

N° 527

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 avril 2016

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)*  
*sur l'Évolution des finances locales à l'horizon 2017 (tome III),*

Par MM. Philippe DALLIER, Charles GUENÉ et Jacques MÉZARD,

Sénateurs.

---

(1) La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, président ; MM. Rémy Pointereau, Christian Favier, François Grosdidier, Charles Guené, Georges Labazée, Joël Labbé, Antoine Lefèvre, Jacques Mézard, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. René Vandierendonck, vice-présidents ; Mme Caroline Cayeux, MM. Philippe Dallier et Marc Daunis, secrétaires ; MM. François Calvet, Luc Carvounas, Bernard Delcros, Michel Delebarre, Éric Doligé, Vincent Eblé, Jean-Marc Gabouty, Mmes Françoise Gatel, Éliane Giraud, MM. Jean-François Husson, Dominique de Legge, Michel Le Scouarnec, Christian Manable, Jean Louis Masson, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Louis Pinton, Alain Richard, Mmes Patricia Schillinger, Nelly Tocqueville, Catherine Troendlé et M. Jean-Pierre Vial.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. MALGRÉ L’EFFORT DES COLLECTIVITÉS PARTICIPANT PLEINEMENT AU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS, LA SITUATION ACTUELLE N’EST PLUS TENABLE</b> .....	9
<b>A. LES EFFORTS DES COLLECTIVITÉS</b> .....	9
a) Des efforts sur le fonctionnement.....	10
b) Les mutualisations.....	10
c) Des investissements systématiquement à financements multiples .....	11
<b>B. UNE SITUATION INTENABLE</b> .....	12
a) Des dotations calculées sur un schéma largement obsolète.....	12
b) Une baisse des dotations uniforme et déconnectée des charges réelles.....	12
c) Des charges supplémentaires.....	13
d) Le manque de financement des investissements nécessaires pour accompagner les réformes.....	14
<b>II. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE ET ATTENDUE QUI DOIT ÊTRE SOUTENABLE</b> ....	15
<b>A. LES POINTS DE SATISFACTION</b> .....	15
a) Une réforme qui a le mérite d’exister .....	15
b) Une réforme plus simple, plus lisible .....	16
c) Une réforme ayant pour objectif le renforcement des centre-bourgs ruraux, tout en mettant fin à certains effets de seuil (dotations cibles).....	16
d) Une réforme renforçant certains effets péréquateurs .....	17
<b>B. LES POINTS D’AMÉLIORATION</b> .....	17
a) Une ruralité qui reste oubliée : dotation de solidarité rurale et dotation de centralité.....	17
b) Des efforts en zone urbaine insuffisamment accompagnés : le cas de la dotation de solidarité urbaine (DSU) .....	19
c) Des équilibres territoriaux qui restent à trouver .....	21
d) Un lissage dans le temps nécessaire mais complexe.....	21
<b>III. LES CONDITIONS D’UNE RÉFORME RÉUSSIE</b> .....	25
<b>A. LES CONDITIONS DE SOUTENABILITÉ</b> .....	25
a) La soutenabilité : un essai de définition.....	25
b) Les points de vigilance :.....	26

B. VERS UNE RÉFLEXION TERRITORIALISÉE.....	30
a) L'équilibre territorial est à construire globalement.....	30
b) Une réforme qui doit passer par une loi de financement des collectivités dédiée comprenant des simulations précises.....	32
 <b>CONCLUSION</b> .....	 33
 <b>LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS</b> .....	 35
 <b>ANNEXE I :</b> <b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	 37
 <b>ANNEXE II :</b> <b>PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE KLOPFER EN RÉUNION DE DÉLÉGATION</b> <b>LE 14 JANVIER 2016</b> .....	 39
 <b>ANNEXE III :</b> <b>EXAMEN DU RAPPORT EN RÉUNION DE DÉLÉGATION LE 17 MARS 2016</b> .....	 43
 <b>ANNEXE IV :</b> <b>ÉTUDE KLOPFER</b> .....	 55

---

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Dans un premier rapport, publié en novembre 2014, la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a souligné l'ampleur de l'impasse financière dans laquelle se trouvent désormais les collectivités territoriales, confrontées à une baisse de leurs recettes et à une augmentation de leur charges qualifiée de véritable « effet de ciseau », effet amplifié par une baisse de 11 milliards de dotation, précipitant les collectivités dans une impasse financière, tant en termes de fonctionnement que d'investissement.

Dans un deuxième rapport, publié en juillet 2015, la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a poursuivi ce travail en interrogeant directement les élus locaux qui ont mis en évidence le besoin urgent d'une réforme des finances locales face à l'iniquité des dispositifs existants et aux risques pesant sur l'avenir des investissements locaux sur l'ensemble de nos territoires.

Le système n'était clairement plus soutenable.

Le présent rapport constitue le troisième volet du travail de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. En partant du constat d'iniquité et d'insoutenabilité de nos finances locales, mis en évidence par les deux précédents tomes, il a pour objectif d'identifier les conditions d'une réforme soutenable, équitable et durable de nos finances locales.

Les analyses et simulations réalisées par le cabinet de conseil Michel Klopfer, spécialiste de l'analyse financière des collectivités locales, de la réforme de la dotation globale de fonctionnement telle que présentée fin 2015, soulignent tant la nécessité de cette réforme que les nécessaires corrections et adaptations qu'il sera nécessaire d'y apporter afin de pouvoir assurer sa soutenabilité tant sur le court terme que sur le long terme.

Sur la base de cette étude, le présent rapport analyse les points faibles et les points forts de la réforme proposée initialement, permettant ainsi d'identifier des propositions qui sont autant de conditions nécessaires pour qu'une loi dédiée aux finances locales et voulue par les élus locaux puisse assurer la stabilité, l'équité et la soutenabilité financière de nos collectivités territoriales.



---

## INTRODUCTION

La loi de programmation des finances publiques définit la trajectoire de l'enveloppe des concours financiers sur la période 2014-2017 en prévoyant une réduction de cinquante milliards d'euros du déficit public sur la durée du triennal. Afin de respecter l'objectif d'une diminution de 11 milliards entre 2015 et 2017, l'enveloppe des concours financiers s'élève en 2016 à 50,24 milliards d'euros. Elle constitue **une baisse de 3,2 milliards d'euros par rapport à 2015**. Malgré un système de calcul complexe devenu largement obsolète au fil des ans, la Dotation globale de fonctionnement (DGF) est restée le vecteur de la contribution au redressement des comptes publics. En 2016, sa diminution est de 9,25% pour s'établir à 33,2 milliards d'euros.

L'anticipation de cette baisse, couplée à la prudence des exécutifs locaux en période électorale, explique en grande partie **la chute de près de 10% des investissements locaux en 2015**, pénalisant grandement la reprise économique sur nos territoires.

Cette baisse des dotations sans précédent n'était plus tenable sans une réforme en profondeur de nos finances locales. Fin 2015, le Gouvernement, conscient de la nécessité d'assainir un système complexe de dotations, a proposé, sur les bases du rapport de la députée Christine Pirès-Beaune, une proposition de réforme de la DGF dont seule l'architecture de base a finalement été votée par le Parlement. En effet, la réforme, telle que proposée ne satisfaisait pas aux conditions de soutenabilité, d'équité et de stabilité attendues.

Cette réforme était nécessaire et attendue mais, pour être réussie, doit pouvoir atténuer les difficultés provoquées par la baisse des dotations et atteindre ses objectifs de soutenabilité.

Vos trois rapporteurs, en s'appuyant sur une expertise, ont procédé à une analyse des fondamentaux de la réforme proposée et de son adéquation avec les objectifs de soutenabilité, compte tenu de l'effort demandé aux collectivités au nom du redressement des comptes publics. Il s'agissait de profiter de la réflexion gouvernementale pour tester des orientations et des solutions conformément aux objectifs fixés pour ce tome III de notre rapport.

Cette baisse des dotations sans précédent a nécessité de la part des collectivités une adaptation qui a atteint ses limites et a rendu encore plus indispensable une réforme de la DGF devenue inéquitable. La réforme proposée, si elle répondait aux objectifs de simplicité, de lisibilité et de meilleure prise en compte des équilibres territoriaux ne répond pas à la réalité des charges et aux objectifs de soutenabilité.



---

## I. MALGRÉ L'EFFORT DES COLLECTIVITÉS PARTICIPANT PLEINEMENT AU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS, LA SITUATION ACTUELLE N'EST PLUS TENABLE

L'effort demandé aux collectivités locales au nom du redressement des comptes publics, compte tenu de son caractère uniforme, a un impact sur l'ensemble des collectivités, qui ont dû ponctionner notamment leurs dépenses d'investissement, réduisant ainsi les perspectives de relance de l'économie. L'Association des maires de France (AMF) a pu ainsi estimer que la baisse des dotations aurait pour conséquence de réduire les emplois d'investissement de 35% entre 2013 et 2017<sup>1</sup>.

Face à ces risques d'assèchement de l'investissement public local, largement évoqués par les élus locaux lors des échanges avec le Gouvernement, ce dernier a souhaité renforcer son dispositif de soutien aux investissements, notamment par la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) dont l'augmentation de l'enveloppe globale exceptionnelle de 2015 a été maintenue pour 2016 (+200 M Euros). L'objectif clairement affiché est que la contribution au redressement des comptes publics impacte les dépenses de fonctionnement des collectivités sans réduire leurs capacités d'investissement : *« Les collectivités locales sont incitées à diminuer leurs dépenses de fonctionnement, à travers la baisse des concours de l'État qui représentera 3,5 milliards d'euros. Parallèlement, l'investissement local est soutenu par la mise en place d'un fonds d'un milliard d'euros. »*<sup>2</sup>

Ce fonds, qui consiste essentiellement en la reconduction de plans de soutien exceptionnels, avait clairement pour objectif de « diriger » les efforts des collectivités vers les seules dépenses de fonctionnement. Si les collectivités ont largement joué le jeu en réduisant leurs charges de fonctionnement, en favorisant les mutualisations et en cherchant des sources de financement multiples, chacune de ces marges de manœuvre a toutefois ses propres limites.

### A. LES EFFORTS DES COLLECTIVITÉS

Les collectivités ont utilisé ces dernières années tous les leviers qui leur permettaient d'assurer les économies nécessaires pour faire face à la baisse des dotations : efforts sur le fonctionnement, mutualisations, investissements retardés ou maintenus au prix de co-financements tout aussi complexes que fragiles.

---

<sup>1</sup> Analyse prospective de l'AMF, réalisée le 25 mai 2015, basée sur le seul bloc communal.

<sup>2</sup> Extrait du conseil des ministres du 30 septembre 2015.

*a) Des efforts sur le fonctionnement*

Les collectivités ont ces dernières années largement pris part à l'effort national. Les achats des collectivités ont été revus à la baisse avec des plans spécifiques menés par des équipes spécifiquement formées à la réduction des coûts. Les objectifs en termes d'embauches de personnel ont été revus à la baisse et les excès médiatisés qu'ont pu connaître certaines collectivités appartiennent au passé. Ce travail s'effectue notamment par le biais de réorganisations structurelles en fusionnant certains services, mais également en repensant les priorités de la collectivité au vu de ses différentes compétences<sup>1</sup>.

Si ces efforts ont permis de réduire certains excès et d'assainir les pratiques d'achats, ils n'ont pas pour autant permis aux collectivités de faire porter leurs efforts sur les seuls frais de fonctionnement.

De fait, les chiffres varient grandement d'une collectivité à l'autre. Et certaines charges sont d'autant plus incompressibles que, par ailleurs, de nouvelles obligations reposent sur les collectivités. Les frais de personnel restent élevés, et ont pu parfois même connaître une augmentation, mais cet état de fait reste bien souvent la conséquence de décisions qui échappent aux collectivités qui se sont vus imposés des créations ou des transferts de charges (activités périscolaires, transferts en matière d'urbanisme et de droit des sols, accompagnement des politiques de sécurité publique, et bientôt augmentation du point d'indice !...).

De même, certains efforts ne produisent leurs effets que sur le long terme : les regroupements de communes, d'intercommunalités, les fusions d'organigrammes ne produisent leurs pleins effets qu'à l'occasion des départs en retraite, lesquels impactent de manière très différente les collectivités concernées. Ces efforts - réels - n'auront un impact positif sur les comptes des collectivités que dans trois, cinq ou sept ans, alors même que la contribution au redressement des comptes publics a, elle, un impact immédiat.

*b) Les mutualisations*

Les mutualisations ont également été largement utilisées ces dernières années comme sources d'économies. Les plus visibles sont celles opérées entre communes et intercommunalités avec certains services travaillant désormais tant pour la commune-centre que pour l'intercom-

---

<sup>1</sup> « Les 22 créations de poste prévues au budget 2016 sont partiellement financées par 9 suppressions et 10 modifications découlant de réorganisations ou de non-remplacements, et par des gels liés à des réorganisations en cours (...). Nous utilisons bien la mobilité interne comme levier d'économies, au même titre que le "requestionnement" des postes vacants. » Clarence Padagas, directrice générale adjointe « Pilotage des ressources et relations sociales de Villeurbanne », vice-présidente de l'association des DRH des grandes collectivités, citée par la Gazette des Communes du 25 janvier 2016.

---

municipalité et un pilotage des ressources humaines souvent fusionné afin d'avoir une gestion à la fois plus fine et plus efficace en accompagnement au mieux les différents changements qu'une telle réorganisation suscite.

Mais d'autres mutualisations se sont fortement développées ces dernières années, y compris entre communes, et concernant des domaines aussi variés que la voirie, l'informatique et le groupement d'achats. Des gains tout autant qualitatifs que quantitatifs ont pu être ainsi dégagés.

