dans certains cas, après une perte d'éligibilité, les communes touchent pendant deux ans un pourcentage du montant de la dotation qu'elles percevaient avant la perte d'éligibilité. Dans d'autres cas, les dotations sont limitées à la hausse et/ou à la baisse, ou encore un pourcentage d'augmentation minimum est appliqué (dans un cas pour ce dernier, et si le fonds global au niveau du département est en hausse).

Le Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) : un fonds versé principalement aux communes et dont la mise en œuvre peut varier fortement d'un département à l'autre

Le FDPTP, dont le montant est voté chaque année en loi de finances, est alimenté par un prélèvement sur les recettes de l'État et réparti par département au prorata de la somme qui leur a été affectée en 2011. Ce fonds, remanié suite à la suppression de la taxe professionnelle en 2010, constitue depuis 2017 une variable d'ajustement dans le cadre des relations financières entre l'État et les collectivités : le montant total a ainsi baissé sur les trois dernières années, -8% en 2017, -14,4% en 2018 et -14,7% en 2019. Il s'élève finalement à un peu plus de **284 M€**, soit environ 138 M€ de moins qu'en 2016. Du fait de la minoration appliquée en 2019, 14 départements supplémentaires, et donc les communes et EPCI s'y trouvant, ne sont plus concernés par le FDPTP⁵.



En 2018, le montant de FDPTP par collectivité bénéficiaire est plus faible que le FDTADEN : il est en **moyenne de 2€ par habitant pour les EPCI** et de **11€ par habitant pour les communes**. Les montants reçus par les 10% des collectivités touchant le plus (dernier décile) sont supérieurs à 6€ par habitant pour les EPCI et à 74€ par habitant pour les communes. Par ailleurs, le FDPTP représente en moyenne l'équivalent de 0,9% des recettes des impôts et taxes pour les EPCI, et 1,7% pour les communes (avec une part supérieure à 26% pour 10% des communes bénéficiaires).

La loi dispose que les ressources du FDPTP sont réparties par chaque conseil départemental au profit des communes et EPCI défavorisés par la **faiblesse de leur potentiel fiscal** ou par **l'importance de leurs charges**⁶. D'autres critères, **fixés librement** par le conseil départemental, peuvent cependant être utilisés pour le versement de ce fonds.

En conséquence, le recensement fait ressortir deux indicateurs majeurs utilisés pour l'éligibilité ou la répartition du FDPTP, aussi bien pour les communes que pour les EPCI : le **potentiel fiscal et la population**.

Par ailleurs, les critères de **l'effort fiscal, du potentiel financier et de la longueur de voirie** sont également assez souvent utilisés pour les communes. Dans une moindre mesure, les montants forfaitaires par commune, le revenu, les montants FDPTP historiques et le CIF (pour les EPCI) sont aussi des critères qui ressortent du recensement⁷.

⁵ La Loi de Finances pour 2019 a introduit une nouveauté dans la répartition de la diminution du FDPTP entre départements. En effet, celle-ci se fait maintenant au prorata des recettes réelles de fonctionnement du budget principal telles que constatées dans les comptes de gestion 2017. Du fait de ce nouveau dispositif de minoration, 14 départements (et donc les EPCI et communes s'y trouvant) ne sont plus concernés par le FDPTP en 2019. Par ailleurs, à l'heure de la rédaction de ce document et en l'état actuel du PLF 2020, le FDPTP ne constituera plus une variable d'ajustement. Son montant devrait donc être identique en 2020.

⁶ Article 1648 A du Code général des impôts.

⁷ Certains indicateurs similaires mais non identiques ont fait l'objet de regroupements, et apparaissent ainsi sous la même dénomination. Peuvent par exemple être cités le potentiel fiscal, qui comprend le potentiel fiscal total, par habitant, total inversé, par habitant inversé, pondéré, 3 taxes total, 3 taxes par habitant, 3 taxes par habitant inversé, moyenne du potentiel fiscal des trois derniers exercices, superficie rapportée au potentiel fiscal ; le revenu qui concentre le revenu par habitant, par habitant inversé, par foyer fiscal ; la longueur de voirie qui regroupe la longueur de voirie totale ou par habitant ; la situation géographique administrative qui comprend selon les cas les anciens chefs-lieux de canton, les chefs-lieux de canton ou d'arrondissement, les communes sièges des bureaux centralisateurs, anciens chefs-lieux de canton et communes pôles de zones de petite chalandise ; les logements sociaux qui regroupent le nombre ou la proportion de logements sociaux.

Principaux indicateurs recensés pour le FDPTP^(a)

Indicateurs	Communes					EPCI				
	Fréquence	Eligibilité	Répartition	Pond. min ^(b)	Pond. max ^(b)	Fréquence	Eligibilité	Répartition	Pond. min ^(b)	Pond. max ^(b)
Potentiel fiscal ^(c)	33	29	26	12,5%	100%	33	25	25	5%	100%
Population	24	17	21	20%	100%	23	7	20	10%	100%
Effort fiscal	23	11	17	22,5%	100%					
Potentiel financier	17	12	12	15%	100%	1	1			
Longueur de voirie	13	3	12	10%	50%					
Revenu	9	7	7	10%	40%	2	1	2		
Montant FDPTP N-x	8		8			3		3		
Montant forfaitaire par collectivité	8		8	20,5%	100%	2		2	20%	62,5%
Dépenses d'équipement brut	6		6	5%	40%	4		4	20%	100%
CIF						8	3	7	10%	55%
Logements sociaux	3	2	3	10%	50%	2	1	2		
Produit fiscal	3	1	2	100%	100%	1	1			
Situation géographique admi.	3	3								
Annuité de dette par habitant	2	1	2	15%	25%	1	1	1		
Bases de TP	2	2								
Commune rurale	2	2								
Dotation de fonctionnement	2	1	1							
Nombre d'enfants scolarisables	2		2	10%	25%					
Dette par habitant	1	1				2	2	1		
Nombre de communes						2		2	40%	100%
Nature juridique						2	2	1		

Source : OFGL - Réponses enquête OFGL-ADF

NB : Pour un même département, un critère peut être utilisé à la fois pour l'éligibilité des communes et EPCI à ce fonds et la répartition du fonds entre communes et EPCI éligibles. Pour cette raison, la colonne « Fréquence » n'est pas la somme des colonnes « Eligibilité » et « Répartition ».

^(a) Pour le FDPTP, 52 réponses départementales ont été exploitées.

