



LE BULLETIN D'UNIMAIR

Année 4 Numéro 31

mars - avril 2006

LA DOTATION DE SOLIDARITÉ COMMUNAUTAIRE

La dotation de solidarité communautaire (DSC) est un versement effectué par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique (TPU), au profit de leurs communes membres. Elle est régie par l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, et a été légèrement réformée par l'article 185 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

La DSC proprement dite ne concerne que des EPCI à TPU. Toutefois, la loi du 10 janvier 1980 prévoit une « dotation de solidarité » au sein des EPCI à fiscalité additionnelle.

Il s'agit d'outils de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre communes membres, et le cas échéant, avec des EPCI limitrophes.

A - La dotation de solidarité communautaire (EPCI à TPU)

I. Le montant et les bénéficiaires de la DSC

La dotation de solidarité correspond à un versement :

- **facultatif** pour les EPCI à TPU autres que les communautés urbaines, au bénéfice des communes membres et le cas échéant **d'EPCI limitrophes**. Le principe et les critères de la DSC sont fixés par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers ;

- **obligatoire** pour les communautés urbaines à TPU au bénéfice des communes membres. Le montant et les critères de la DSC sont fixés par le conseil communautaire à la majorité simple.

a) Le régime applicable aux EPCI autres que les communautés urbaines

On doit distinguer les EPCI selon qu'ils appliquent ou non la **fiscalité mixte**.

◆ hors application de la fiscalité mixte

Dans ce cas, les EPCI bénéficient d'une totale liberté dans la fixation du montant de la dotation de solidarité communautaire.

Ce montant ne peut toutefois être supérieur à la différence entre :

la **totalité des ressources de fonctionnement** du groupement (taxe professionnelle-TP, dotation globale de fonctionnement et recettes de fonctionnement diverses) et la somme des dépenses relatives au versement de **l'attribution de compensation** aux communes et de la **couverture des charges communautaires**.

Le niveau de l'attribution de compensation étant figé, le montant de la DSC dépendra de la priorité que détermine l'EPCI entre : le financement de nouveaux équipements et services intercommunaux à court et moyen terme et la réponse apportée aux communes quant à leurs aspirations de bénéficier de recettes nouvelles pour financer leurs propres services.

Le mode d'évolution de la dotation est à la discrétion du conseil communautaire. Celui-ci peut définir de façon pluriannuelle une évolution indexée, par exemple sur les variations du produit de TP, ou décider chaque année de la répartition du surcroît éventuel de produit de TP entre la DSC et le maintien dans le budget de l'EPCI.

Le conseil communautaire a intérêt à établir un « pacte financier » à long terme avec les communes membres en recherchant une optimisation des ressources à allouer aux politiques publiques locales.

En effet, le niveau de la dotation de solidarité influe directement sur le niveau de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de l'EPCI : la DSC est déductible du coefficient d'intégration fiscale (CIF), lequel est un des déterminants principaux de la DGF d'intercommunalité. Plus la DSC est élevée, moins l'EPCI perçoit de DGF (sans contrepartie en termes de DGF pour les communes membres). Il y a donc un équilibre à trouver entre péréquation et optimisation globale du financement du périmètre intercommunal.

◆ avec application de la fiscalité mixte

La mise en place de la fiscalité mixte répond aux besoins d'EPCI dont les ressources de TPU sont insuffisantes pour financer leurs charges et l'attribution de compensation des communes. En principe, il n'y a donc pas de place pour une DSC en ce cas.