Un premier bilan des bonnes pratiques en la matière a pu être réalisé par l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des finances dans un rapport co-piloté par l'Association des Maires de France et le ministère de la Décentralisation et de la Fonction Publique publié en mai 2015<sup>1</sup> et ayant pour objectif de servir de guide pratique en la matière. Sur certains achats, des gains pouvant aller jusqu'à 45% de la valeur a pu être réalisé. Un autre exemple cité dans ce rapport est celui de financements communs qui n'auraient pas pu être réalisés autrement que par un achat groupé.

L'effort des collectivités en la matière est réel et obtient des résultats concrets. Il permet aux collectivités de garder dans certains cas une qualité de service mise à mal par la baisse des dotations.

### *c) Des investissements systématiquement à financements multiples*

Globalement, l'effort des collectivités a largement affecté l'investissement public en 2015, qui a reculé de 10%, ce qui correspond à 4,6 milliards de moins pour l'économie locale par rapport à 2014.

Les plans de financement des investissements deviennent de plus en plus complexes à réaliser et difficiles à tenir. Les projets de construction sont ainsi largement le fruit d'une coopération financière entre l'État, différentes collectivités locales et différents organismes prêteurs. Ces dispositifs restent excessivement fragiles avec la remise en cause de la compétence générale pour certaines collectivités et le désengagement de certains organismes de crédit. Les initiatives les plus récentes et les plus innovantes en la matière proviennent des collectivités elles-mêmes avec la création de *l'Agence France Locale*, capable de lever des fonds directement pour ses collectivités adhérentes.

Pour les investissements de moindre importance, certaines communes font même appel à la population directement avec l'organisation de journées citoyennes pour rénover tel ou tel mur ou tel ou tel chemin.

---

<sup>1</sup> « *La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements* ».

Malgré ces efforts, certaines collectivités non seulement n'arrivent plus à investir mais ont du mal à assurer leur fonctionnement. Les hausses d'impôts deviennent inévitables, y compris dans les grandes villes, qui étaient 37% en 2015 à avoir dû actionner le levier fiscal<sup>1</sup>.

Ces efforts et ces difficultés persistantes se traduisent désormais par un sentiment de grande impuissance de la part de certains élus qui n'hésitent pas à démissionner, notamment dans les zones rurales où les marges de manœuvre budgétaires sont devenues inexistantes.

## **B. UNE SITUATION INTENABLE**

La situation actuelle basée sur des dotations héritées du passé, déconnectées du réel et amputées de charges nouvelles n'est plus tenable pour les collectivités et nécessite une réforme globale.

### *a) Des dotations calculées sur un schéma largement obsolète*

Les conclusions de la députée Christine Pirès-Beaune relatives à la dotation globale de fonctionnement sont sans ambiguïté: « *Une rente justifiée par l'histoire (...) à l'origine d'écarts de dotation par habitant parfois très significatifs entre des communes ou EPCI aux caractéristiques pourtant comparables qui ne s'expliquent que par le poids de ces composantes historiques ou figées* ».

La Dotation globale de fonctionnement telle qu'elle existe à l'heure actuelle n'est plus un facteur d'équilibre de nos territoires mais un facteur d'inégalité. Le rapport de la députée Christine Pirès-Beaune avait pu ainsi mettre en évidence des distorsions inexplicables entre collectivités, certaines pouvant obtenir une dotation par habitant jusqu'à six fois plus importante, souvent sans justification réelle autre que la stratification de compensations historiques largement obsolètes.

La baisse des dotations, en étant calculée de manière uniforme, n'a fait qu'augmenter le sentiment d'injustice et d'inégalité entre les territoires. Elle est d'autant plus incompréhensible qu'elle ne prend pas en compte les charges réelles des collectivités.

### *b) Une baisse des dotations uniforme et déconnectée des charges réelles*

Le choix du gouvernement de faire peser l'effort de redressement des comptes publics en ponctionnant les recettes réelles de fonctionnement laisse perplexe. Si la simplicité du calcul est évidente, son équité l'est largement moins.

---

<sup>1</sup> Étude du Forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales publiée en septembre 2015.

---

Aucune distinction n'est effectuée selon les charges réelles des collectivités, lesquelles peuvent être tout aussi importante que variée (écoles, voiries, entretiens mairies et autres bâtiments communaux...). De même, aucune différence n'est faite entre les communes ayant un potentiel fiscal élevé ou celles ayant épuisé leurs marges de manœuvre en la matière.

Cette répartition qui se voulait « égalitaire » de la baisse des dotations est, dans les faits, largement inéquitable. Pour être équitable, une réforme ne peut se passer d'une remise à plat du système et d'une prise en compte tant des charges réelles que des charges supplémentaires qu'ont pu induire l'octroi de nouvelles compétences ou de nouvelles obligations.

### *c) Des charges supplémentaires*

Ces dernières années, plusieurs charges supplémentaires ont impacté négativement les budgets locaux. Certaines ont été fortement médiatisées, comme la réforme des rythmes scolaires qui a nécessité de nouvelles dépenses liées aux activités périscolaires. D'autres ont été moins médiatisées et ont un impact pourtant potentiellement plus dévastateur pour les budgets locaux avec la mise en accessibilité des bâtiments publics encadrée dans un calendrier qui reste très contraint (les Ad'aP - Agenda d'Accessibilité Programmée), notamment pour les collectivités disposant de nombreux bâtiments nécessitant une remise aux normes.

De même, les crédits nécessaires à la sécurité ou à la prévention ont parfois dû être sanctuarisés ou revus à la hausse au regard des événements récents, sans pour autant être compensés par les fonds interministériels qui leur sont dédiés. À ceci s'ajoutent naturellement les incidences budgétaires de la nouvelle compétence obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), ainsi que les conséquences financières de la réforme de l'Application du droit des sols (ADS)<sup>1</sup>. Les décisions nationales relatives à la revalorisation des carrières et du point d'indice se traduiront également pour les collectivités par des charges qu'il aurait fallu pouvoir anticiper et compenser.

Enfin, pour dépasser le simple cadre communal, l'augmentation du poids de certaines dépenses comme celles concernant le RSA pour les départements, n'a été prise en compte que par le biais de dotations exceptionnelles largement insuffisantes, le dernier fonds exceptionnel octroyé au département du Nord ne couvrant que quatre à cinq jours de RSA, alors que les besoins étaient de l'ordre du mois !

---

<sup>1</sup> Certains départements se trouvent même obligés de créer leurs propres services d'ingénierie en la matière, rendant particulièrement utile un chiffrage précis des multiples surcoûts que ces différents transferts ont engendrés pour les collectivités.

*d) Le manque de financement des investissements nécessaires pour accompagner les réformes*

La fusion des intercommunalités ou des régions a pour objectif la réduction des coûts. S'il est probable que ces réformes territoriales permettront à terme certaines économies d'échelle, cela est en revanche inexact à court et moyen terme. La réorganisation des services nécessitera des aménagements et des restructurations immobilières, ainsi que dans certains cas des compensations ou des revalorisations financières. Ce coût des réformes territoriales est temporairement pris en charge dans le cadre des communes nouvelles à travers notamment un gel de la baisse des dotations. Mais ce dispositif n'a pas été élargi aux autres collectivités et reste dans tous les cas temporaire.

L'ensemble de ces difficultés rend indispensable une réforme d'ensemble des finances locales qui puisse intégrer l'effort au redressement des comptes publics de manière plus soutenable et équilibrée tout en prenant mieux en compte les nouvelles charges qui pèsent sur les collectivités.

---

## II. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE ET ATTENDUE QUI DOIT ÊTRE SOUTENABLE

L'étude du cabinet Klopfer, jointe au présent rapport, met en exergue à la fois les points forts et les points faibles de la réforme telle que proposée fin 2015. Cette réforme était attendue et d'autant plus nécessaire que la soutenabilité des finances publiques locales est désormais tout autant dépendante de l'avenir de la contribution au redressement des comptes publics que du nécessaire rééquilibrage des charges et des ressources réelles qui pèsent désormais sur le budget de nos collectivités. La réforme de la DGF en elle-même est un des accompagnements et contreparties nécessaires - mais non suffisant - de la contribution des collectivités au redressement des comptes publics.

### A. LES POINTS DE SATISFACTION

#### a) Une réforme qui a le mérite d'exister

Le rapport Pires-Beaune a largement démontré que les composantes historiques de la DGF, dont certaines pouvaient remonter à plusieurs dizaines d'années, ne pouvaient plus fonder l'architecture de nos finances locales, sans créer de profondes inégalités au sein de notre territoire : « *La DGF, premier concours financier de l'État aux collectivités territoriales, est aujourd'hui répartie, notamment entre les communes et EPCI, selon des modalités qui, en grande partie, ne s'expliquent plus que par l'histoire. Le seul argument tiré de la compensation de ressources fiscales supprimées il y a plusieurs décennies - afin, soulignons-le, de remédier à l'inégale répartition des bases de certains impôts locaux - ne suffit plus à justifier des écarts de dotations allant du simple au double entre des collectivités pourtant placées dans des situations identiques. Bien plus qu'une urgence dictée par les contraintes fortes nées de la contribution au redressement des finances publiques, c'est donc une exigence fondamentale d'équité entre les territoires de la République qui commande aujourd'hui, et sans attendre, de procéder à une rénovation d'ensemble de la DGF du bloc communal.* »<sup>1</sup>

Si les crédits affectés à la DGF ont pu connaître une augmentation continue et salubre entre 1999 et 2008, celle-ci n'a pas été mise à profit pour permettre une réforme d'ampleur de son calcul : bien au contraire, elle n'a fait que masquer, voire amplifier, les inégalités de sa répartition<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport de Mme Christine Pires-Beaune, députée du Puy-de-Dôme « Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme ».

<sup>2</sup> Voir à ce sujet le rapport d'information n° 309 du 24 février 2010 de MM. Jacques Mézard et Rémy Pointereau.

Jusqu'à présent, aucun gouvernement ne s'était attaché à une réforme de cette ampleur. Le fait même de proposer en un temps aussi court une réforme d'une telle ampleur est donc à la fois louable et critiquable ; louable car ce courage politique était nécessaire ; critiquable car ce temps trop court n'a pas permis d'associer efficacement l'ensemble des acteurs nécessaires à sa réussite. Mais ce projet, dont seule l'architecture globale a été finalement retenue dans la loi de finances, a l'avantage de constituer désormais une base intéressante de discussion.

*b) Une réforme plus simple, plus lisible*

La DGF était devenue illisible, y compris pour les acteurs municipaux, pourtant concernés au premier chef. Issue d'une accumulation de calculs complexes censés compenser des pertes, des charges ou des ressources passés compensées elles-mêmes par des systèmes péréquateurs ou de garantie tout aussi complexes, elle devait gagner en lisibilité

La proposition initiale du Gouvernement se voulait la plus simple possible avec notamment, pour le bloc communal, un système essentiellement à trois étages avec :

- une dotation socle, d'un même montant par habitant qui a pour objectif de garantir à chaque commune une enveloppe permettant d'assurer un certain niveau de service public ;
- une dotation ruralité (sur la base de la densité démographique des communes) ;
- une dotation liée aux charges de centralité, indexée sur la population et la part de la commune à l'intérieur de la communauté.

Le dispositif était assorti d'un recentrage de la péréquation verticale à travers les dotations de solidarité urbaine (DSU) et rurale (DSR).

L'architecture, simple et lisible, ne pouvait susciter que peu de critiques en elle-même. La difficulté ne résidait pas dans l'architecture extérieure du projet mais dans son aménagement intérieur : les calculs et simulations proposés ne reflétaient que partiellement les objectifs annoncés de la réforme.

*c) Une réforme ayant pour objectif le renforcement des centre-bourgs ruraux, tout en mettant fin à certains effets de seuil (dotations cibles)*

Personne ne peut réellement regretter les anciennes dotations-cibles, dont le caractère particulièrement abrupt suscite la mécompréhension de plusieurs élus locaux, sans compter les difficultés réelles de certaines communes qui perdaient parfois brutalement ces dotations, et étaient en difficulté de manière durable, car ces baisses étaient difficilement prévisibles

---

d'une année sur l'autre, les collectivités ne pouvant savoir à l'avance si elles feraient partie des 740 communes éligibles ou si elles auraient le malheur d'être 743<sup>ème</sup><sup>1</sup>. Une comparaison faite par le cabinet Klopfer montre que ce lissage ne remet pas en cause l'effet péréquateur positif de la DSU – les communes concernées restent relativement gagnantes en montant global – et atténue l'effet de seuil de manière relativement efficace, même si on peut regretter le resserrement du nombre de communes éligibles.

*d) Une réforme renforçant certains effets péréquateurs*

En abandonnant les composantes historiques de la DGF, la réforme proposée permettait de renforcer certains effets péréquateurs tout en prenant en compte une partie – mais partiellement- des charges minimales et des charges réelles des communes (notamment en matière de scolarité en se concentrant sur le nombre d'écoliers à la charge de la commune). Selon les simulations du cabinet Klopfer, la part de la péréquation passait ainsi de 3,6 milliards en 2015 à 4,2 milliards en 2017 avec la DGF nouvelle version. Même si l'essentiel de ce mouvement est d'ordre mécanique, il permet de garder toute sa force péréquatrice à la DGF. Il n'est toutefois pas certain que les simulations analysées commune par commune ou EPCI par EPCI permettent de considérer qu'elle réponde entièrement aux vœux des élus qui se sentiraient plus ou moins « riches » que d'autres<sup>2</sup>.

## **B. LES POINTS D'AMÉLIORATION**

Vos rapporteurs souhaitent suggérer plusieurs pistes d'amélioration, notamment afin de ne pas amplifier les difficultés des collectivités confrontées à la fois à l'inégalité de la répartition actuelle de la DGF et à la baisse des dotations.