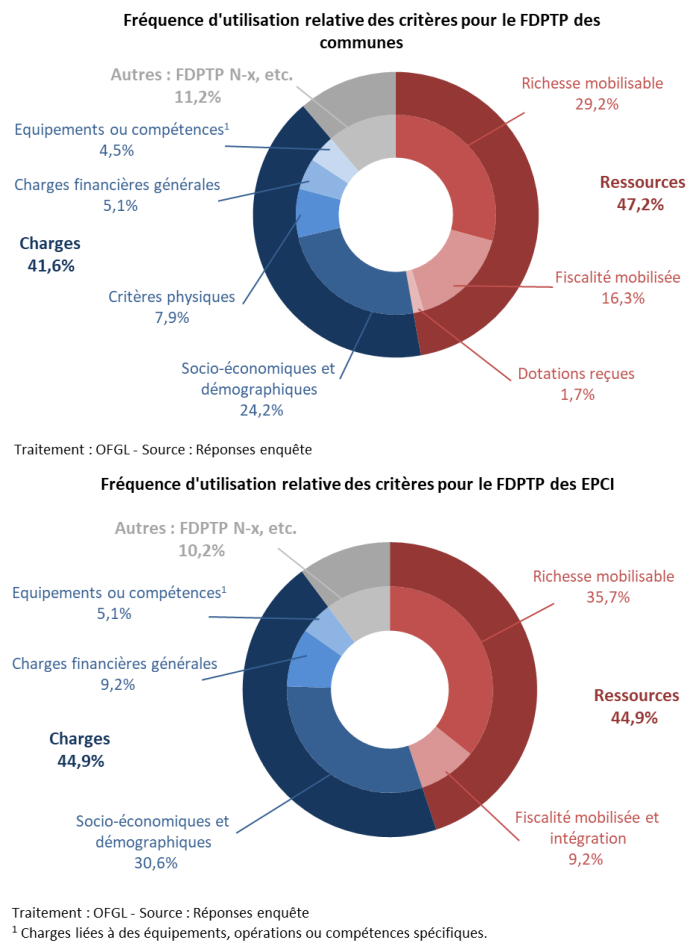
^(b) Pour la répartition du fonds entre les communes ou les EPCI, les départements choisissent la pondération des critères utilisés. Les pondérations minimum et maximum renseignées dans le tableau correspondent uniquement aux situations dans lesquelles le critère correspondant n'est pas associé avec un autre critère. Par exemple, il est possible que les critères de la population, de l'effort fiscal et du potentiel financier soient combinés au sein d'un même indice. Si la pondération n'est présente que pour cet indice pris dans sa globalité, il est impossible de déterminer la pondération de chaque critère pris séparément.

^(c) Il arrive pour certains départements que le potentiel fiscal (et ses variantes) serve dans différentes enveloppes du FDPTP. Dans ce cas, cet indicateur n'est comptabilisé qu'une seule fois.

Au total, **47 critères sont recensés** dans ces 52 départements (avec les regroupements effectués pour certains indicateurs, cf. note de bas de page n°7). De ce fait, même si des critères "dominants" existent, l'approche des départements quant au versement de ce fonds peut différer assez fortement. Le fait que 26 critères ne soient utilisés qu'une seule fois vient d'ailleurs illustrer ce constat. À titre d'exemple, certains de ces critères « originaux » sont les suivants : communes sites ou limitrophes d'installations de stockage de déchets non dangereux, communes sites d'un chenil géré par la SPA, communes ou EPCI sièges d'un collège, contribution économique territoriale par habitant sur trois ans, montant des opérations d'entretien des cours d'eau, nombre d'allocataires RSA, nombre de classes

élémentaires, nombre de demandeurs d'emploi par habitant, opérations de travaux sur les ponts communaux, part des bas revenus dans la population.

Les 47 critères recensés ne s'appliquent pas tous aux communes et aux EPCI. La diversité des indicateurs est plus forte pour les communes (35 critères mobilisés) que pour les EPCI (26 critères mobilisés). La fréquence de leur utilisation est également plus élevée pour les communes, ces critères ayant été employés 178 fois (contre 98 pour les EPCI)⁸. **Les critères utilisés pour les communes sont en premier lieu des critères de ressources (47,2%) puis des critères de charges (41,6%).** Les premiers sont avant tout des indicateurs de richesse mobilisable⁹ (29,2%) et de fiscalité mobilisée (16,3%) et les seconds des critères socio-économiques et démographiques (24,2%)¹⁰. En ce qui concerne **les EPCI, la mobilisation des indicateurs de ressources ou de charges est équivalente (44,9%).** Les premiers sont principalement composés de critères de richesse mobilisable (35,7%, dont notamment le potentiel fiscal) et les seconds de critères socio-économiques et démographiques (30,6%, dont principalement la population).



Il ressort également que les **pondérations utilisées pour la répartition du fonds sont très variables pour la majorité des critères recensés.** De ce fait, en plus de se démarquer dans le choix des critères, les départements se différencient également dans la pondération, et donc l'importance accordée à chaque critère. La pondération est de 100% pour plusieurs critères, indiquant que dans certains départements, un seul indicateur est utilisé pour la répartition du fonds.

Par ailleurs, les départements ont tendance à **verser ce fonds principalement aux communes.** Sur les 40 départements pour lesquels l'information est disponible, il ressort que **84% du montant FDPTP bénéficie aux communes, et 16% aux EPCI**¹¹. Sur ces 40 départements, **27 d'entre eux répartissent le fonds entre communes et EPCI, et 13 l'adressent uniquement aux communes.** Mais, pour les premiers, et mis à part cinq cas particuliers, la part accordée aux communes est majoritaire, variant de 60% à 98% et, donc, celle aux EPCI de 2% à 40%. En moyenne,

⁸ Cela est aussi en partie lié au fait que 13 départements versent un FDPTP uniquement aux communes.

⁹ Principalement potentiel fiscal et potentiel financier.

¹⁰ Cf. annexe 1 pour le regroupement des critères en plusieurs catégories.

¹¹ Cette répartition est relativement proche quand on observe les comptes de gestion de la totalité des collectivités bénéficiant du fonds : 89% pour les communes et 11% pour les EPCI.

sur les 27 départements consacrant une partie du fonds aux EPCI, les communes perçoivent 76% des fonds et les EPCI 24%.

Enfin, dans un département sur quatre (14), des **mécanismes de garantie ou de plafonnement existent**. Dans certains cas, après une perte d'éligibilité, les communes touchent pendant plusieurs années un pourcentage du montant de la dotation qu'elles percevaient avant la perte d'éligibilité. Dans d'autres cas, les dotations sont limitées à la hausse et/ou à la baisse, ou encore ne doivent pas dépasser un certain niveau (par habitant et total) ou un certain pourcentage des recettes de fonctionnement. Enfin, dans deux cas, les communes nouvellement éligibles touchent la première année une dotation équivalente à 50% de ce qu'elles auraient dû toucher.

Les autres fonds départementaux atteignent des montants importants, et peuvent également suivre des objectifs péréquateurs

Dans les collectivités pour lesquelles nous avons eu un retour d'information (15), il ressort que de nombreux autres types de subventionnement du département à destination du bloc communal existent, en dehors du FDTADEN et du FDPTP. Ces subventions, financées sur ressources départementales, s'adressent parfois uniquement aux EPCI, parfois uniquement aux communes, et parfois aux deux (d'autres acteurs locaux tels que les syndicats ou encore les associations peuvent dans certains cas également en bénéficier).