C'est pourquoi la loi limite les possibilités de versement d'une dotation de solidarité communautaire, afin d'éviter que la dotation ne soit créée ou augmentée par des prélèvements supplémentaires sur les ménages. Cette limitation s'applique dans trois cas distincts :

- un EPCI créé *ex nihilo* qui met en place la fiscalité mixte lors de sa première année d'existence ne peut mettre en place de DSC, jusqu'à ce qu'il renonce le cas échéant à percevoir les taxes « ménages ».
- un EPCI qui a déjà mis en place une DSC et qui opte ensuite pour la fiscalité mixte voit la dotation plafonnée au montant versé l'année précédant la mise en place de la fiscalité mixte.
- un EPCI à TPU issu de la transformation d'un EPCI à fiscalité additionnelle et qui met en place la fiscalité mixte dès la première année :
- si aucune DSC n'avait été mise en place l'année précédant la transformation : impossibilité de mettre en place une dotation
- si une DSC avait été mise en place, celle-ci est plafonnée au montant versé l'année précédant celle de la transformation.

La dotation peut toutefois être créée ou augmentée, même en cas de mise en oeuvre de la fiscalité mixte, pour assurer le respect d'accords conventionnels de partage de fiscalité avec d'autres EPCI.

b) Le régime applicable aux communautés urbaines

Les communautés urbaines instituent de plein droit une DSC au profit de leurs communes membres. Son montant est fixé **librement** par le conseil communautaire à la majorité simple.

Il n'est pas plafonné en cas de recours à la fiscalité mixte.

Les observations sur le montant de DSC en C.U. sont les mêmes que pour les autres EPCI : il faut trouver un équilibre entre péréquation et solidarité d'un côté, et intérêt des finances consolidées du périmètre intercommunal de l'autre.

c) Modifications législatives récentes

La loi du 13 août 2004 étend la possibilité de verser une dotation aux EPCI à fiscalité propre constituant un ensemble sans discontinuité territoriale et limitrophe de son territoire lorsqu'une zone d'activités économiques d'intérêt départemental est située en tout ou partie sur le territoire de l'EPCI (en ce cas précis certains EPCI bénéficiaires de la DSC peuvent ne pas être eux-mêmes limitrophes de l'EPCI qui la verse).

II. Les critères de la dotation de solidarité communautaire

La DSC a essentiellement un but de péréquation entre les communes membres (accessoirement au profit d'EPCI limitrophes), c'est-à-dire de réduction des inégalités.

La loi du 13 août 2004 a légèrement modifié le régime de ces critères, mais a maintenu l'esprit d'origine de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement).

Comme pour le reste du régime de la DSC, la distinction s'opère entre les communautés urbaines et les autres types de communauté.

a) Critères applicables aux communautés d'agglomération et de communes

Les critères en vigueur jusqu'à la loi du 13 août 2004 étaient les suivants :

- l'importance de la population ;
- le potentiel fiscal par habitant ;
- l'importance des charges des communes membres.

Le conseil communautaire se devait de tenir compte « notamment » de ces critères. Il lui était loisible de recourir à d'autres critères.

La détermination de ces critères se fait à la majorité des deux tiers. C'est en pratique, la même délibération que celle qui statue sur le montant et les bénéficiaires.

La loi du 13 août 2004 modifie assez peu ces critères.

Les deux critères cités par la nouvelle loi sont :

- l'importance de la population ;
- le potentiel fiscal par habitant.

Le critère de charges disparaît. La nuance qu'introduit la nouvelle loi est que les critères cités doivent être utilisés « prioritairement » par le conseil communautaire. Ce dernier demeure libre du choix d'autres critères, comme auparavant.

La circulaire d'application du texte explicite comment ce dernier doit être interprété : « *Le législateur a souhaité qu'une telle dotation s'inscrive dans un processus de réduction des inégalités économiques constatées sur le territoire communautaire par la mise en oeuvre d'une solidarité financière entre l'EPCI et ses communes membres.* »

Aussi a-t-il mentionné à titre prioritaire mais non exclusif deux critères de répartition qui, pris ensemble, permettent de caractériser une situation désavantageuse et, par conséquent, l'éligibilité au versement d'une dotation de solidarité. Ces deux critères doivent être utilisés en priorité par l'EPCI dans le mode de répartition de la dotation.

Des critères complémentaires peuvent par ailleurs être fixés librement par le conseil.