*a) Une ruralité qui reste oubliée : dotation de solidarité rurale et dotation de centralité*

L'un des objectifs de la réforme semblait être de mieux accompagner les communes rurales, ainsi que les centres-bourgs ruraux. Si l'objectif peut être salué, les calculs utilisés pour ce faire donnent des résultats parfois incohérents, sans compter que certains départements ruraux sont fortement impactés par la fin des compléments de garantie prévue par la réforme.

---

<sup>1</sup> La fin des effets de seuil était un des cinq impératifs de la réforme cités en priorité par les collectivités lors d'un récent sondage publié par Le Courrier des Maires n° 295.

<sup>2</sup> Dans le même sondage publié par Le Courrier des Maires n° 295, 38 % des élus souhaitaient une péréquation en faveur des territoires les moins riches.

Ainsi, la dotation de centralité est-elle littéralement siphonnée par la commune la plus peuplée par un calcul du rapport de population porté à la puissance 5 ! Cela revient à nier la réalité multipolaire de certains de nos territoires intercommunaux, sans compter que, parfois, la commune la plus peuplée n'est pas forcément celle qui porte les charges de centralité (exemple des communes résidentielles à forte population proches de centres urbains peu peuplés mais dotés d'équipements coûteux bénéficiant à l'ensemble du territoire). Ce calcul à la puissance 5 est d'autant plus surprenant que des calculs à une puissance moins élevée auraient pu se justifier tout autant.

Vos rapporteurs ont fait réaliser des simulations en proposant des facteurs de puissance de moindre importance.

**Exemple de répartition de la dotation de centralité au sein des communes d'un EPCI de 30 000 habitants**

A répartir				
600 000 €				
	Population	% population	Coefficient de répartition puissance 5	Dotation de centralité en €
Commune A	300	1,0%	0,00%	0
Commune B	700	2,3%	0,00%	0
Commune C	1 000	3,3%	0,00%	1
Commune D	5 000	16,7%	0,66%	3 952
Commune E	10 000	33,3%	21,08%	126 470
Commune F	13 000	43,3%	78,26%	469 576
<b>Total</b>	<b>30 000</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>600 000</b>

Sur un territoire comprenant 6 communes, de caractère multipolaire avec notamment un pôle (commune F) à 13 000 habitants et un pôle (commune E) à 10 000 habitants, la puissance 5 octroie à la commune F 78% de la dotation centralité alors que rien ne permet de dire qu'elle porte plus les charges de centralité que la commune E qui ne dispose que de 21% de la dotation ! Notons par ailleurs qu'avec ses 5 000 habitants, la commune D représentant près de 17% de la population et constituant fort probablement un petit centre-bourg rural typique, ne reçoit que 0,66% de la dotation.

**Test d'un abaissement du facteur de puissance appliqué à la population des communes**

	Population	% population	Puissance 2		Puissance 3		Puissance 4	
			Coefficient	Dotation	Coefficient	Dotation	Coefficient	Dotation
Commune A	300	1,0%	0,03%	183	0,00%	5	0,00%	0
Commune B	700	2,3%	0,17%	995	0,01%	62	0,00%	4
Commune C	1 000	3,3%	0,34%	2 030	0,03%	181	0,00%	15
Commune D	5 000	16,7%	8,46%	50 748	3,76%	22 567	1,59%	9 569
Commune E	10 000	33,3%	33,83%	202 991	30,09%	180 540	25,52%	153 111
Commune F	13 000	43,3%	57,18%	343 054	66,11%	396 646	72,88%	437 300
<b>Total</b>	<b>30 000</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>600 000</b>	<b>100,0%</b>	<b>600 000</b>	<b>100,0%</b>	<b>600 000</b>

---

La puissance 4 est légèrement plus respectueuse des équilibres mais n'offre que peu de différences par rapport à la puissance 5 : cette faible différence rend du coup moins pertinente encore la puissance 5 dont on comprend mal le choix initial.

La puissance 3 rééquilibre les proportions entre les deux premières communes, mais seule la puissance 2 permet de respecter le caractère potentiellement multipolaire du territoire en prenant en compte la commune D.

Ce cas montre le caractère inéquitable de la dotation de centralité telle que proposée initialement. Il ne montre pas nécessairement que le rapport à la puissance 3 ou à la puissance 2 doit être retenu : chaque territoire a une répartition différente de ses charges de centralité et des simulations plus précises devront être obtenues avant un choix définitif en la matière. Rien n'interdit d'ailleurs d'être imaginatif et de coupler un calcul simple (rapport porté à une certaine puissance) et un calcul plus complexe mais plus rationnel (nombre d'équipements gérés par la commune centre pour le compte de la population du territoire).

*b) Des efforts en zone urbaine insuffisamment accompagnés : le cas de la dotation de solidarité urbaine (DSU)*

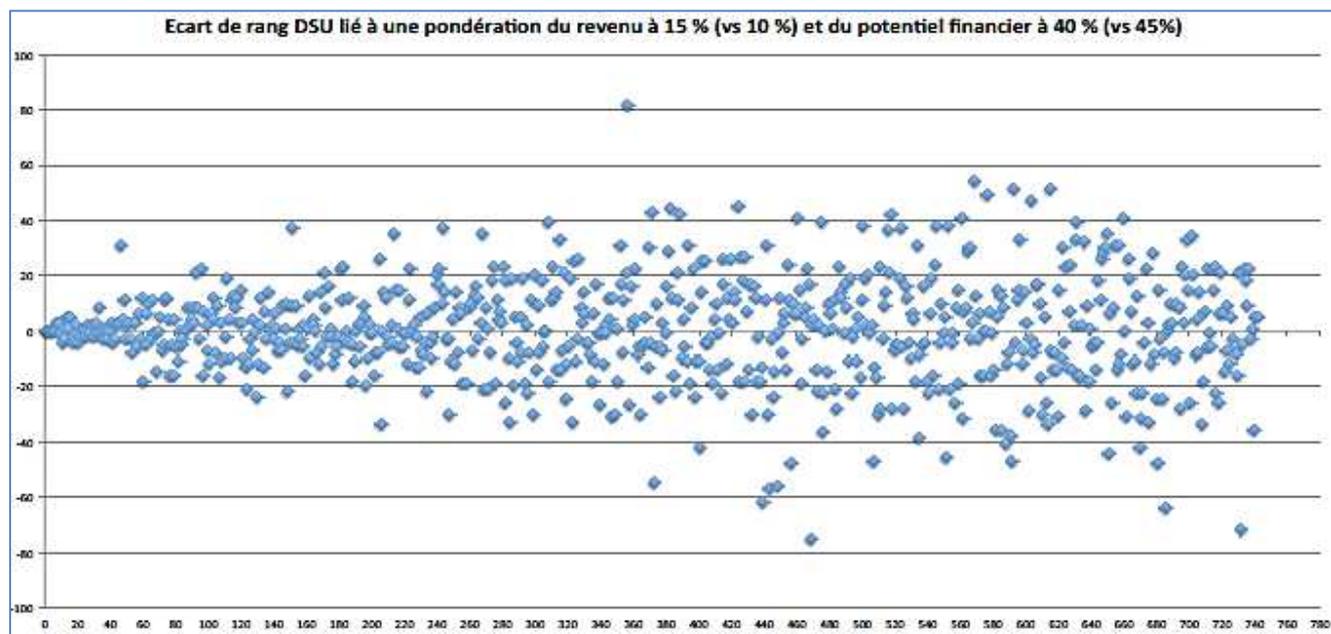
À l'heure actuelle, la dotation de solidarité urbaine est calculée selon un indice synthétique composée pour 45% du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel financier par habitant de la commune ; pour 15%, du rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la part des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de 10 000 habitants et plus ; pour 30%, du rapport entre la proportion par logement de personnes couvertes par des prestations logement dans la commune et la proportion de personnes couvertes par ces mêmes prestations dans les communes de 10 000 habitants et plus ; pour 10%, du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu moyen des habitants de la commune.

36% des élus souhaitaient dans le cadre de la réforme de la DGF une meilleure prise en compte du revenu par habitant comme clé de répartition<sup>1</sup>. Jusqu'à présent, aucune simulation n'avait vraiment été effectuée sur les calculs des indices synthétiques de DSU. Il est vrai que les choix en la matière sont compliqués. Toutefois, compte tenu de la demande des élus locaux, vos rapporteurs ont demandé une simulation sur la base d'un critère « revenu » porté de 10 à 15% en contrepartie d'une modération du potentiel financier ramené de 45% à 40%. Sur les 740 communes éligibles en 2015, 47% verraient leur rang évoluer de moins de 20 places et 11% de plus de

---

<sup>1</sup> Sondage publié dans Le Courrier des Maires n° 295.

30 places. Globalement, les effets d'une telle réforme seraient limités et pourraient mieux traduire les différents potentiels de richesse des collectivités. L'équilibre idéal en la matière reste à trouver mais ces simulations démontrent que, loin d'être impossibles, ces réformes, souhaitées par un certain nombre d'élus, sont réalisables et potentiellement soutenables dans le temps.



Il est vrai que la politique de la ville bénéficie d'aides spécifiques et que la seule dotation globale de fonctionnement ne couvre pas l'ensemble des efforts existants en la matière. Toutefois, certains de ces efforts n'ont pas été compensés par les différentes dotations, créant un sentiment d'iniquité parmi les territoires urbains. Ainsi, depuis 2009, le « socle » de la DSU n'a pas connu de réajustement, alors qu'a eu lieu depuis le recensement et la réforme de la taxe professionnelle. Cette forfaitisation a eu pour effet de ne pas récompenser les territoires qui ont pu être particulièrement actifs entre 2009 et 2015 sur leur politique de logement urbain.

Vos rapporteurs ont donc également demandé un calcul des DSU « socles » héritées de 2008 au vu des paramètres de 2015. Les résultats montrent l'importance que ce non-rattrapage a pu avoir tant sur les collectivités concernées que sur le sentiment d'abandon que certains territoires urbains peuvent ressentir. Mais il montre aussi que ce rattrapage est devenu impossible à réaliser en une seule année (certaines collectivités perdraient ou gagneraient plus de 3 millions d'euros). Toutefois, un rééquilibrage avec un lissage dans le temps pour accompagner au mieux la réforme de la DGF – au moins pour les collectivités qui auraient été oubliées – gagnerait à être imaginé.

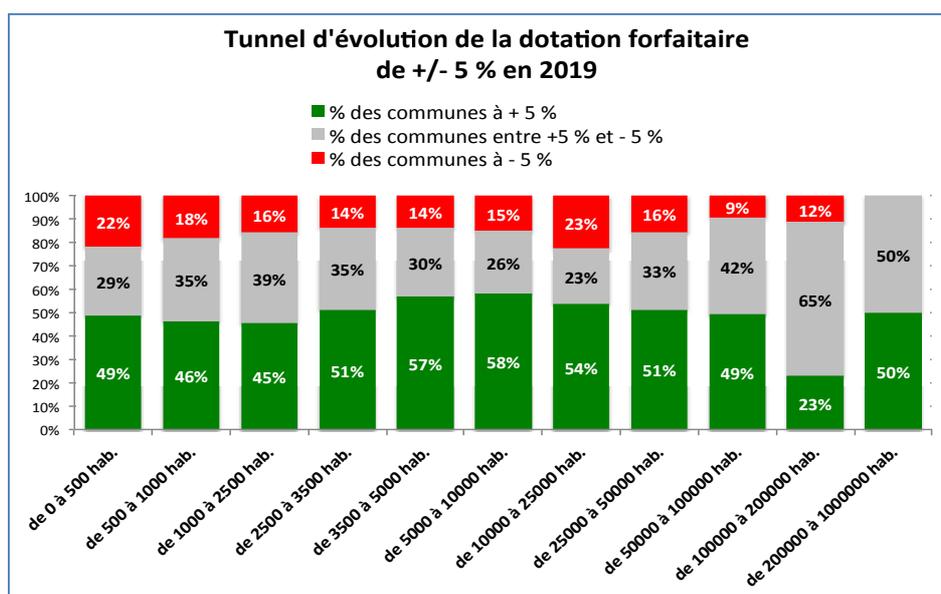
De la même manière, un recentrage de la DSU couplé à la fin des effets de seuil de ces dotations-cibles doit permettre de redonner à cette même dotation sa vocation de soutien aux communes les plus défavorisées. Les simulations réalisées démontrent que ce recentrage couplé à une dégressivité et un lissage de la sortie des dispositifs ne remettrait nullement en cause l'importance de cette aide pour les communes prioritaires.