Pour mémoire, en 2018, les départements ont versé au bloc communal 2,66 Md€ de subventions, 889 M€ en fonctionnement et 1 770 M€ en investissement.

Hors opérations de financement d'une compétence départementale spécifique, les subventions prennent différentes formes : appels à projets, contractualisation, enveloppes plus « globales ». Ces fonds s'inscrivent régulièrement dans des thématiques plus ou moins précises, en lien avec les priorités du département (aménagement foncier, eau, assainissement, attractivité du territoire, développement durable, etc.). Les taux de subventionnement et les montants accordés sont plafonnés.

Dans certains cas, des critères de ressources et de charges sont utilisés afin de déterminer l'éligibilité des collectivités ou le montant de subvention revenant à chacune d'entre elles. Peuvent notamment être cités le **potentiel fiscal ou financier, l'effort fiscal, la population, le revenu par habitant, le CIF, la superficie ou encore le fait d'être une commune rurale**. Dans deux cas, un coefficient de solidarité départemental composé de critères de ressources et de charges, mais aussi d'un « indice de fragilité », regroupant lui-même des indicateurs socio-économiques plus fins (par exemple niveau de diplôme, structure familiale, taux de pauvreté, taux de chômage, etc.), peut moduler le montant des aides accordées.

Ces fonds départementaux traduisent la volonté des départements d'accompagner les communes et EPCI dans la mise en place de projets, et d'en faciliter la réalisation. Pour les enveloppes attribuées selon des critères de ressources et de charges, une logique de péréquation est poursuivie, et vient compléter celle déjà en place avec le FDTADEN et le FDPTP.

Pour une plus grande péréquation en Gironde : le coefficient départemental de solidarité

Depuis de nombreuses années, le Conseil départemental entretient un partenariat étroit avec l'ensemble des communes girondines.

En 2012, le contexte économique est tendu : les communes de Gironde connaissent des situations sociales, financières et fiscales très contrastées qui rendent difficiles pour certaines d'entre elles la réalisation d'investissements nécessaires. Le Conseil départemental décide donc, à l'initiative de son 1^{er} Vice-Président en charge des Aides aux Communes, dans un objectif de solidarité et d'équité, de mettre en place le Coefficient Départemental de Solidarité – CDS.

Ce CDS permet de moduler les subventions à l'investissement et au fonctionnement des communes et de leurs groupements en tenant compte de critères simples et incontestables figurant sur la Fiche DGF – Dotation Globale de Fonctionnement.

Le CDS « communal » combine ainsi deux indicateurs de richesse fiscale (le potentiel financier par habitant, le revenu par habitant) et un indicateur de pression fiscale (l'effort fiscal). Le CDS « intercommunal » s'appuie également sur les deux indicateurs de richesse fiscale (le potentiel financier par habitant, le revenu par habitant) et sur un indicateur d'intégration des compétences (le coefficient d'intégration fiscal).

La combinaison de ces données permet de définir un coefficient caractérisant la situation de la commune. Plus la commune est confrontée à des difficultés et plus le coefficient est élevé (supérieur à 1).

Chaque commune et groupement de communes (EPCI à fiscalité propre) du département se voit attribuer, chaque année, un coefficient de solidarité permettant de calculer la subvention effective qu'attribuera le Conseil départemental au projet présenté par la collectivité. Cette péréquation des subventions est un outil d'allocation de la ressource publique, elle traduit une volonté politique forte pour l'aménagement et la cohésion sociale des territoires girondins.

La modulation des aides du Conseil départemental vise ainsi à aider plus favorablement, au regard de leurs ressources, les collectivités qui en ont besoin. Au regard de son ambition, la mise en place de ce coefficient a été bien admise par l'ensemble des collectivités du territoire. Certaines communes (essentiellement viticoles) ont néanmoins pu manifester une réticence par rapport à ce coefficient, notamment en réaction à l'utilisation de l'indicateur de potentiel fiscal qui donnerait une représentation erronée de la richesse des communes.

En 2018, afin d'aller plus loin dans le soutien aux territoires les plus défavorisés, le CDS a évolué pour permettre une meilleure prise en compte de l'indice de fragilité sociale des communes girondines (indice combinant structure familiale, diplomation, situation par rapport à l'emploi et distribution des revenus déclarés). Dorénavant, le CDS « communal » est pondéré au regard de cet indice.

Avec la mise en œuvre de cet outil, le Conseil départemental a renforcé son rôle de redistribution des richesses en soutenant de manière différenciée ceux qui en ont le plus besoin. Il entend en qualité de chef de file des solidarités territoriales maintenir son action pour garantir un développement équilibré de la Gironde en maintenant notamment l'application du CDS.

Encadré rédigé par Mme. Combarous, directrice des finances, et Mme. Maubourguet, chef du Service des Aides aux Communes et aux Structures Intercommunales de la Direction des Coopérations et du Développement des Territoires, Conseil départemental de la Gironde.

2. Les mécanismes de redistribution aux communes pilotés par les intercommunalités

Tout comme pour les fonds pilotés par les départements et versés au bloc communal, l'étude des mécanismes de redistributions existants au sein des intercommunalités s'effectue sous deux angles : l'analyse des montants concernés, grâce notamment au traitement des comptes de gestion des collectivités (données DGFIP) et à l'utilisation d'informations issues de la DGCL ; le recensement des critères d'éligibilité et de répartition de ces fonds, par l'intermédiaire d'un questionnaire adressé aux EPCI à fiscalité propre, en **partenariat avec l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), l'Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), France Urbaine et Villes de France.**

L'enquête s'est déroulée sur une période d'environ deux mois (juin/juillet 2019), et s'est traduite par la collecte des réponses de **58 groupements à fiscalité propre**. Néanmoins, ces derniers ne mettaient pas nécessairement en place une DSC au sein de leur territoire, ou bien optaient pour le mode de répartition de droit commun pour la répartition du FPIC (l'analyse s'intéresse uniquement aux EPCI ayant choisi un mode dérogatoire). De ce fait, 29 réponses étaient exploitables pour la DSC, et 17 pour le FPIC.

Pour compléter ces réponses, certaines délibérations concernant la répartition de la DSC et du FPIC ont également été directement collectées sur le site de certaines collectivités. Cette procédure s'avérait nécessaire pour étoffer les éléments exploitables et l'analyse qui en résulte. Au final, l'étude des critères d'éligibilité et de répartition de la DSC est réalisée sur 65 EPCI (soit 22% des EPCI mettant en place une DSC), et celle du FPIC sur 53 collectivités (soit 13,5% des ensembles intercommunaux ayant opté pour un mode de répartition dérogatoire).

La Dotation de solidarité communautaire (DSC) : une diversité de situations dans la mise en œuvre mais une prédominance des critères de charges

Les communautés de communes et communautés d'agglomération peuvent instituer au bénéfice de leurs communes membres une DSC, dont le principe et les critères de répartition sont fixés par le conseil communautaire statuant à la majorité des deux tiers. La répartition de cette dotation doit alors tenir compte prioritairement de **l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant**, les autres critères étant **fixés librement**.