Ainsi, il peut décider que les bases de taxe professionnelle exonérées à l'origine sur décision des communes constituent un critère complémentaire de redistribution afin de ne pas pénaliser les communes qui ont souhaité favoriser le développement économique sur leur territoire.

De la même façon, le conseil de l'EPCI peut choisir le ou les critères qui lui paraissent le mieux définir l'importance des charges des communes. Il peut à titre d'exemple retenir l'encours de la dette par rapport aux recettes réelles de fonctionnement, les dépenses réelles d'investissement par habitant ou les emprunts réalisés par habitant.

Cela étant, l'EPCI ne peut, sous peine d'abus de droit, détourner le sens des dispositions légales en n'utilisant que de manière marginale les critères prioritaires. »

Cela étant, aucune proportion minimale n'est prévue pour l'utilisation des critères légaux, ce qui laissera aux préfets, et le cas échéant aux juges, une marge d'appréciation.

b) Critères applicables aux communautés urbaines

Les critères applicables aux communautés urbaines relèvent du même esprit que ceux applicables aux autres EPCI à fiscalité propre. Ils n'ont pas été modifiés par la loi du 13 août.

Ils sont déterminés « notamment » en fonction :

- de l'écart de revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'EPCI ;
- 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' EPCI.

La circulaire précitée interprète ainsi le dispositif :

« L'utilisation de l'adverbe « notamment » implique que les critères indiqués dans la loi doivent être appliqués en priorité pour la répartition d'une part significative de l'enveloppe de la dotation de solidarité communautaire, tout en laissant la possibilité au conseil de la communauté urbaine de choisir des critères complémentaires. »

Cette interprétation, c'est-à-dire le caractère prioritaire des critères cités dans la loi, tend à démontrer que la loi du 13 août n'a finalement pas changé beaucoup l'ordre des priorités entre les critères pour les communautés d'agglomération ou de communes. La circulaire considère en effet que les adverbes « notamment » et « prioritairement » ont, en définitive, la même signification.

Sur le plan pratique toutefois, la nouvelle loi a pour conséquence d'indiquer aux EPCI dont les critères de DSC sont pour l'essentiel étrangers aux idées de péréquation et de solidarité qu'ils devraient changer ces critères.

c) Les critères utilisés en pratique : l'évolution des enjeux de la D.S.C.

La loi Chevènement met nettement l'accent sur les aspects péréquateurs alors que la loi du 6 février 1992 tenait davantage compte, même si la liberté était de mise, des « avantages acquis » (critère du niveau initial des bases de TP par habitant) et du souci d'inciter les communes à accepter le développement économique futur sur leur territoire (critère de l'augmentation des bases de TP). Dans la pratique, les objectifs de la DSC varient entre d'une part, la volonté de mettre en place de véritables politiques de péréquation et de prise en compte des charges supportées et d'autre part, le souci de ne pas désintéresser les communes de l'accueil des entreprises.

Lorsque les bases de TP sont concentrées sur quelques communes, le compromis réalisé par l'institution de la TPU passe parfois par la nécessité de consacrer une part importante de la DSC à une répartition en fonction du niveau de ces bases, pour éviter que les communes initialement plus riches ne se sentent trop lésées. Cela permet en effet de compenser partiellement les pertes d'opportunité subies par ces communes du fait de la non-indexation de l'attribution de compensation.

Liste (non exhaustive) de critères, par ordre de fréquence décroissante (source : enquête Caisses d'épargne/ADCF-2000) :

- population
- croissance des bases de TP
- potentiel fiscal
- charges communales
- bases de TP par habitant
- nombre de logements sociaux
- longueur de voirie
- recettes fiscales attendues
- effectifs scolaires
- richesse financière

Le choix des critères dépend des objectifs poursuivis par l'EPCI et ses communes membres.