*c) Des équilibres territoriaux qui restent à trouver*

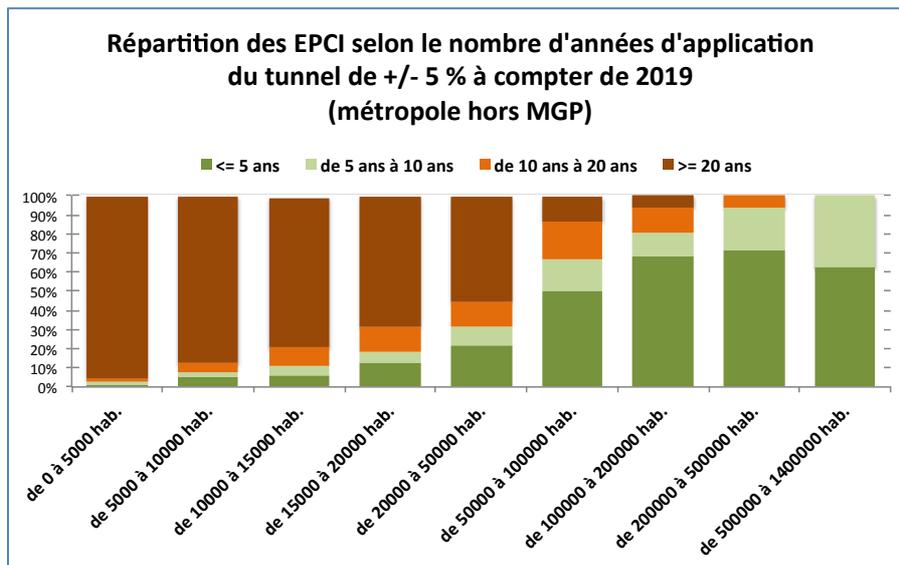
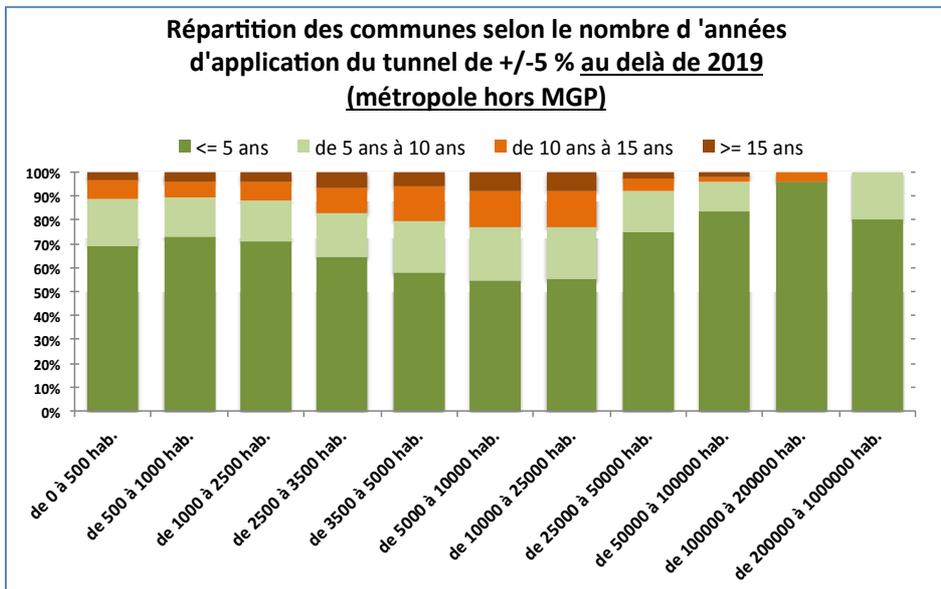
Le Coefficient d'intégration fiscale a toujours été considéré comme l'élément le plus rationnel et le plus facile à calculer pour approcher de manière la plus juste possible la répartition des compétences et des charges entre communes et intercommunalités. Dans les faits, ce calcul n'en est pas pour autant représentatif de la réalité des transferts de compétence. En effet, la répartition des compétences est très inégale d'une intercommunalité à une autre.

De même, la façon d'exercer ces compétences est relativement différente, créant des inégalités de traitement parfois flagrantes d'un endroit à l'autre, sans pour autant être traduit par la répartition du CIF. Sans pour autant aller vers une uniformisation des compétences et/ou un coefficient d'intégration fonctionnel dont les modalités de calcul sont loin de susciter l'unanimité, une réflexion sur la réalité des compétences transférées et des charges pesant sur les collectivités à ce titre devrait pouvoir être intégrée aux décisions qui présideront aux futures réformes.

*d) Un lissage dans le temps nécessaire mais complexe*



Pour être soutenable, une réforme d'ampleur doit nécessairement pouvoir lisser ses effets dans le temps. Il n'est donc pas ici question de critiquer le principe même de lissage de la réforme. En limitant à 5% de baisse ou de gain les effets de la réforme sur une année, l'objectif de soutenabilité de la réforme semble être - de ce point de vue - atteint. Mais cela se fait au prix de sa crédibilité ! En effet, les études du cabinet Klopfer montrent que certaines collectivités seraient encore dans vingt-cinq ans dans ce fameux « tunnel » de la réforme. Le lissage est absolument nécessaire mais il doit pouvoir être étudié au regard des objectifs de la réforme, qui consistent à permettre un rééquilibrage durable des dotations de nos territoires.



Cette problématique du lissage dans le temps se double de questions de soutenabilité liées aux conditions de l'écrêtement de 3% appliqué aux dotations en fonction du potentiel fiscal pour financer les besoins internes de la DGF. Dans les faits, malgré ce tunnel de +/- 5%, les simulations pouvaient faire apparaître des baisses de - 8 %, voire plus dans certains cas particuliers. Ce lissage à double vitesse a été en partie à l'origine des incompréhensions que la réforme présentée fin 2015 a pu susciter. Ce lissage est nécessaire mais il doit être commun, partagé et lisible par tous : il doit être soutenable dans les court et moyen termes tout en gardant son sens dans le long terme.



---

### III. LES CONDITIONS D'UNE RÉFORME RÉUSSIE

Une restructuration de nos finances locales, pour être réellement efficace, doit être soutenable, équitable et durable. À cette fin, une telle réforme devra nécessairement opérer certaines corrections dans la répartition de l'effort au redressement des comptes publics, tout en veillant à maintenir un équilibre entre les différents territoires.

#### A. LES CONDITIONS DE SOUTENABILITÉ

##### a) *La soutenabilité : un essai de définition*

La notion de soutenabilité n'est pas aisée à définir. Traditionnellement, une situation est jugée soutenable si, compte tenu de la politique publique prévue ou prévisible, elle n'entraîne pas l'État dans une situation d'insolvabilité ou dans une situation nécessitant un ajustement irréaliste de ses finances publiques.

En matière de finances locales, cette définition n'est que partiellement satisfaisante car les politiques publiques impactant les collectivités ne sont pas nécessairement prévisibles puisqu'elles échappent en partie aux collectivités. En l'occurrence, c'est la conjugaison de différents facteurs externes (ampleur de la baisse des dotations, inflation normative, absence de marges de manœuvre fiscales...) qui conditionnera la soutenabilité de toute réforme. Ainsi, pour être soutenable, **une réforme devra être globale** et intégrer d'une manière ou d'une autre les différents éléments impactant les finances locales.

En attendant cette réforme globale, il est possible néanmoins d'esquisser deux autres conditions de la soutenabilité de la réforme :

1) Elle doit être équitable. Équité ne veut pas dire égalité. C'est ainsi qu'un des fondements de la réforme proposée initialement pose une difficulté : octroyer une DGF à toutes les collectivités en remettant en cause l'ancienne notion de DGF négative aurait pour conséquence de créer un véritable effet d'aubaine pour les collectivités potentiellement les plus riches. Cette égalité de traitement entre les collectivités crée une iniquité au regard du fort potentiel financier des collectivités concernés. Un dispositif intermédiaire devrait pouvoir être trouvé.

2) Elle doit être durable. En effet, l'instabilité normative annule au fur et à mesure les effets bénéfiques des réformes passées. C'est ainsi que chaque nouvelle charge imposée aux collectivités doit pouvoir trouver une compensation dans les systèmes de redistribution à venir.

Enfin, la réforme ne doit pas se focaliser sur les seules communes en grande difficulté à la suite d'une gestion hasardeuse passée ou de dettes accumulées. Si des dispositifs *ad hoc* de contractualisation ou d'accompagnement peuvent être imaginés pour ces communes, les dotations de leurs côtés ne doivent pas être indexées sur ces indicateurs qui pénaliseraient les gestions saines et équilibrées. Assurer la soutenabilité ne veut pas dire récompenser une gestion déséquilibrée.

Afin d'assurer au mieux cette soutenabilité, vos rapporteurs ont identifié un certain nombre de difficultés qui sont autant de points de vigilance pour l'élaboration des réformes à venir.

*b) Les points de vigilance :*

**- Une transition souple :**

Les difficultés qu'ont pu soulever la contribution au redressement des comptes publics ou la réforme de la Dotation globale de fonctionnement sont les mêmes : pour être efficace, un tel rééquilibrage des finances locales ne peut pas se faire en un seul jour, ni même en l'espace de trois ans. Le Gouvernement en a convenu lui-même en prévoyant un système particulièrement complexe où certaines collectivités devaient attendre près de 30 ans avant d'obtenir leur dotation pleine. Il est donc paradoxal de constater que ce lissage – excessivement long – de 30 ans n'a pas été appliqué au calcul de la contribution au redressement des comptes publics (lissage excessivement court de 3 ans). Entre ces deux extrêmes, un système plus pérenne devrait pouvoir être trouvé, tant pour la réforme de la DGF que pour la contribution des collectivités locales.

Pour la contribution, il serait nécessaire d'accompagner au mieux la reprise économique en renonçant à la dernière tranche initialement prévue pour 2017, ou tout au moins, en donnant aux collectivités la possibilité de l'étaler sur deux ou trois ans. Il s'agit d'un impératif pour donner aux collectivités l'oxygène nécessaire pour continuer leurs investissements dont certains constituent une obligation légale (ex. : normes d'accessibilité des bâtiments publics).

Pour la DGF, l'absence de réforme ces dernières années explique la nécessité d'un lissage sur un temps long. Mais un lissage de 40 ans n'a pas vraiment de sens compte tenu du nombre de réformes qui impacteront les dotations des collectivités d'ici là. Il faudra pouvoir trouver un système de dégressivité sur un temps raisonnable en fonction des différentes collectivités. Des simulations pourraient être produites en fonction des futures modalités de la réforme sur des périodes de 10 à 20 ans<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> De même, le système pourrait prévoir non pas une garantie fixée à +/- 5 % par an, comme la proposition initiale le suggérait, mais plutôt une transition progressive de l'ancien calcul vers le nouveau calcul en assurant leur coexistence sur une période de 5 à 15 ans.

---

### **- Les charges minimum d'une commune : une réalité à intégrer**

La contribution au redressement des comptes publics a été calculée de manière uniforme quelle que soit la structure de la commune. Les caractéristiques de certaines collectivités et la notion de charges minimales auxquelles doit faire face toute commune ont tout simplement été ignorées dans le dispositif retenu. Or, certaines communes rurales, même celles jouissant d'une gestion particulièrement saine, ont une structure budgétaire particulièrement fragile. Il suffit d'une ressource en moins, d'une ponction en plus ou d'un investissement imprévu pour les voir basculer dans le réseau d'alerte des finances locales<sup>1</sup>.

Ces effets de seuil doivent pouvoir être pris en compte dans la répartition de toute charge ou contribution supplémentaire en assurant une dotation forfaitaire minimale.

### **- Une meilleure prise en compte des charges réelles**

Les collectivités font face depuis un certain nombre d'années à une véritable « insécurité normative et budgétaire ». Les charges s'accumulent sans pour autant être prise en compte dans le calcul de leurs dotations ou lorsqu'elles le sont, elles le sont de manière imparfaite : les fonds de soutien n'ont pas couvert l'ensemble des charges liées aux activités périscolaires, les dotations d'équipement ne couvrent pas les mises aux normes d'accessibilité ou les mises aux normes thermiques. Enfin, certaines dotations sont octroyées sans prendre en compte les différences de charges entre collectivités : s'il est vrai qu'un certain effort est fait pour prendre en compte les écoles et les voiries, le calcul par élève ou par kilomètre ne traduit pas nécessairement la réalité de l'investissement nécessaire. Par ailleurs, ces dotations ne prennent nullement en compte les dépenses liées aux autres équipements publics, créant un sentiment d'iniquité entre collectivités. Certaines collectivités disposent d'un patrimoine très important à entretenir – l'exemple le plus éclairant étant celui de l'entretien du patrimoine culturel avec parfois pour une seule commune plusieurs églises à sauvegarder correspondant à une multiplicité de hameaux ruraux-. De même peut-on également citer le cas de communes isolées qui font face à des surcoûts de transports ou de travaux, notamment en situation de double insularité en outre-mer<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cela explique notamment la nécessité dans laquelle se trouvaient certains élus de réduire ou de renoncer à leurs indemnités, même si celles-ci pouvaient paraître de faible ampleur. L'objectif louable de garantir cette indemnité pour tous les élus n'est, de ce point de vue, pas sans conséquence pour les finances de certaines communes.

<sup>2</sup> La DGF ultra-marine prévoit bien un calcul de distance par rapport au chef-lieu, mais celle-ci ne couvre que de manière imparfaite les charges induites par la double insularité, comme le transport maritime du matériel nécessaire à la construction ou les surcoûts liés aux déplacements aériens.

---

## - Rééquilibrer les territoires en fonction des richesses réelles

Le calcul de la dernière tranche de la contribution au redressement des comptes publics gagnerait à être réévalué ou corrigé en fonction des richesses réelles des collectivités concernées, notamment en intégrant par exemple un plafond, une minoration ou une majoration calculée en fonction du potentiel financier ou d'un autre indicateur de richesse comme le revenu par habitant. De même, en fonction du caractère réellement péréquateur de la réforme, pourraient être éventuellement revus ou plafonnés les autres systèmes de péréquation, qui perdraient alors de leur efficacité, tel le Fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC).

### - Une prise en compte plus équitable de la répartition des compétences entre communes et intercommunalités :

Le Coefficient d'Intégration Fiscale permet de mesurer l'intégration d'un EPCI à travers le rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. À ce titre, il est considéré comme un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement. Toutefois, même si son objectif initial était d'éviter la création d'intercommunalités dites « d'aubaine », son calcul ne reflète que de manière très imparfaite les compétences réelles des communes et intercommunalités au sein d'un même EPCI.