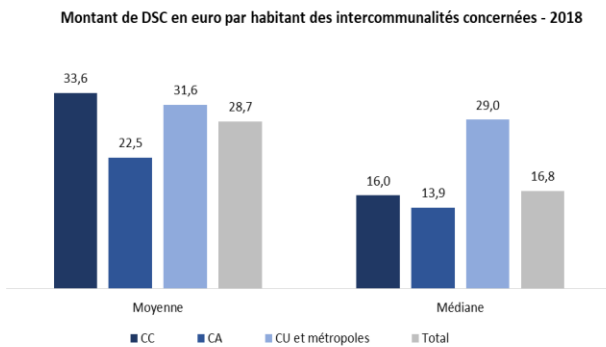
Lorsqu'il s'agit d'une communauté urbaine, d'une métropole ou lorsque l'EPCI est signataire d'un contrat de ville, l'instauration d'une DSC est obligatoire, sauf si un pacte financier et fiscal de solidarité a été élaboré dans la collectivité. Les critères de répartition prépondérants doivent être le **revenu par habitant** et le **potentiel fiscal ou financier par habitant**. Des **critères complémentaires** peuvent par ailleurs être librement choisis par le conseil¹².

Pour les EPCI signataires d'un contrat de ville et ayant élaboré un pacte financier et fiscal mais qui sont issus d'une fusion d'EPCI dont les potentiels financiers agrégés par habitant représentent un écart d'au moins 40% entre le potentiel financier agrégé le plus élevé et celui le moins élevé à la date de la fusion, la DSC revêt un caractère obligatoire.

¹² VI de l'article 1609 *nonies* C du Code général des impôts.

Enfin, le **montant de la DSC est fixé librement** par le conseil¹³.

En 2018, près de **782 M€ de DSC ont été versés** par les EPCI à leurs communes membres¹⁴. Cela représente une hausse de 1,4% par rapport à 2017, après plusieurs années de diminution de cette dotation (estimation à -11% en 2016 et -4% en 2017). Par ailleurs, le nombre d'EPCI concernés est relativement stable depuis que la nouvelle carte intercommunale a vu le jour : 284 en 2017 et 286 en 2018.



Traitements : OFGL - Source : Comptes de gestion DGFIP 2018

Toujours sur cette même année, la DSC représente en moyenne **29€ par habitant, soit l'équivalent de 6% des dépenses réelles de fonctionnement** des EPCI concernés (budget principal seul, net des reversements de fiscalité). Par ailleurs, 10% des EPCI ont versé une dotation supérieure à 64€ par habitant. Il apparaît également que les communautés de communes (CC) et les communautés urbaines et métropoles versent en moyenne des montants de DSC par habitant plus importants que les communautés d'agglomération (CA). Pour les CC, l'observation de la valeur médiane tempère ce résultat (16€/hab. pour les CC contre 14€/hab. pour les CA), indiquant que la moyenne est « gonflée » par certains EPCI ayant des montants de DSC très importants (10% des CC ont des montants de DSC supérieurs à 74€/hab.). Ainsi, si la DSC par habitant moyenne a augmenté au cours du temps pour les CC (2,5 fois plus élevée en 2018 qu'en 2013¹⁵), cela est en partie dû à des EPCI avec d'importants montants de DSC.

Le recensement fait ressortir **l'utilisation majoritaire des critères obligatoires** prévus dans la loi (population, revenu, potentiel financier et potentiel fiscal) mais **aussi de critères décidés librement tels que l'effort fiscal, les logements sociaux, le montant de DSC d'une année passée** et, dans une moindre mesure, **l'évolution de la fiscalité et la longueur de voirie**.

Au total, sur les 65 EPCI ayant une DSC, **58 critères** de répartition ou d'éligibilité ont été recensés, dont **30 utilisés une seule fois**. Pour ces derniers, peuvent par exemple être cités l'accueil d'éoliennes terrestres, le coût des cartes nationales d'identité délivrées, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois, la longueur de trait de côte, la population couverte par la CAF sous le seuil de bas revenu ou encore la surface dédiée à l'accueil des gens du voyage.

Ainsi, même si certains critères sont souvent utilisés pour le versement de la DSC, **les pratiques locales restent variées**. Cela est par ailleurs appuyé par le fait que certains intitulés du tableau ci-dessous regroupent des critères parfois assez différents. L'exemple le plus marquant est celui des « charges particulières », qui pour un EPCI peuvent traduire les charges d'équipement des activités hippiques, pour un autre les charges d'équipement pour la production d'eau potable, ou encore les charges de fonctionnement des équipements communaux à vocation supra-communal.

¹³ Pour les EPCI signataires d'un contrat de ville n'ayant pas instauré un pacte financier et fiscal, et pour les EPCI issus de la fusion de communautés avec de forts écarts de potentiel financier agrégé par habitant, le montant doit être au minimum fixé à 50% de l'évolution des produits de CFE et CVAE.

¹⁴ Source : comptes de gestion DGFIP.

¹⁵ Cf. AdCF - Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire. La nouvelle génération de pactes financiers et fiscaux : un allié pour les nouveaux mandats locaux - Décembre 2014.

Principaux indicateurs recensés pour la DSC

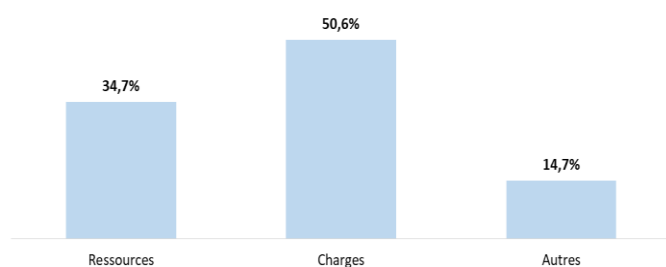
Indicateurs	Fréquence	Eligibilité	Répartition	Indicateurs	Fréquence	Eligibilité	Répartition
Population	48	5	46	Ancienneté com. dans EPCI	4	3	2
Revenu	32	4	31	Charges de fonctionnement	4		4
Potentiel financier	29	4	28	Montant figé par commune	4		4
Potentiel fiscal	27	2	27	Bénéficiaires APL	3		3
Effort fiscal	24	4	24	Montant DGF	3	1	3
Logements sociaux	22	1	22	AC	2	1	2
Montant DSC N-x	17		17	Enseignement artistique	2	1	2
Evolution fiscalité	12		12	Crèches	2	1	1
Longueur de voirie	12		12	Evolution dotations	2	1	2
Montant forfaitaire / com.	7		7	Harmonisation fiscale	2		2
Population jeune	7		7	Impact transfert de charges	2		2
Charges particulières	6	3	3	Recettes de fonctionnement	2		2
Produit fiscal	5	1	5	Scolarisation élèves	2		2
Situation FPIC	5	4	3	Ville centre	2	2	

Source : Réponses enquête OFGL, AMF, AdCF, France urbaine et VdF et délibérations

Les critères utilisés dans la répartition de la DSC sont en majorité des **critères de charges** (51%), puis de ressources (35%) et enfin des critères « autres » (15%). Si l'on retire les indicateurs obligatoires (population, revenu, potentiel financier et potentiel fiscal), cette hiérarchie est toujours respectée : pour les charges, 29 critères sont utilisés 82 fois alors que pour les ressources, 13 critères sont utilisés 55 fois.