EXEMPLES DE CRITÈRES DE RÉPARTITION DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ	
OBJECTIFS	CRITÈRES
Hypothèse : montant à répartir déterminé en fonction de l'évolution des bases de TP	
Assurer une évolution minimale des ressources de TP = mutualisation de la croissance des bases de TP	Sous-dotation répartie au prorata des derniers produits TP perçus par les communes avant la mise en place de la TPU
Encourager les communes à accueillir des entreprises	Sous-dotation répartie au prorata des suppléments de bases de TP localisées sur chaque commune
Prendre en compte les charges des communes	Sous-dotation répartie au prorata des populations communales éventuellement en fonction de coefficients établis par strate
Corriger les inégalités de ressources financières	Sous-dotation répartie au prorata des populations pondérées par l'écart de richesse fiscal et l'effort fiscal

Source :
Pierre

Jean-
COBLENTZ, *Stratorial Finances*

Le glissement qui s'opère, davantage dans l'esprit des textes que dans leur lettre, est de favoriser de plus en plus la péréquation au détriment de la restitution des produits de taxe professionnelle antérieurement perçus (ou qui seraient à percevoir sur le territoire communal).

B - La dotation de solidarité des EPCI à fiscalité additionnelle

La loi Chevènement a complété la loi du 10 janvier 1980 par des dispositions permettant d'instituer une « dotation de solidarité » des EPCI à fiscalité additionnelle vers leurs communes membres. De la même manière, la distinction s'opère entre les C.A. et C.C. d'une part, C.U. d'autre part. EPCI à fiscalité additionnelle ou à fiscalité additionnelle et à taxe professionnelle de zone autres que les communautés urbaines Les EPCI peuvent instituer une dotation de solidarité dont le principe et les critères de répartition entre les bénéficiaires sont fixés dans leurs statuts (règles de vote applicables aux délibérations relatives aux statuts). Le montant de cette dotation est calculé par référence à un certain pourcentage du produit de taxe professionnelle (article 11 de la loi du 10 janvier 1980) ou de taxe foncière sur les propriétés bâties (article 29 de la loi précitée) ou du produit des quatre taxes perçues par l'EPCI.

- ◆ Bénéficiaires
- les communes membres de l'EPCI ; - le cas échéant, les EPCI à fiscalité propre limitrophes.

- ◆ Critères de répartition

Les critères de répartition sont définis par les EPCI dans leurs statuts. La loi n'indique aucun critère, néanmoins cette dotation de solidarité doit s'inscrire dans un objectif de péréquation tendant à réduire les inégalités économiques constatées dans le périmètre intercommunal. Communautés urbaines à fiscalité additionnelle ou à fiscalité additionnelle et à taxe professionnelle de zone

Comme les communautés urbaines à TPU, les communautés urbaines à fiscalité additionnelle instituent de plein droit une dotation de solidarité dont le montant et les critères de répartition sont fixés par le conseil communautaire dans les statuts. Le montant de cette dotation est calculé par référence à un certain pourcentage du produit de taxe professionnelle (article 11) ou de taxe foncière sur les propriétés bâties (article 29) ou du produit des quatre taxes perçu par la communauté urbaine.

- ◆ Bénéficiaires
- les communes membres de la communauté urbaine. Critères de répartition
- ◆ Les critères de répartition sont déterminés notamment en fonction :
 - de l'écart de revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de la communauté urbaine ; - de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de la communauté urbaine. Les autres critères sont libres. La dotation de solidarité ne modifie pas le calcul du potentiel fiscal des communes membres. En toute rigueur, et contrairement à la DSC des EPCI à TPU, elle devrait être également neutre sur le calcul du CIF de l'EPCI. En effet, la loi de finances pour 2005 ne re-tranche plus désormais du CIF que l'attribution de compensation et la DSC proprement dite des EPCI à TPU, aucune dépense de transfert n'étant plus déduite du coefficient d'intégration fiscale (CIF) des EPCI à fiscalité additionnelle. Le montant de la dotation de solidarité n'aurait donc pas d'impact sur la DGF des EPCI concernés.