L'idée ici n'est pas forcément d'instaurer à la place un coefficient d'intégration fonctionnelle ou de mutualisation -aux conditions de mise en œuvre d'autant plus complexes qu'il ne suscite toujours pas l'unanimité- mais plutôt de réfléchir à un mécanisme correcteur des imperfections du CIF actuel. Il est en effet anormal que certaines intercommunalités aient un CIF similaire alors même que la répartition des compétences y est fortement différente. Toutefois, en l'absence d'une répartition uniforme des compétences entre communes et intercommunalités, l'équité fiscale en la matière restera toujours très limitée. D'où la nécessité qu'il y aura à réfléchir de manière parallèle, tant à une modernisation ou un mécanisme correcteur du CIF qu'à une réflexion plus globale sur les typologies de répartition des compétences entre communes et intercommunalités<sup>1</sup>.

### - Le cas spécifique des métropoles et des départements

Les métropoles doivent pouvoir faire l'objet d'un traitement séparé afin d'éviter des effets de distorsion d'une commune à l'autre : la dotation de centralité, dont le rapport ramené à la puissance 5 a été largement critiqué dans ce rapport, y aurait des effets encore plus incohérents et désastreux que

---

<sup>1</sup> En fonction des budgets dédiés des intercommunalités et des communes, ainsi que des compétences réellement exercées par chacune des entités.

---

dans les communes rurales. Serait pertinent un système plus proche de la réalité, calculé soit sur les dépenses réelles d'équipements, soit sur la population, sans affectation de coefficient ou de rapport excessif (au sein des métropoles, le critère de la population reste souvent le plus pertinent pour évaluer les charges de centralité).

Vu les spécificités de la métropole du Grand Paris, celle-ci devrait nécessairement bénéficier d'un calcul différencié, qui pourrait être tout simplement basé sur la population réelle.

De même, les départements devront pouvoir faire l'objet d'un traitement spécifique et durable, et non pas d'un simple traitement au coup par coup en fonction des difficultés de tel ou tel département. L'éventuel accompagnement de la re-nationalisation du RSA devra se faire de manière concertée sans pour autant oublier les dépenses liées à l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), autre dépense des départements en pleine expansion, notamment en zones rurales.

**- L'accompagnement financier des réformes futures : une nécessité**

Plusieurs réformes ont impacté ces dernières années les budgets des collectivités territoriales. **Celles-ci ont désormais besoin de stabilité normative** ou, tout au moins, de l'assurance que toute nouvelle réforme impactant leurs budgets puisse être compensée à due proportion. Cet accompagnement qui peut prendre la forme d'un fonds d'amorçage ou d'un fonds pérenne en fonction de la réforme envisagée, doit pouvoir être institutionnalisée, voire contractualisée entre les collectivités et au cas par cas, s'il s'agit d'une expérimentation.

Plus globalement, la question de l'accompagnement financier devra faire l'objet d'une réflexion renouvelée entre l'État et les collectivités. À ce titre, si l'augmentation de la somme dédiée à la DETR ne peut qu'être saluée, sa répartition gagnerait à être adaptée aux besoins des territoires, notamment en ce qui concerne les taux applicables. En effet, plusieurs collectivités ne sont plus en capacité de financer leurs parts communales ou de trouver les cofinancements nécessaires. Cela est notamment le cas pour les petites communes rurales confrontées à des investissements lourds comme la mise en accessibilité ou la sécurisation de plusieurs bâtiments publics ou la reconstruction d'une école nécessitée pour accompagner l'ouverture d'une classe ou une restructuration imposée par la carte scolaire. La possibilité d'avoir des taux de DETR bonifiée afin de réduire au maximum la part communale dans ces cas précis devrait pouvoir faciliter une relance de l'investissement dans les zones rurales.

Enfin, pour les collectivités les plus en difficulté, il serait utile de pouvoir engager une réflexion de retour à l'équilibre avec une contractualisation avec l'État à l'image de ce qui a pu être fait pour certains départements.

### **B. VERS UNE RÉFLEXION TERRITORIALISÉE**

Toute réforme des dotations effectuée à montants constants –ou en l'occurrence à montants inférieurs !- crée nécessairement des « perdants » et des « gagnants ». Pour veiller à un certain équilibre des territoires pendant la période d'entrée en vigueur de cette réforme, il est nécessaire de vérifier que les équilibres territoriaux soient respectés autant que possible, aussi bien avant qu'après la réforme.

#### *a) L'équilibre territorial est à construire globalement*

Toute future réforme des collectivités territoriales doit pouvoir respecter l'autonomie des collectivités locales. La question d'une dotation entièrement territorialisée a pu à ce titre susciter de nombreux débats que les différentes missions d'étude se sont bien gardées de trancher de manière définitive. Si une dotation territorialisée n'est ni envisageable, ni souhaitable à ce stade, en revanche, une réflexion territorialisée est non seulement nécessaire mais indispensable.

L'étude du cabinet Klopfer a pu démontrer que la réforme de la DGF telle que présentée initialement par le Gouvernement avait pour conséquence de créer des strates entières de « perdants » tant du côté communal que du côté intercommunal. De nombreuses petites communes rurales de moins de 1 000 habitants –notamment celles bénéficiant encore de compléments de garantie- étaient perdantes à la réforme de la dotation de solidarité rurale qui avantage plutôt les centre-bourgs ruraux. Pour la dotation d'intercommunalité, ce sont les très grandes intercommunalités de plus de 500 000 habitants qui semblaient y perdre. Les différences pouvaient parfois être très importantes selon les communes ou intercommunalités concernées (écarts dépassant les 10% avec des strates entières qui y perdaient).

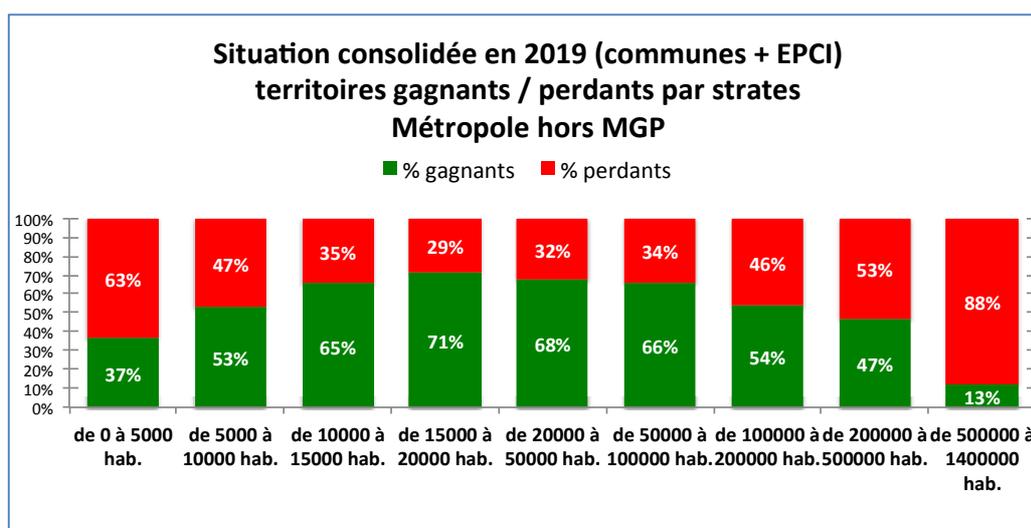
**par strate de population (métropole hors MGP)**

de	à	nb communes	population	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %	dont forfaitaire	dont péréq
0	500	18 679	4 527 648	162	141	-20,6	-12,7%	2,7	-23,3
500	1 000	7 447	5 278 466	150	136	-13,8	-9,2%	2,6	-16,5
1 000	2 500	5 984	9 254 018	150	152	1,6	1,1%	2,2	-0,6
2 500	3 500	1 256	3 708 615	142	152	10,6	7,5%	2,9	7,7
3 500	5 000	998	4 155 563	140	153	12,9	9,2%	2,8	10,1
5 000	10 000	1 162	8 040 071	151	166	15,2	10,1%	1,4	13,8
10 000	25 000	615	9 261 978	179	169	-9,4	-5,2%	-2,8	-6,5
25 000	50 000	173	5 894 748	219	217	-1,9	-0,9%	-1,7	-0,3
50 000	100 000	55	3 551 951	237	238	0,7	0,3%	2,3	-1,5
100 000	200 000	26	3 642 883	224	224	0,0	0,0%	-7,9	7,9
200 000	1 000 000	10	3 793 936	191	199	8,2	4,3%	-0,7	9,0

Il a été demandé au cabinet Klopfer de faire une simulation globale sur les territoires. Les résultats ont montré que l'équilibre territorial restait relativement respecté avec des écarts de dotation par territoire ne dépassant pas 6% à la baisse et 5% à la hausse. Au global, 59% des territoires regroupant 55% de la population ressortaient gagnants de la réforme en 2019.

**bilan de territoire selon la population de l'EPCI (métropole hors MGP)**

de	à	nb d'EPCI	population	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %	dont forfaitaire	dont péréq	dont interco
0	5 000	207	704 896	236	226	-9,2	-3,9%	0,3	-16,4	6,9
5 000	10 000	600	4 440 522	217	218	1,3	0,6%	2,6	-8,4	7,1
10 000	15 000	391	4 829 668	200	208	7,6	3,8%	2,4	-2,8	8,0
15 000	20 000	248	4 300 587	195	204	9,0	4,6%	1,8	0,1	7,2
20 000	50 000	401	11 937 841	200	209	8,2	4,1%	1,8	-0,1	6,5
50 000	100 000	142	10 145 110	243	249	6,5	2,7%	0,4	0,6	5,6
100 000	200 000	67	8 709 417	288	290	1,9	0,7%	0,2	-0,4	2,1
200 000	500 000	32	9 135 932	288	292	4,3	1,5%	-1,2	2,2	3,3
500 000	1 400 000	8	6 805 543	332	313	-19,2	-5,8%	-3,4	2,7	-18,5



Les simulations concernant la future réforme devront illustrer l'impact budgétaire et financier tant sur les collectivités, que sur les territoires concernés afin de veiller au respect d'un certain équilibre territorial, avant et après la réforme.

*b) Une réforme qui doit passer par une loi de financement des collectivités dédiée comprenant des simulations précises*

« C'est pourquoi je pose que les partenaires sont situés derrière un voile d'ignorance. Ils ne savent pas comment les différentes possibilités affecteront leur propre cas particulier et ils sont obligés de juger les principes sur la seule base de considérations générales. » J. Rawls

Dans son livre, *Une théorie de la Justice*, John Rawls présupposait que les acteurs auront d'autant plus de facilités à se mettre d'accord sur un système idéal s'ils ne connaissent pas à l'avance leur positionnement dans la société. Le voile d'ignorance est une façon de penser le système séparément de ses propres intérêts.

Il serait ainsi plus facile de prendre position en l'absence de toute information potentielle sur sa situation de « perdant » ou de « gagnant » dans la future réforme. La demande de simulations peut naturellement conduire certains acteurs à se positionner en fonction de leurs intérêts propres. C'est un risque bien compréhensible et qu'il faudra savoir dépasser, mais ce risque n'enlève rien à la nécessité d'obtenir des simulations précises et partagées en fonction des pistes qui seront, in fine, retenues.

En effet, les simulations sont nécessaires non pas pour connaître à l'avance la situation financière future de telle ou telle collectivité mais plutôt pour avoir une vision globale des équilibres en jeu sur nos territoires. Il sera toutefois indispensable de dépasser les clivages partisans ou les positionnements uniquement locaux pour permettre à une réforme tant attendue d'aboutir. La demande de simulations fait partie de la nécessaire analyse d'impact que toute réforme de cette ampleur devrait pouvoir fournir.

---

## CONCLUSION

*« L'amélioration de la gouvernance des finances publiques locales, l'un des enjeux de la plus grande implication des collectivités dans le redressement des comptes publics, réside aussi dans la capacité de l'État à conduire simultanément le mouvement programmé de baisse de ses concours financiers et plusieurs réformes ambitieuses, qui vont affecter le modèle d'équilibre budgétaire des collectivités locales. »*

Conclusion du rapport de la Cour des comptes sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics - Octobre 2015.

Les collectivités prennent largement part à l'effort national : en 2015, la réduction du déficit public a été, selon l'INSEE, *« essentiellement due aux administrations publiques locales »* avec 700 millions d'euros d'excédent, mais ce fût au prix d'une baisse historique de l'investissement des collectivités. Il faut pouvoir sur cette base construire les conditions d'un nouveau partenariat entre l'État et les collectivités territoriales.

Au-delà de la DGF et de la répartition de l'effort au redressement des comptes publics, le cadre général impactant le financement des collectivités locales semble désormais dépassé. Les bases fiscales fondées sur les valeurs locatives qui conditionnent largement le levier fiscal dont dispose les collectivités n'ont plus été revues depuis bientôt quarante ans, créant des inégalités sur les taux appliqués entre communes disposant pourtant de terrains de même valeur.

C'est un véritable renouveau du contrat financier qui lie l'État et les collectivités qui est nécessaire. Ce renouveau doit dépasser largement le cadre de la simple DGF annuelle et devrait se construire en fonction d'une vision à moyen et à long terme de l'équilibre des ressources et des charges affectant nos collectivités territoriales. Les restructurations territoriales actuelles et à venir (régions fusionnées, intercommunalités élargies, communes nouvelles...), ainsi que les négociations sur la répartition des compétences (avenir de la clause de compétence général, impact des dépenses sociales, investissements économiques...) doivent faire partie d'une réflexion d'ensemble. Bien d'autres pans de notre législation et de notre réglementation impacte nos collectivités et appelleront peut-être des études complémentaires, voire une législation *ad hoc*, notamment en matière fiscale où le maquis continue d'exister<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En matière fiscale, les collectivités restent largement tributaires soit de bases devenues obsolètes, soit de ressources fondées sur des recettes fiscales déclaratives dont le contrôle semble aléatoire. De ce point de vue, la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) n'a pas été aussi prometteuse qu'il avait été espéré lors de l'abandon de la taxe professionnelle.