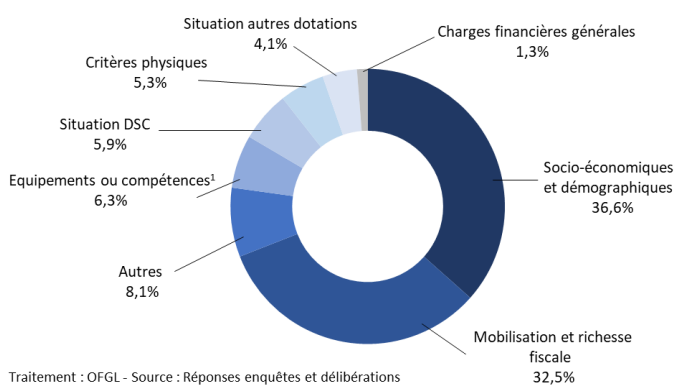
Par ailleurs, le découpage en catégories plus fines¹⁶ fait ressortir l'utilisation dominante d'indicateurs **socio-économiques et démographiques** (36,6%) et de critères ayant trait à la **mobilisation et à la richesse fiscale** (32,5%). Ces pourcentages sont « gonflés » par les critères obligatoires entrant dans ces catégories, mais le constat reste le même hors critères obligatoires. Les inégalités socio-économiques et démographiques ainsi que le thème de la fiscalité seraient donc les deux sujets majeurs pour les blocs communaux lors des décisions de répartition de la DSC.

Fréquence d'utilisation des critères de ressources, de charges et autres pour la DSC



Traitement : OFGL - Source : Réponses enquêtes et délibérations

Fréquence d'utilisation relative des critères pour la DSC



Traitement : OFGL - Source : Réponses enquêtes et délibérations

¹ Charges liées à des équipements, opérations ou compétences spécifiques.

¹⁶ Cf. annexe 2 pour le regroupement des critères en plusieurs catégories.

Le Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (FPIC) : davantage de bénéficiaires nets que de contributeurs nets et une disparité plus faible dans l'utilisation des critères

Le FPIC, mis en place en 2012, est un mécanisme de péréquation horizontale visant à assurer une solidarité entre les territoires les plus aisés et les territoires les plus en difficulté. Les bénéficiaires et les contributeurs de ce fonds sont déterminés au niveau de l'ensemble intercommunal, c'est-à-dire de l'EPCI à fiscalité propre et de ses communes membres pris comme une seule entité¹⁷.

Sont contributeurs au FPIC les ensembles intercommunaux dont le **potentiel financier agrégé par habitant** est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national. Pour la France métropolitaine¹⁸, sont bénéficiaires 60% des ensembles intercommunaux classés selon un indice synthétique composé à 60% du **revenu par habitant**, 20% du **potentiel financier agrégé par habitant** et à 20% de **l'effort fiscal agrégé** (un ensemble intercommunal avec un effort fiscal inférieur à 1 est exclu du bénéfice du FPIC). Un ensemble intercommunal peut être à la fois contributeur et bénéficiaire de ce fonds (il peut aussi ne pas être concerné par ce mécanisme).

Après avoir déterminé les ensembles intercommunaux contributeurs ou bénéficiaires du FPIC, la répartition du prélèvement et/ou du reversement entre l'EPCI et les communes membres doit s'opérer. Pour cela, les ensembles intercommunaux peuvent décider d'appliquer le droit commun ou bien de déroger à cette règle (s'ils sont à la fois bénéficiaires et contributeurs, ils peuvent choisir deux modes de répartition différents).

- **Répartition de droit commun :**
 - Entre EPCI et communes membres : répartition en fonction du CIF.
 - Entre les communes : répartition en fonction du potentiel financier par habitant et de la population.

- **Répartition dérogatoire « à la majorité des deux tiers » :**
 - Entre EPCI et communes membres : répartition libre, sans pouvoir s'écarter de plus de 30% de la répartition de droit commun.
 - Entre les communes : répartition au minimum en fonction de la population, du revenu par habitant et du potentiel fiscal ou financier par habitant. A cela peut s'ajouter tout autre critère de ressources ou de charges choisi par le conseil communautaire, sans pour autant que ces modalités aient pour effet de majorer de plus de 30% la contribution d'une commune par rapport à celle calculée selon le droit commun (ou de minorer de plus de 30% l'attribution d'une commune bénéficiaire).

Le choix de ce type de répartition se fait par délibération prise à la majorité des deux tiers.

- **Répartition dérogatoire « libre » :**
 - Entre EPCI et communes membres : répartition fixée librement.
 - Entre les communes : répartition fixée librement.

Le choix de ce type de répartition se fait soit par délibération du conseil prise à l'unanimité, soit par délibération prise à la majorité des deux tiers avec accord de l'ensemble des conseils municipaux dans les deux mois qui suivent la délibération de l'EPCI.

¹⁷ Le FPIC est régi par les articles L2336-1 à L2336-7 du Code général des collectivités territoriales.

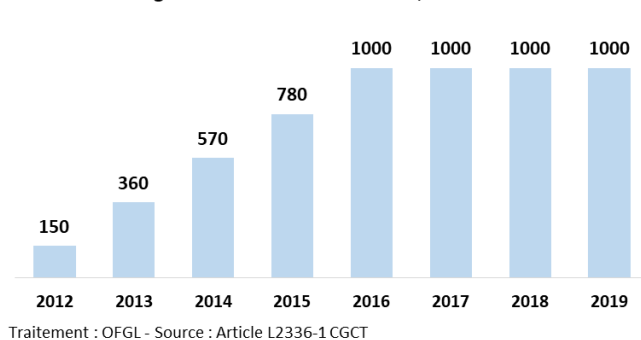
¹⁸ Une quote-part est calculée (et déduite du montant total du FPIC) pour les communes et EPCI à fiscalité propre des départements d'outre-mer et des collectivités d'outre-mer, en fonction de la population majorée de 33%.

En 2018, près de **95% des ensembles intercommunaux sont concernés par le FPIC**. Environ deux tiers d'entre eux suivent les règles de droit commun et **un tiers (393) adoptent des modalités de répartition dérogatoires**. Pour ces derniers, le mode libre est choisi dans 85% des cas, et le mode à la majorité des deux tiers dans 15% des cas.