Dans tous les cas, les futures réformes devront nécessairement se construire en coopération et en co-construction avec les élus locaux et les parlementaires.

---

## LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS

### Pour une réforme soutenable, équitable et durable

Pour être soutenable, équitable et durable, la réforme doit pouvoir :

- **Concernant la contribution au redressement des finances publiques :**
  - 1) Supprimer ou, *a minima*, répartir sur deux ans au moins la dernière tranche annuelle de l'effort contributif au redressement des comptes publics.
  - 2) Minorer dans le calcul de cette dernière tranche l'effort de certaines collectivités en prenant mieux en compte l'effort fiscal.
  
- **Concernant les principes fondateurs de la réforme :**
  - 1) Assurer un lissage de la réforme dans le temps pour permettre une transition souple.
  - 2) Mieux intégrer les charges réelles des collectivités dans le calcul des différentes dotations.
  - 3) Veiller à ce que les dotations entre communes et intercommunalités respectent plus équitablement la répartition réelle de leurs compétences respectives.
  - 4) Ne pas perdre de vue l'impact territorial global de la réforme (nécessité de présenter des simulations globales concernant l'impact financier de la réforme sur les territoires).
  - 5) Adapter la réforme aux cas spécifiques des métropoles (en renforçant notamment une meilleure prise en compte des différences de population, sans créer une disproportion excessive au regard des charges réelles de centralité).
  - 6) Créer un système séparé pour la Métropole du Grand Paris.
  - 7) Assurer une stabilité dans le temps de la réforme.

- **Concernant les modalités techniques de la réforme :**

- 1) Intégrer la notion de « charges minimales » d'une commune.
- 2) Assurer une meilleure répartition entre centre-bourgs ou pôles ruraux.
- 3) Prendre mieux en compte les richesses réelles des collectivités locales (potentiel financier, critère d'effort fiscal, revenu par habitant...), éventuellement en réactualisant les moyens de calcul de ces richesses.
- 4) Assurer une meilleure péréquation en veillant à un équilibre des richesses et des charges entre les collectivités contributrices et les collectivités bénéficiaires.
- 5) Ne pas favoriser des collectivités déjà largement dotées ou disposant de marges de manœuvre confortables.
- 6) Permettre une décrystallisation totale ou partielle progressive du stock de la DSU forfaitisée et figée entre 2009 et 2015.
- 7) Mettre fin aux effets de seuil des dotations de solidarité et recentrer la dotation de solidarité urbaine pour la rendre plus efficace.
- 8) Vérifier par une étude d'impact la soutenabilité de toute réforme globale des finances locales avec des simulations claires et précises.

- **Concernant l'accompagnement nécessaire et indispensable de la réforme :**

- 1) Intégrer dans une réforme des finances locales l'ensemble des éléments impactant l'équilibre budgétaire des collectivités (bases fiscales, stabilité ou instabilité normative, charges complémentaires, augmentation du point d'indice...).
- 2) Assouplir les règles régissant les dotations dédiées à l'investissement local (DETR) pour mieux accompagner les communes confrontées à des difficultés de financement car pénalisées par la baisse des dotations.
- 3) Favoriser des accompagnements plus « techniques » que « financiers » pour les collectivités surendettées devant réformer leur système de gestion.
- 4) Vérifier par une étude d'impact la soutenabilité des réformes impactant les collectivités territoriales.

**ANNEXE I :  
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

M. Bruno DELSOL, Directeur général des collectivités locales

Mme Karine DELAMARCHE, Adjointe à la sous-directrice des finances locales et de l'action économique

M. Michel KLOPFER, Président du cabinet Michel Klopfer

M. Antoine HOMÉ, maire de Wittenheim, Rapporteur de la commission finances de l'association des maires de France

M. Philippe LAURENT, maire de Sceaux, Secrétaire général et Président de la commission finances de l'association des maires de France

Mme Nathalie BRODIN, Responsable du département Finances de l'association des maires de France

Mme Claire GEKAS, conseiller finances de l'association des maires de France

M. Jean-René LECERF, Président du Conseil départemental du Nord

Mme Anne BOUILLOT, conseillère finances de l'Assemblée des départements de France

Mme Frédérique CADET, directrice de cabinet de l'Assemblée des départements de France

M. Vanik BERBERIAN, Président de l'Association des Maires ruraux de France, Maire de Gargillesse-Dampierre

M. Denis DURAND, président de la communauté de communes du pays de Nérondes



## ANNEXE II : PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE KLOPFER EN RÉUNION DE DÉLÉGATION LE 14 JANVIER 2016

### **Présentation de l'étude du cabinet Michel Klopfer sur la répartition de la baisse des dotations de l'État dans le cadre de la prochaine réforme de la dotation globale de fonctionnement**

Réunion du 14 janvier 2016 de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Le cabinet Klopfer nous présente l'étude que nous lui avons commandée dans la perspective du tome III du rapport d'information sur « Les finances locales à l'horizon 2017 ».

**M. Philippe Dallier, rapporteur.** – La situation bouge très vite. Cette étude a été menée dans un contexte de baisse des dotations de l'État et d'une réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur laquelle nous devons revenir d'ici l'été. Nous tentons de mesurer les conséquences de décisions très mouvantes. Si ce travail a un intérêt certain pour les collectivités territoriales, ma crainte est qu'il soit périmé rapidement, dès que les nouvelles bases de la réforme seront connues.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Je travaille depuis vingt-quatre ans avec M. Michel Klopfer, il a toujours une petite longueur d'avance...

**M. Vincent Eblé.** – Parfois même une grande.

**M. Michel Klopfer, consultant.** – Nous avons travaillé dans l'urgence puisque les éléments ne nous ont été communiqués que le 30 septembre dernier. Nous avons observé une totale neutralité dans le calcul des gains et des pertes.

**Mme Céline Bacharan, consultante.** – L'année 2016 est la deuxième au cours de laquelle la baisse de 11 milliards d'euros de la DGF s'applique afin de financer le pacte de responsabilité. Notre travail, l'an dernier, d'évaluation de l'effet de cette baisse sur la situation financière des collectivités territoriales a montré à quel point cet enjeu est lourd pour elles, en particulier les départements, qui subissent une forte pression sur leurs charges.

Le projet de réforme de la DGF a été annoncé dès le projet de loi de finances pour 2015. La réforme a été élaborée courant 2015 avant d'être incluse dans le projet de loi de finances pour 2016, étant précisé qu'elle n'entrerait en vigueur qu'en 2017, troisième et dernière année de baisse de la DGF.

**M. Philippe Dallier, rapporteur.** – Espérons-le !

*Mme Céline Bacharan présente les résultats de l'étude sur la répartition de la baisse des dotations de l'État dans le cadre du projet de réforme de la DGF.*

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Merci à Mme Céline Bacharan pour son exposé très clair sur des questions complexes.

**M. Philippe Dallier, rapporteur.** – Voilà une excellente étude d'impact, qui aurait dû être annexée au projet de loi de finances.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Il nous a paru indispensable d'intégrer à l'étude des conséquences de la baisse des dotations, les pistes de réforme votées. Les résultats mathématiques montrent que certaines choses ont été voulues, mais non revendiquées.

**M. Charles Guené, rapporteur.** – J'attire votre attention sur la difficulté de tirer des conclusions sans raisonner territoire par territoire, comme vous l'avez montré. Globalement, l'analyse est bien plus nuancée que ce que l'on a pu entendre de la part des communes ou des intercommunalités.

**M. Jean-François Husson.** – Qu'appellez-vous un territoire ?

**M. Charles Guené, rapporteur.** – Le territoire est la somme des communes et de l'intercommunalité.

**Mme Françoise Gatel.** – Merci pour cet exposé, dont on sort plus intelligent. Les ressources sont perçues à l'échelle d'un territoire. Se focaliser sur la commune pose problème. Nous serons amenés à nouer des pactes financiers dans les intercommunalités. Vous avez raisonné suivant les intercommunalités actuelles, or il y aura des tsunamis. Pouvez-vous préciser la signification des taux maximaux de 5 % et de 8 % que vous avez cités ?

**Mme Céline Bacharan.** – La variation du bloc forfaitaire est plafonnée à plus ou moins 5 % par rapport à la dotation de l'année précédente, chiffre auquel est appliqué un écrêtement maximal de 3 %, soit 8 % en tout.

**M. Michel Kopfer.** – Cette disposition a été votée dans la loi de finances pour 2015. Nous avons autrefois une imputation sur le complément de garantie, qui est apparu comme excessivement dispersé – le rapport de Mme Pires-Beaune montre qu'il variait de 0 à 392 euros par habitant, selon les communes de 20 à 50 000 habitants. L'an dernier, le Parlement a décidé de se concentrer sur le bloc forfaitaire. La réduction maximale de 8 % s'entend avant contribution au redressement des comptes publics.

**M. Alain Richard.** – La redistribution est la fonction même de la DGF. À masse décroissante, cet exercice est intellectuellement enrichissant, même si son résultat l'est moins... Je répéterai à nouveau qu'il n'est pas possible d'en discuter sérieusement pendant un débat budgétaire. En débattre séparément serait un changement qualitatif très significatif. Lors de la discussion du projet de loi de finances, on y consacre une demi-journée ; le travail n'est pas approfondi.

La réflexion sur ce que doit être la répartition entre les communes et les communautés de communes n'est pas achevée. Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) reste le principal outil de répartition, étant forgé par un pacte administratif et financier entre les communes et leur communauté de communes. Qu'est-ce qui justifie la prime aux communautés les plus intégrées, alors qu'il s'agit, *in fine*, de financer les mêmes charges ? Le CIF a engendré une compétition entre les communautés pour pomper le plus possible de financements aux communes. Il a été conçu par M. Chevènement pour éviter les intercommunalités d'apparence, ce qui n'a plus aucun sens actuellement.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Merci pour votre analyse, brillante et pénétrante.

**M. Charles Guené, rapporteur.** – Je suis favorable à une appréciation du territoire mais j'entends tout à fait le sens des propos de M. Richard. On reste dans une démarche qui conserve l'historique et repose sur des indices synthétiques, alors que dans d'autres pays, comme l'Italie, on travaille sur des standards de charge et on renverse les réalités.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – L'Italie a renversé la table.

**M. Charles Guené, rapporteur.** – Nous ne sommes pas allés jusque-là.

**M. Michel Kopfer.** – Un colloque organisé par *La Gazette des communes*, le 25 juin 2015, sur le concept de DGF territoriale, a réuni MM. André Laignel et Charles-Éric Lemaignan. La réforme a tenté d'introduire à dose homéopathique une DGF locale consolidée à partir de formules mathématiques. On pourrait discuter de la signification de notion de ville-centre. Dans certains cas, on constate une continuité urbaine, entre Lyon et Villeurbanne ou Paris et Boulogne, contrairement à Marseille et Aix-en-Provence, ou Reims et Châlons-en-Champagne. J'ai eu le sentiment que, dans ce texte, le Gouvernement a introduit une vision consolidée, sans aller plus loin compte tenu des réticences de l'Association des maires de France (AMF).

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – C'est que l'AMF fonctionne selon le principe du consensus et a donc plus de facilité pour maintenir que pour bouleverser.

**M. Alain Richard.** – Les communes seraient-elles donc un fait du passé ?

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – La commune a son avenir. De là à en compter encore 36 000 en 2020... Il y en aura sûrement moins, mais pas 8 000 comme en Allemagne, chiffre qui d'ailleurs ne me semble pas véritablement convainquant.

**M. Michel Klopfer.** – La loi NOTRe va bouleverser les configurations intercommunales. Le nombre de groupements devrait

diminuer de moitié, de 2 100 à 1 200, et une planification programmée du renforcement des compétences devrait se mettre en place à une échelle beaucoup plus vaste. Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, sera-t-il encore possible de respecter les contraintes géologiques, si l'on a des bassins de vie de 60 kilomètres de large ?

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Dans mon territoire, les discussions que nous avons eues à ce sujet avec le conseil départemental se sont soldées par un marchandage.

## ANNEXE III : EXAMEN DU RAPPORT EN RÉUNION DE DÉLÉGATION LE 17 MARS 2016

### **Finances locales à l'horizon 2017 : perspectives » Présentation du tome III du rapport d'information**

Réunion du 17 mars 2016 de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Le troisième tome de ce rapport était très attendu, mais le travail de notre délégation a été perturbé par le remaniement. Deux rendez-vous ont été pris séparément avec le ministre et la secrétaire d'État, après concertation entre eux, transformés en un rendez-vous commun. Nous auditionnerons aussi notre ancien collègue Jean-Vincent Placé, désormais secrétaire d'État chargé de la Réforme de l'État et de la Simplification. Le jeudi 31 mars 2016, nous organiserons une table-ronde sur la création de communes nouvelles et nous auditionnerons M. Jean-Michel Baylet et Mme Estelle Grelier.

**M. Antoine Lefèvre.** – Très bien ! Il est bon que ces auditions soient jumelées.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Nous auditionnerons aussi les rédacteurs du rapport de l'Institut Montaigne intitulé « Décentralisation : sortons de la confusion », dont les auteurs sont MM. Carrez et Balligand. Le 28 avril, le rapport sur les communes nouvelles vous sera présenté.

Je vous remercie d'être tous présents pour la présentation du troisième tome du rapport de nos collègues Philippe Dallier, Charles Guené et Jacques Mézard, consacré à l'évolution des finances locales à l'horizon 2017. Pour rappel, cette mission vous avait été confiée au moment même où le Gouvernement mettait en place un système de contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics.

Dans votre premier rapport, vous avez souligné l'ampleur du problème en présentant la dure réalité budgétaire de nos collectivités et ce fameux « effet de ciseau » qui les affecte, amplifié par une baisse de 11 milliards de dotation qui crée une impasse financière tant en termes de fonctionnement que d'investissement.

Dans votre deuxième rapport, vous vous êtes intéressés à la perception des élus locaux. Inquiets, ils vous ont fait part d'un sentiment d'impuissance et d'iniquité en matière budgétaire avec un risque fort pesant sur l'avenir des investissements publics, pourtant essentiels à la relance de notre économie. Ils vous ont alerté sur la soutenabilité financière et sur le besoin urgent d'une réforme des finances locales.

C'est ainsi que vous avez souhaité continuer votre étude en vous intéressant dans un troisième tome à ce que pourrait être cette réforme des finances locales souhaitée désormais par nombre d'élus. Vous avez voulu, à juste titre, prendre en compte l'actualité législative et vous avez souhaité avoir une analyse plus précise de la façon dont la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF), alors en préparation.

Comme pour les deux premiers rapports, vous avez missionné un cabinet d'études sur ce sujet délicat, cabinet que nous avons pu entendre en janvier dernier. C'est sur la base de cette étude que vous nous présentez aujourd'hui votre rapport.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Je vous remercie pour cette introduction. Nous travaillons depuis plusieurs mois sur les conséquences des baisses de dotations aux collectivités territoriales. Il s'agit d'un tel prélèvement qu'il nous semblait utile d'analyser ses effets sur chaque strate de collectivité territoriale. Nous approchons de 2017, et la réforme de la DGF est en cours : nous n'avons pas cru pouvoir faire abstraction de ce changement. La situation devient de plus en plus difficile pour les collectivités territoriales, avec parfois des cas dramatiques de communes en grande difficulté, souvent – mais pas uniquement – en zone rurale. Certains maires se trouvent désarmés face à l'effet de ciseau.

Quelle méthode avons-nous suivie ? Il nous a paru difficile de travailler à l'aveugle sur des propositions ou des solutions en faisant abstraction du débat sur la DGF. Cela n'aurait pas été logique, et surtout n'aurait pas été compris par les élus locaux qui étaient intéressés en premier lieu par les simulations liées aux impacts de la réforme. Nous avons donc demandé au cabinet Klopfer de regarder avec attention aussi bien les apports intéressants que les perspectives inquiétantes de cette réforme.

Alors que les simulations de la DGCL – que nous n'avons obtenues qu'à force de persévérance – s'arrêtaient parfois, dans un premier temps, à l'année 2016, nous avons souhaité que celles du cabinet Klopfer aillent jusqu'en 2019, afin d'avoir une meilleure visibilité sur l'impact à moyen terme de la réforme, et qu'elles puissent présenter également une vision sur le long terme avec le lissage dans le temps qui a pour conséquence que certaines collectivités se retrouvent coincées dans un tunnel de baisse ou de hausse des dotations pendant plus de vingt ans – parfois jusqu'à 45 ans.

Un récent sondage publié par le *Courrier des maires* montre que les élus locaux sont 47 % à souhaiter une simplification de l'architecture de la DGF, 38 % à demander que la péréquation soit renforcée en faveur des territoires les moins riches, 36 % à estimer qu'il faut renforcer la prise en compte du revenu par habitant comme clé de répartition, 28 % à désirer que soient mieux favorisés les territoires ruraux, 26 % à réclamer la fin des effets de seuil, et 21 % à penser qu'il faut favoriser les collectivités concernées par la politique de la ville.

L'étude du cabinet Klopfer et nos auditions ont montré qu'une partie de la réforme proposée allait dans le bon sens par rapport à ces souhaits des élus : l'architecture de la DGF était simplifiée, la réforme supprimait ou lissait les effets de seuil et renforçait certains effets péréquateurs.

Toutefois, elle ne répondait pas à d'autres inquiétudes formulées par les élus et, notamment, n'offrait pas toutes les garanties de soutenabilité permettant aux collectivités de faire face à la baisse des dotations. Dans certains cas, elle aurait pu aboutir à des situations difficiles. Ainsi, les communes rurales de moins de 500 habitants pouvaient parfois être perdantes sur le long terme, réalité que les simulations à court terme ne décelaient pas. Les territoires multipolaires - pourtant nombreux - n'étaient pas pris en compte par une dotation de centralité siphonnée par la commune la plus peuplée, qui n'est d'ailleurs pas forcément celle qui supporte les charges de centralité. Pensez à ces communes résidentielles en banlieue de centres urbains peu peuplés. La réforme ne proposait aucune augmentation notable de la prise en compte du revenu par habitant comme clé de répartition. Les collectivités urbaines ne voyaient pas forcément leur politique de la ville récompensée, puisque le stock de dotation de solidarité urbaine (DSU) était toujours figé et le logement social, peu reconnu. Si l'effet péréquisiteur existait, il était réparti de manière inégale en fonction des collectivités. Aucune étude d'impact n'avait été réalisée afin de vérifier la soutenabilité de la réforme pour les communes les plus défavorisées. Il serait bon de faire un rapport sur ces études d'impact... Enfin, le lissage dans le temps, bien compréhensible, semblait parfois excessivement long puisque certaines collectivités pouvaient rester dans le tunnel pendant 45 ans.

Nous militons tous pour une réforme de la DGF. Pour l'heure, elle compense davantage les ressources passées que les charges actuelles des communes et des intercommunalités. Et sa réforme est devenue d'autant plus urgente que la répartition de la contribution au redressement des comptes publics ponctionne considérablement les budgets des collectivités, sans prendre en compte leur potentiel fiscal, en s'effectuant uniquement sur les recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal.

Toutefois, nous nous sommes opposés à la réforme qui nous était proposée. S'il doit y avoir un effort contributif au redressement des comptes publics, celui-ci doit être équilibré, justifié et partagé. Une réforme d'ensemble devra être concertée, équitable et soutenable. La concertation doit avoir lieu avec l'ensemble des parlementaires et notamment avec le Sénat, qui représente tous les territoires, comme l'indique la Constitution. Si la concertation inclut nécessairement les associations d'élus, celles-ci auront forcément tendance - volontairement ou involontairement - à défendre leur strate de collectivités territoriales. C'est leur rôle et c'est normal. En revanche, en tant que Haute Assemblée représentant l'ensemble des territoires de la République, nous avons une approche plus globale des

problématiques affectant nos territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux, communaux, intercommunaux, départementaux ou régionaux. Je me réjouis à ce titre de la volonté annoncée du Gouvernement de nous associer pleinement aux prochains débats.

**M. Philippe Dallier, rapporteur.** – Nous sommes assez largement d'accord pour dénoncer la baisse des dotations et la première proposition de réforme de la DGF. Mais il est difficile d'élaborer d'autres critères. La commission des finances a d'ailleurs mis en place un groupe de travail sur ce sujet, qui formulera des propositions.

Nous avons voulu organiser notre travail autour de la notion de soutenabilité. Il est clair qu'une baisse de 12,5 milliards d'euros des dotations sur quatre exercices budgétaires ne pouvait manquer d'avoir des conséquences. Il faut réformer la DGF, mais de manière soutenable et équitable. On nous parle de 45 ans ; c'est beaucoup trop, même si, pour être soutenable, la réforme doit être étalée dans le temps. Il faut trouver une voie moyenne. La dernière tranche de l'effort contributif, de 3,6 milliards d'euros, pourrait être scindée sur deux années, en 2017 et 2018, pour lisser ses effets.

Nous souhaitons qu'il soit mieux tenu compte des charges réelles des collectivités. Pour l'heure, seules les recettes de fonctionnement ont été prises en considération, sans tenir compte des dépenses nécessaires, comme celles induites par la réforme des rythmes scolaires.

Pour les plus petites communes, il serait bon d'intégrer la notion de charges minimales : il est difficile d'aller en-deçà d'un tiers temps pour le secrétariat d'une commune, et d'ailleurs la loi ne le permet pas. Nous devons aussi assurer une meilleure répartition entre centre-bourgs et pôles ruraux. La dotation de centralité avec un rapport élevé à la puissance 5 n'est pas tenable et ne se justifie pas au regard des simulations effectuées avec des puissances plus faibles. Nous souhaitons une prise en compte plus équitable de la répartition des compétences entre communes et intercommunalités. Celle-ci s'effectue à l'heure actuelle sur la base du coefficient d'intégration fiscale, simple à calculer mais générant des effets d'aubaine.

Plus généralement, il faut un meilleur accompagnement des réformes, notamment territoriales, qui se sont accumulées ces dernières années. Cet accompagnement pourrait s'effectuer avec des aides ciblées, notamment par le biais d'une dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) moins frileuse sur ses conditions d'attribution et surtout sur ses taux : chaque collectivité territoriale ayant ses difficultés budgétaires, les subventions croisées fondent comme neige au soleil.

Certains points resteront à trancher, qui dépassent le simple cadre communal. Quarante départements ne pourront boucler leur budget en 2017. Dans le Nord, le budget de l'an dernier ne comportait que onze mois de dépenses de RSA. Cette année, ce n'est plus que dix. Les mécanismes de péréquation et de secours n'apportent que trois jours de paiement du RSA,

ce n'est pas à l'échelle du problème. Renationalisation ou adaptation : le débat est lancé. À mon avis, la recentralisation est la seule solution.

De plus, certains points essentiels ne seront pas abordés par les prochaines discussions sur la seule DGF alors qu'ils auront un impact déterminant. Sur les valeurs locatives, une expérimentation faite dans quatre départements donne de bons résultats. Il faut que les services ne soient pas noyés par les appels... La stabilité des normes est aussi indispensable.

Enfin, de nombreuses incertitudes persistent concernant les métropoles, en particulier celle du Grand Paris, où la notion de centralité n'a aucun sens : la ville de Paris absorberait tout et les 134 communes qui l'entourent n'auraient rien ! Faut-il, pour autant, s'en tenir à une répartition par habitant ? La métropole du Grand Paris compte certaines des communes les plus riches de France, et aussi des plus pauvres. Et la péréquation ne suffirait pas.

**M. Charles Guené, rapporteur.** - Comme l'ont rappelé mes collègues, notre travail devait prendre en compte l'actualité brûlante de la réforme de la DGF, qui ne répondait qu'en partie à nos attentes. Nous n'avons fait que tirer les conclusions que la Cour des comptes présentait dans son rapport en octobre dernier : « La nécessaire contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics justifie une nouvelle gouvernance des finances publiques locales ». Il était devenu difficile de parler de la dure question de la répartition de la contribution au redressement des comptes publics en esquivant la question d'une réforme globale !

Le Comité des finances locales (CFL) a défini il y a presque un an quatre grands principes devant guider la réforme : une DGF plus juste, plus simple et plus lisible, à l'image des réalités de la gestion sociale, et une réforme soutenable.

La réforme allait dans le bon sens mais ne répondait pas aux objectifs fixés par le CFL, notamment ceux de la soutenabilité et de l'adéquation aux réalités de la gestion sociale. Si nous souhaitons une réforme simple et lisible, simplicité ne veut pas nécessairement dire facilité. Dans bien des cas, nous avons l'impression que certains choix se font uniquement sur la base du plus petit dénominateur commun, comme le choix de calculer la part consacrée au redressement des comptes publics en fonction des recettes de fonctionnement, alors que d'autres solutions plus innovantes, ou mixtes, auraient été possibles. Nos choix futurs exigeront un peu plus de courage politique car il y aura nécessairement des gagnants et des perdants, même dans une réforme plus équitable et plus soutenable. John Rawls a parlé des bienfaits du voile d'ignorance... De fait, les acteurs se positionnent moins en fonction de la réforme vue globalement que de ses effets possibles sur ce qui les concerne de près. C'est humain. Pour ma part,

j'aurais été gagnant à la réforme proposée initialement. Mais j'ai tâché de me montrer objectif.

Cette réforme devra être plus péréquatrice. C'est une demande forte des élus. Elle doit cependant pouvoir prendre en compte l'ensemble des éléments de richesse disponibles des collectivités. Le potentiel fiscal, bien sûr, mais aussi les charges qui pèsent sur les collectivités.

Ainsi, il faut veiller à ce qu'il existe des systèmes d'accompagnement financier des réformes, que celles-ci soient territoriales ou normatives, comme celle de l'accessibilité des bâtiments publics. Le Parlement a tout son rôle à jouer et a déjà su faire avancer les choses. Ne serait-ce que dans la dernière loi de finances, nous avons obtenu la prolongation de l'accompagnement financier des communes nouvelles, ainsi que l'élargissement de l'assiette des dépenses éligibles au fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) pour l'entretien des bâtiments publics et de la voirie. C'est un travail qui dépasse la simple question de la DGF ou de la contribution au redressement des comptes publics, mais qui conditionne la soutenabilité de toute réforme impactant les collectivités.

De même, il sera indispensable d'évaluer l'impact des réformes sur l'équilibre des territoires. À ce titre, nous avons demandé au cabinet Klopfer de croiser les données communales et intercommunales pour voir si les équilibres territoriaux étaient respectés : nous avons été surpris de constater que les écarts – parfois très importants – analysés strate par strate entre perdants et gagnants, côté communes et côté intercommunalités, se compensaient souvent au niveau des territoires. L'objectif n'est pas de réclamer une territorialisation des dotations – il n'y a pas d'unanimité sur le sujet – mais de demander à ce qu'il y ait une analyse territorialisée des dotations. Il y aura forcément des communes ou des intercommunalités perdantes et d'autres gagnantes, mais il faudrait, *in fine*, que l'équilibre entre territoires soit respecté et que tous les territoires s'y retrouvent.