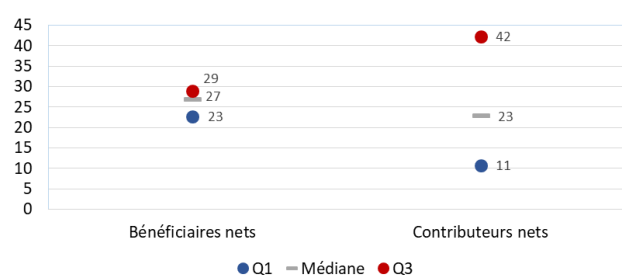
Le montant global du FPIC a fortement augmenté depuis sa mise en place, mais il reste figé depuis plusieurs années : il est passé de 150M€ en 2012 à 1 Md€ en 2016, dernière année d'évolution du montant de ce fonds.

En 2018, **431 territoires sont contributeurs nets¹⁹**, pour un montant moyen de **32€ par habitant, représentant 1,7% de leurs recettes réelles de fonctionnement** (budget principal seul, nettes des reversements de fiscalité). Les **bénéficiaires nets sont plus nombreux – 763 –** mais touchent des montants plus faibles : **24€ par habitant, soit 1,6% de leurs recettes réelles de fonctionnement**.

Montant global du FPIC de 2012 à 2019, en millions d'euros



Disparités des montants (en €/hab.) reçus par les ensembles intercommunaux bénéficiaires nets ou versés par les ensembles intercommunaux contributeurs nets au FPIC



La **dispersion des montants de FPIC par habitant est par ailleurs plus forte pour les ensembles intercommunaux contributeurs nets** : 50% de ces derniers ont une contribution nette située entre 11 et 42€ par habitant, alors que 50% des ensembles intercommunaux bénéficiaires nets reçoivent une attribution située entre 23 et 29€ par habitant (territoires compris entre le premier et le troisième quartile).

Le recensement des critères adoptés par **53 ensembles intercommunaux ayant choisi un mode de répartition dérogatoire** fait ressortir l'utilisation de **29 critères** de répartition, dont 17 utilisés une seule fois (i.e. par une seule collectivité). **La diversité des situations d'une collectivité à l'autre est de ce fait moins forte que pour le versement de la DSC**. 15 critères sont recensés pour la répartition du FPIC entre EPCI et communes membres, et 16 pour la répartition entre les communes (avec seulement deux critères en commun pour la répartition EPCI - communes et communes - communes, dont un utilisé par une collectivité uniquement).

Plusieurs constats peuvent ainsi être tirés de ce recensement.

Pour la répartition entre EPCI et communes membres, deux méthodes sont utilisées. La première, que l'on peut dénommer « méthode sans indicateur sur l'année », consiste à déterminer une **part ou un montant fixe, ou bien encore à se baser sur le montant FPIC d'une année passée, avec en fonction des cas, prise en compte des évolutions annuelles**. Cette méthode, issue de discussions communautaires où la répartition du FPIC entre EPCI et communes membres est décidée conjointement, est utilisée par **plus de 77% des groupements à fiscalité propre recensés (41)²⁰**. Le choix d'une part fixe est par ailleurs le plus souvent privilégié (fréquence d'utilisation de près de 36%), avec un pourcentage d'attribution généralement plus favorable pour les communes que pour les EPCI.

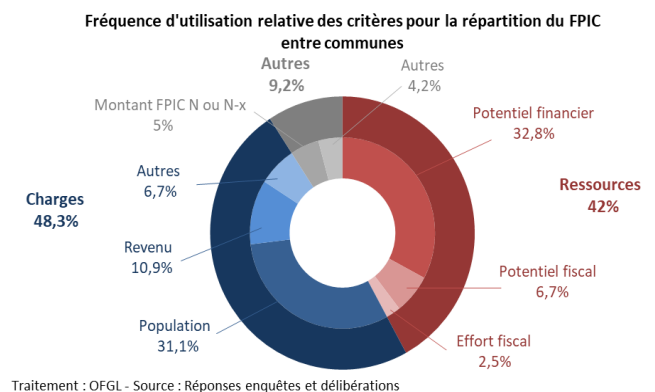
¹⁹ Un ensemble intercommunal est contributeur net si le montant de sa contribution au FPIC est supérieur au montant de ce qu'il reçoit dans le cadre de ce fonds. A l'inverse, il est bénéficiaire net s'il perçoit un montant de FPIC supérieur à sa contribution.

²⁰ Dans deux cas, il y a une utilisation initiale du CIF, corrigée en part ou en montant à la faveur des communes.

La deuxième méthode consiste quant à elle à utiliser le **CIF**, critère imposé par le droit commun, et de **l'accompagner dans la majorité des cas par au moins un autre indicateur**. Ce dernier peut dans certains cas correspondre à une simple majoration ou minoration du FPIC de 30% (limite maximale de majoration ou minoration par rapport au droit commun, imposée dans le cadre du choix du mode dérogatoire à la majorité des deux tiers) ou bien à un indicateur plus original (i.e. utilisé par un seul ensemble intercommunal) : contribution FSRI des communes membres, coût du service instructeur du droit des sols, croissance des ressources fiscales intercommunales, recettes perçues au titre des paris hippiques... Cette **méthode de « CIF accompagné » est utilisée par près de 36% des ensembles intercommunaux recensés (12)²¹**.

Ainsi, ces résultats illustrent le fait que lorsqu'un mode dérogatoire est choisi pour la répartition du FPIC entre l'EPCI et les communes membres, cela se fait souvent avec l'objectif de déterminer les parts respectives sans avoir recours à des indicateurs spécifiques. En conséquence, les indicateurs financiers et socioéconomiques (et de ressources et de charges en général) sont très peu utilisés.

En revanche, pour la répartition entre communes membres, les critères de **ressources** et de **charges** sont utilisés de manière relativement proche par les ensembles intercommunaux (respectivement 42% et 48%), qui ont ainsi nettement moins recours aux critères « autres » (9%). Les indicateurs du **potentiel financier** côté ressources (32,8%) et de la **population** côté charges (31,1%) sont majoritairement utilisés. Les **critères imposés par la règle de droit commun sont donc ici aussi régulièrement utilisés** par les ensembles intercommunaux et constituent ainsi les indicateurs « dominants »²². Ils sont souvent complétés ou remplacés par d'autres critères et notamment le revenu par habitant, un montant FPIC N-x, le potentiel fiscal et dans une moindre mesure l'effort fiscal ou la longueur de voirie. Des indicateurs originaux peuvent aussi être mentionnés : dépenses de fonctionnement, évolution du FPIC, nombre d'élèves par habitant, part des logements sociaux... **Le recours à ces indicateurs complémentaires représente toutefois une part relativement limitée, le potentiel financier et la population représentant à eux seuls plus de 63% de la fréquence d'utilisation totale.**



Les autres fonds intercommunaux sont souvent orientés vers des opérations d'investissement, et peuvent suivre des logiques péréquatrices

Outre la DSC et le FPIC, les EPCI peuvent décider de verser des fonds de concours en investissement ou en fonctionnement à leurs communes membres. L'aide accordée par l'EPCI ne peut cependant pas dépasser 50% du solde hors taxe de l'opération restant à la charge des communes, après déduction des autres subventions reçues²³. En 2018, les EPCI ont versé aux communes 510 M€ de subventions, dont 4/5 en investissement.

²¹ Deux ensembles intercommunaux utilisent le CIF seul, dont une fois le CIF N-1.

²² Cela peut en partie s'expliquer par le fait que pour les ensembles intercommunaux ayant opté pour la répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers, les critères du potentiel financier et de la population sont obligatoires. Par ailleurs, dans 19 cas sur 53, un mode dérogatoire est appliqué pour la répartition du FPIC entre EPCI et communes, puis le droit commun est appliqué entre les communes. Les ensembles intercommunaux veulent dans ce cas déroger au droit commun uniquement pour la première phase de répartition du FPIC.

²³ Articles L5215-26, L5216-5 VI et L5214-16 V du Code Générale des Collectivités Territoriales.

Dans les collectivités pour lesquelles nous avons eu un retour d'information concernant l'utilisation de ce type de fonds (34), le versement de fonds de concours en **investissement** est prédominant (20 cas en investissement, 6 en fonctionnement et 11 pour lesquels l'information n'est pas disponible²⁴). Il s'agit le plus souvent (21 cas) de fonds à caractère général, pouvant servir à financer diverses opérations décidées par la commune. Dans d'autres cas néanmoins (11), les projets doivent s'inscrire dans des thématiques choisies par l'EPCI : conservation du patrimoine, projets d'aménagements, transition énergétique, équipements sportifs et culturels, voirie, etc. De plus, dans deux cas le fonds de concours est versé des communes vers l'EPCI : une fois en matière de voirie et une fois pour certains projets d'envergure propre à une commune et réalisés par l'EPCI.

Par ailleurs, le recours à des critères d'éligibilité ou de répartition pour le versement de ces fonds est une pratique souvent recensée (2/3 des cas). Les principaux indicateurs utilisés sont la **population**, le **potentiel fiscal** ou **financier**, un **montant forfaitaire par commune**, l'**effort fiscal** ou encore le **revenu**. On se rapproche ainsi des critères auxquels les EPCI ont souvent recours pour la répartition de la DSC et du FPIC. La logique des EPCI à travers le versement de ces fonds de concours qui peuvent dans certains cas compléter ou remplacer la DSC est ainsi parfois (mais pas toujours) à vocation péréquatrice.

Enfin, dans certains cas, les EPCI mettent en place d'autres dispositifs de solidarité financière ou fiscale, avec notamment le développement de la mutualisation de services et le partage ou le reversement de fiscalité²⁵.

²⁴ Un EPCI peut verser des fonds de concours en investissement et en fonctionnement, il est dans ce cas comptabilisé dans les deux.

²⁵ D'autres dispositifs cités par une seule collectivité à chaque fois peuvent être listés : harmonisation et lissage des taux, prise en charge d'actions ponctuelles d'achat de matériel mis à disposition des communes, prise en charge en lieu et place des communes de la cotisation au Fonds de Solidarité Logement, neutralisation dégressive des transferts de charges d'investissement dans le cadre des transferts de compétence.

Verbatim des intercommunalités sur les mécanismes de redistribution

Le questionnaire envoyé aux EPCI permettait aussi à ces derniers de faire part des difficultés éventuellement rencontrées dans la mise en œuvre des différents fonds, sujet auquel 21 collectivités ont répondu.

Parmi les principales difficultés recensées, ressort notamment la rigidité des modes dérogatoires du FPIC (6 EPCI), que ce soit concernant l'unanimité requise – qui plus est chaque année – pour appliquer le mode dérogatoire libre ou encore l'encadrement trop important (en termes de montant notamment) du mode dérogatoire à la majorité des deux tiers.

Des difficultés internes sont également souvent citées (6 cas), et principalement la complexité des négociations pour mettre en œuvre certains critères et faire de la solidarité.

Des intercommunalités ont aussi mentionné la réception trop tardive des informations concernant le FPIC, ou bien encore la rigidité des règles concernant l'attribution des fonds de concours. Dans ce dernier cas, la nécessité pour la commune bénéficiant d'un fonds de concours de financer au minimum 50% du coût hors taxe de l'opération (après déduction des autres subventions reçues) est critiquée. Elle est jugée comme un possible frein à l'investissement et pénalisante pour les « petites » communes ou celles faisant face à des difficultés financières.

Enfin, un EPCI estime que l'assouplissement des règles de la DSC est souhaitable afin que cette dernière ne soit pas destinée uniquement à la péréquation (compensation des écarts issus de situations historiques, effets négatifs des dotations perçues par les communes), alors qu'à l'inverse un autre EPCI juge que trop de liberté est accordée dans la répartition de cette dotation, ce qui conduit à une atténuation du caractère péréquateur de celle-ci.

Ces quelques réponses ne peuvent traduire la totalité des « ressentis » des collectivités, elles reflètent néanmoins la variété des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des mécanismes de redistribution des ressources sur le bloc communal.

Annexes

Annexe 1 : Regroupement en différentes catégories des critères utilisés pour le FDPTP

Catégories/Critères	Fréq. (nb)	Fréq. (%)	Critères	Fréq (nb)	Fréq (%)
Pour les communes				178	100
Socio-économiques et démographiques					24,2
Population	24	13,5	Nombre d'enfants scolarisables	2	1,1
Revenu	9	5,1	Commune urbaine	1	0,6
Logements sociaux	3	1,7	Nombre d'allocataires RSA	1	0,6
Commune rurale	2	1,1	Part de bénéficiaires d'aides sociales	1	0,6
Critères physiques					7,9
Longueur de voirie	13	7,3	Superficie	1	0,6
Equipements ou compétences²⁶					4,5
Centres d'aménagement rural	1	0,6	Nombre de classes élémentaires	1	0,6
Communes sièges d'un collège	1	0,6	Nombre de divisions par collège	1	0,6
Commune site d'un chenil géré par la SPA	1	0,6	Opérations d'aménagement pour la sécurité routière	1	0,6
Communes sites ou limitrophes d'installations de stockage de déchets non dangereux	1	0,6	Opérations de travaux sur les ponts communaux	1	0,6
Charges financières générales					5,1
Dépenses d'équipement brut	6	3,4	Dette par habitant	1	0,6
Annuité de la dette par habitant	2	1,1			
Richesse mobilisable					29,2
Potentiel fiscal	33	18,5	Bases de TP	2	1,1
Potentiel financier	17	9,6			
Fiscalité mobilisée					16,3
Effort fiscal	23	12,9	Moyenne produit des jeux et surtaxes pour les eaux minérales des 3 derniers exercices	1	0,6
Produit fiscal	3	1,7			
CET par habitant sur 3 ans	1	0,6	Taux de TH	1	0,6
Dotations reçues					1,7
Dotations de fonctionnement	2	1,1	Dotations FNGIR	1	0,6
Autres					11,2
Montant FDPTP N-x	8	4,5	Situation géographique	3	1,7
Montant forfaitaire par collectivité	8	4,5	Classement indice synthétique	1	0,6
Pour les EPCI				98	100
Socio-économiques et démographiques					30,6
Population	23	23,5	Nombre de demandeurs d'emploi par habitant	1	1,0
Revenu	2	2,0	Part de bas revenus dans la population	1	1,0
Logements sociaux	2	2,0	Revenu par habitant des communes membres	1	1,0
Equipements ou compétences					5,1
EPCI sièges d'un collège	1	1,0	Montant des opérations d'entretien des cours d'eau	1	1,0
Nombre de divisions par collège	1	1,0	Opérations de travaux sur les ponts communaux	1	1,0
Compétence "entretien des cours d'eau"	1	1,0			
Charges financières générales					9,2
Dépenses d'équipement brut	4	4,1	Budget de l'EPCI	1	1,0
Dette par habitant	2	2,0	Dépenses de fonctionnement	1	1,0
Annuité de la dette par habitant	1	1,0			
Richesse mobilisable					35,7
Potentiel fiscal	33	33,7	Potentiel financier par habitant des communes membres	1	1,0
Potentiel financier	1	1,0			
Fiscalité mobilisée et intégration					9,2
CIF	8	8,2	Produit fiscal	1	1,0
Autres					10,2
Montant FDPTP N-x	3	3,1	Nombre de communes	2	2,0
Montant forfaitaire par collectivité	2	2,0	Régime fiscal	1	1,0
Nature juridique	2	2,0			

²⁶ Charges liées à des équipements, opérations ou compétences spécifiques.

Annexe 2 : Regroupement en différentes catégories des critères utilisés pour la DSC

Catégories/Critères	Fréquence (nombre)	Fréquence (%)	Critères	Fréquence (nombre)	Fréquence (%)
Socio-économiques et démographiques					36,6
Population	48	15,0	Actualisation population	1	0,3
Revenu	32	10,0	Demandeurs d'emploi en fin de mois	1	0,3
Logements sociaux	22	6,9	Part population en ZUS en 2006	1	0,3
Population jeune	7	2,2	Population couverte par la CAF sous le seuil de bas revenu	1	0,3
Bénéficiaires APL	3	0,9	Proportion de foyers non imposables	1	0,3
Critères physiques					5,3
Longueur de voirie	12	3,8	Longueur de trait de côte	1	0,3
Ville centre	3	0,9	Superficie	1	0,3
Equipements ou compétences²⁷					6,3
Charges particulières	6	1,9	Coût des CNIe délivrées	1	0,3
Scolarisation élèves	2	0,6	Ecoles publiques	1	0,3
Crèches	2	0,6	Equipements sportifs	1	0,3
Compétence enseignement artistique	2	0,6	Equipements nautiques	1	0,3
Accueils de loisir sans hébergement	1	0,3	Occupation illicite des gens du voyage	1	0,3
Bibliothèques	1	0,3	Surface dédiée à l'accueil des gens du voyage	1	0,3
Charges financières générales					1,3
Charges de fonctionnement	4	1,3			
Mobilisation et richesse fiscale					32,5
Potentiel financier	29	9,1	Bases exonérées de CFE au titre de la réduction pour création d'établissements	1	0,3
Potentiel fiscal	27	8,4	Bases nettes impôts ménages	1	0,3
Effort fiscal	24	7,5	Impôts ménages / Revenu global des ménages	1	0,3
Evolution fiscalité	12	3,8	Prélèvement sur produit des jeux	1	0,3
Produit fiscal	5	1,6	Surface des terrains nouvellement affectés à l'activité économique et productrice de CFE	1	0,3
Accueil d'éoliennes terrestres	1	0,3	Taux moyens communaux des impôts ménages	1	0,3
Situation DSC					5,9
Montant DSC N-x	17	5,3	Perte DSC	1	0,3
Autres composantes de la DSC	1	0,3			
Situation autres dotations					4,1
Situation FPIC	5	1,6	Eligibilité DSU	1	0,3
Montant DGF	3	0,9	Eligibilité DSR	1	0,3
Evolution dotations	2	0,6	Montant DSR	1	0,3
Autres					8,1
Montant forfaitaire par commune	7	2,2	Impact transfert de charges	2	0,6
Ancienneté commune dans EPCI	4	1,3	Recettes de fonctionnement	2	0,6
Montant figé par commune	4	1,3	Difficultés financières importantes	1	0,3
Attribution de compensation	2	0,6	Modifications PLU	1	0,3
Harmonisation fiscale	2	0,6	Mutualisation des services	1	0,3
Total				320	100

²⁷ Charges liées à des équipements, opérations ou compétences spécifiques.

L'OFGL, lieu de partage et de réflexion sur les finances et la gestion publique locales

Créé par la loi NOTRE du 7 août 2015 et placé sous l'autorité du Président du Comité des Finances Locales, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) se substitue à l'Observatoire des Finances Locales et voit ses compétences élargies.

L'OFGL est le lieu de partage et de réflexion entre les différentes parties prenantes aux finances et à la gestion des collectivités territoriales. Il a pour mission de collecter, d'analyser et de diffuser des informations sur les axes thématiques fixés par son Conseil d'orientation, composé d'élus et de représentants de l'Etat.

L'OFGL bénéficie du soutien et de l'expertise des membres de son Comité scientifique et technique. Il est composé d'administrations centrales et d'organismes publics, d'associations d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux, ainsi que d'établissements financiers spécialisés et de personnalités qualifiées (universitaires, administrateurs territoriaux et experts).

Pour contacter et suivre l'OFGL

- Site Internet : www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl
- Application Web dédiée à la donnée financière sur l'investissement : www.ofgl-capsur.fr
- LinkedIn : <http://www.linkedin.com/company/ofgl>
- Courriel : contact@ofgl.fr
- Adresse : OFGL – 120 rue de Bercy – Bât. Necker T 733 – 75572 Paris Cedex 12

Dans la collection *Cap sur*

[Les subventions d'équipement versées entre collectivités – n°1, mars 2018](#)

[Les allègements de fiscalité locale et leurs compensations – n°2, avril 2018](#)

[La data de l'investissement public local – n°3, mai 2018, actualisé en juillet 2019](#)

[Le rapport 2018 de l'OFGL – n°4, juillet 2018](#)

[L'utilisation du levier fiscal sur le taux de taxe d'habitation en 2018 – n°5, novembre 2018](#)

[L'investissement des communes et des intercommunalités depuis 2014 – n°6, janvier 2019](#)

[Les indicateurs utilisés dans la répartition des ressources – recensement 2019 – n°7, avril 2019](#)

La reproduction de tout ou partie de la présente publication doit s'accompagner de la mention « Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales » ou « OFGL ».