Nos trois rapports se sont pleinement inscrits dans la mission de notre délégation, qui consiste notamment à veiller au respect de la libre administration et de l'autonomie financière et fiscale de ces collectivités ainsi qu'à la compensation financière des transferts de compétences et de personnel. Nous avons à ce titre joué un rôle d'éclaireur – voire de lanceur d'alerte ! – pour l'ensemble des travaux du Sénat relatifs aux collectivités territoriales. Nous souhaitons que les éléments recueillis nourrissent la suite de nos débats au Sénat, et ce, en pleine coopération avec la commission des finances. En tant que co-rapporteur au nom de la commission des finances, je peux d'ores et déjà vous indiquer que le travail a commencé.

Nous en saurons plus après nos auditions de mars et d'avril mais le Gouvernement semble avoir pour objectif de reprendre ses consultations sur le sujet, notamment avec les associations d'élus, le CFL et les parlementaires.

Nous sommes plusieurs élus à avoir demandé une loi séparée sur le sujet. Le travail de la commission des finances a déjà commencé, de façon à ce que nous ne soyons pas de nouveau obligés d'analyser en l'espace de deux mois seulement une des réformes les plus importantes de ces dernières années en matière de finances locales. Nous souhaitons disposer de simulations dès le mois d'avril. L'objectif que nous nous sommes fixé avec M. Raynal est de prendre le sujet le plus en amont possible afin de disposer de bases solides de discussion.

Nous souhaitons éviter de revivre le rendez-vous manqué d'octobre dernier où une réforme, pourtant souhaitée presque par tous, n'a pas abouti car elle ne présentait pas de garanties en termes d'équité et de soutenabilité. Le travail continue donc désormais sur un autre terrain, mais je ne doute pas que la délégation y prendra toute sa part. Le plus grave serait que la complexité du sujet empêche toute évolution.

**M. Philippe Mouiller.** – Avez-vous l'impression d'être écoutés par le Gouvernement ? Estimez-vous que la méthode que vous proposez a des chances d'être adoptée ?

**M. Charles Guené, rapporteur.** – Même si le Gouvernement a essayé de reprendre la main lorsque Mme Lebranchu était ministre, ce travail est une initiative trans-partisane de notre commission des finances : si le Sénat a joué son rôle l'an dernier en bloquant une réforme inaboutie et quelque peu légère, il ne pouvait en faire autant cette année.

Nous avons bon espoir d'aboutir et de faire disparaître les pierres d'achoppement qui ont été mises au jour, sans nous interdire des révisions à un niveau assez élevé. Nous avons consulté trois cabinets pour ce travail très technique, que le Sénat, dans sa diversité, doit s'approprier progressivement. La décision politique finale ne nous appartient pas.

J'ai rencontré les ministres Estelle Grelier et Jean-Michel Baylet. Le second s'est montré assez prudent sur l'aboutissement de la réforme, alors que Mme Grelier était plutôt positive à cet égard.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Nous sommes passés d'une stratégie de passage en force, avec Mme Lebranchu, à une approche davantage fondée sur l'écoute, en conformité avec l'expérience et le parcours personnel de M. Baylet. Il reste à déterminer s'il aura la latitude nécessaire pour mettre en application ces orientations. Quant à Mme Grelier, si je m'en tiens à son blog, nos idées divergent...

**M. Charles Guené, rapporteur.** – Le Gouvernement a intérêt à ce qu'une solution technique soit trouvée, puisque la réforme ne peut être appliquée en l'état et qu'un report serait une reculade. Nous travaillons aussi en lien étroit avec l'Assemblée nationale, dont la perspective est proche de la nôtre. Le Comité des finances locales, traditionnellement acteur principal de cette réflexion, est un peu en retrait.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Les travaux des différents cabinets sollicités nous donneront des éléments techniques de simulation pour peser sur les orientations proposées par le Gouvernement et la Direction générale des collectivités locales.

**M. Philippe Dallier, rapporteur.** – Les délais très serrés, avec les échéances nationales de l'année prochaine, m'incitent au pessimisme.

**Mme Françoise Gatel.** – La réforme est nécessaire, mais je m'interroge sur la faisabilité du calendrier. Il convient de rappeler aux élus et à leurs associations que nous raisonnons à enveloppe constante, ce qui nous impose d'appliquer la maxime évangélique « Aide-toi, le ciel t'aidera ». Il faut bien prendre en compte le critère de l'effort fiscal mais la réforme ne saurait être dissociée d'une réforme des valeurs locatives qui devient urgente.

Au 31 mars, les périmètres des intercommunalités définitifs seront connus. Or les simulations de l'année dernière étaient fondées sur des périmètres établis avant les schémas départementaux. Philippe Dallier pourrait-il préciser l'apport du coefficient d'intégration fiscale à cet égard ? Les départements sont-ils le bras armé de l'État pour l'exécution des politiques nationales, ou sont-ils chargés de la solidarité et de l'équilibre des territoires ?

**M. Philippe Dallier, rapporteur.** – On a cherché à encourager les pratiques vertueuses de mutualisation au sein des intercommunalités. Dès 2006, dans un rapport pour l'Observatoire de la décentralisation, j'avais proposé de prendre comme critère un coefficient d'intégration fonctionnel, afin de mesurer ces mutualisations et de distinguer les efforts véritables de ce qui relève de l'optimisation...

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Le CIF a été retenu non pas parce que c'était le meilleur système, mais parce que c'était le moins mauvais. Les autres n'ont jamais été expérimentés.

**M. Charles Guené, rapporteur.** – Le 31 mars, l'administration nous communiquera les périmètres des intercommunalités et mettra à notre disposition ses équipements pour procéder à des simulations. Les nouveaux périmètres modifieront entièrement le calcul des charges de centralité. La visibilité est meilleure que l'année dernière, où nous avons une réforme complexe prévue pour l'année suivante, sans atterrissage ni notion des gains et des pertes. Nous nous sommes d'abord attelés à la restauration de cette visibilité, en donnant à chacun une base de référence.

Le fait que l'enveloppe diminue ne facilite pas la lisibilité. La révision des valeurs relatives aura des conséquences très importantes en matière de péréquation ; elle modifiera les rapports entre territoires, surtout au niveau national. La durée d'application de la réforme est également problématique ; cinq à dix ans nous semblent plus appropriés que quarante-cinq ans.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Votre travail dépasse les postures partisans et reflète bien notre position d’élus ayant pour ainsi dire les pieds dans la glaise... Je vous remercie également de donner acte à ce gouvernement d’avoir eu le courage politique de s’attaquer à ce dossier épineux. À nous de faire preuve d’un courage équivalent, même si nous connaissons l’écoute relative des gouvernements successifs vis-à-vis du Parlement...

Je souscris à la nécessité de l’intégration dans le calcul de la DGF des obligations imposées par les lois successives – l’accessibilité, les rythmes scolaires mais aussi la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui a confié l’ingénierie locale aux départements.

Je suis également favorable à l’intégration de la notion d’effort fiscal dans la DETR. Il faudrait à mon avis – un avis assez isolé dans ma famille politique – en confier la gestion aux départements, dont les services pilotent déjà les aides aux communes et y ont intégré la notion d’effort fiscal.

Enfin, donner aux départements les moyens de jouer leur rôle en matière de solidarité implique des mesures radicales, telles que la recentralisation du RSA, dépourvu de toute plus-value locale.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – J’en conclus que vous vous félicitez du maintien des départements !

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – C’est mon combat d’un quart de siècle !

**M. Dominique de Legge.** – Intégrer l’effort fiscal dans le calcul de la DGF, c’est prendre le risque que les communes augmentent les impôts pour obtenir un taux favorable. C’est une échelle de perroquet ! On ne récompense pas les communes qui pratiquent une politique fiscale modérée, et on limite la libre administration des collectivités.

**M. Georges Labazée.** – Habitues à solliciter le département, la région, l’État, certaines communes n’ont jamais consenti l’effort fiscal nécessaire auprès de leurs propres ressortissants, laissant s’ouvrir un « *gap* » tel qu’elles n’osent plus le combler. L’un de mes amis, André Labarrère, le regretté maire de Pau, augmentait chaque année les impôts locaux d’1 à 1,5 point. Son successeur, François Bayrou, a reconnu la bonne santé fiscale de la commune. Nous sommes aujourd’hui à la croisée des chemins.

**M. Philippe Dallier, rapporteur.** – Prenons en compte l’effort fiscal, mais après la révision des valeurs locatives. Les villes dont les charges sont importantes consentent un effort supérieur à la moyenne. Intellectuellement, cette démarche se comprend mais attention aux effets de bord. De plus, il n’est pas déshonorant, pour une commune, de chercher à limiter les taux d’imposition tout en maintenant la qualité des services publics...

**M. Charles Guené, rapporteur.** – La notion d'effort fiscal est une spécificité française, fondée sur la notion de libre administration. En Italie, les communes mal gérées sont contraintes, en guise de sanction, de prendre des mesures fiscales. Chez nous, la notion incitative de gestion vertueuse a un effet limité...

Prudence, car la visibilité reste faible tant que la révision des valeurs locatives n'a pas été menée à son terme. Les Italiens appliquent des standards pour chaque équipement public, mais de tels calculs seraient perçus ici comme une atteinte à la libre administration, parce que nous considérons que celle-ci commence avec l'autonomie fiscale.

**Mme Caroline Cayeux.** – Je gère une collectivité depuis quinze ans. La réforme de la DGF fait suite à la réforme de la taxe professionnelle, qui a déjà affecté nos finances. L'association que je préside, Villes de France, a mis en évidence un effet de ciseau de la réforme au détriment des villes moyennes. De surcroît, nous aurons à gérer l'augmentation du point d'indice de la fonction publique dès 2017 !

**M. Philippe Dallier, rapporteur.** – L'impact se fera sentir dès cette année...

**Mme Caroline Cayeux.** – Nous multiplions les mutualisations de compétences, mais les communes rurales ne sont pas toujours disposées à payer pour les compétences de la ville centre. C'est une dialectique difficile à gérer sur le plan politique, alors que les intercommunalités s'agrandissent sous la pression des commissions départementales de coopération intercommunale. Je ne vois pas le bout du tunnel – ou je ne le vois que trop bien. Aurons-nous assez d'influence pour inciter le Gouvernement à alléger le poids de ces mutualisations ? Pourquoi ne pas envisager un lissage dans le temps ?

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Laisser du temps au temps, en somme...

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Je rejoins la position de Mme Perol-Dumont – dont j'ai été l'opposant au niveau départemental – quant à la territorialisation de la DETR. Toutefois, je ne crois pas qu'elle serait bénéfique partout.

Pour conduire des politiques publiques, il faut les inscrire dans la durée. Or chaque année, les périmètres, les règles financières, les dotations d'État sont modifiés, nous privant de la vision de moyen terme nécessaire à la fois aux collectivités et aux citoyens. Pour réaliser un investissement, une collectivité a besoin de connaître les charges de fonctionnement correspondant à une échéance de trois ans, voire cinq ans.

La réforme de la DGF doit s'accompagner d'une réflexion sur les dispositifs de péréquation et d'incitation. Ainsi, le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (Fpic) est une bonne idée, mais son fonctionnement n'est pas satisfaisant partout.

Le CIF a été conçu comme une incitation à la constitution des EPCI. La majorité des compétences ayant été transférées de manière autoritaire par les gouvernements successifs, la nécessité d'une incitation a disparu. On a même conduit des transferts de compétences sans s'interroger sur leur opportunité économique, pour se livrer ensuite à de véritables maquillages. Le CIF n'a plus de raison d'être. Il convient de prendre en compte l'ensemble des mécanismes dans la réforme de la DGF, pour éviter de revenir chaque année à des réformes qui affectent la gestion des collectivités.

**M. Charles Guené, rapporteur.** – Dès lors que l'on refuse la territorialisation et que l'on maintient le principe d'unanimité, un critère tel que le CIF reste indispensable. La réforme de la DGF reste toujours inaboutie parce que ses conséquences seraient trop lourdes pour certains.

La taxe professionnelle a été réformée parce que l'État n'était plus en mesure d'en abonder la moitié ; c'était aussi un moyen d'abaisser le poids de la ressource économique et d'assurer une péréquation à l'échelle nationale, la concentration territoriale des richesses ayant augmenté depuis les années 1970. On conçoit bien les contours que pourrait prendre une réforme globale, mais elle se heurterait à des intérêts locaux et à des habitudes.

**M. Rémy Pointereau.** – On reproche aux communes rurales de solliciter les autres collectivités pour éviter d'augmenter leurs impôts. Président de conseil général passé ensuite dans l'opposition, j'ai vu la nouvelle majorité mettre en place une indexation des subventions à l'effort fiscal, au taux d'endettement, aux kilomètres de voirie mis en place, tout cela aboutissant à un renforcement des inégalités : les communes qui avaient cherché à garantir leurs recettes sans augmenter les impôts ont été pénalisées. Un point d'impôt ne représente parfois pas plus de 500 euros dans les communes les plus petites. Ces dernières subissent les frais de décentralité en termes de dépenses de voirie, d'assainissement, d'acheminement de l'eau potable. Ne pénalisons pas la bonne gestion.

**Mme Françoise Gatel.** – C'est vrai !

**M. Bernard Delcros.** – Nous avons tout intérêt à disposer de nos propres simulations. Tout le monde veut une DGF plus juste, saine et lisible ; mais il sera difficile de préserver la justice dans une enveloppe globale en baisse.

Il est paradoxal de dénoncer la pression fiscale tout en récompensant l'augmentation des impôts locaux. L'effort fiscal doit être adapté au territoire, au revenu moyen, aux services publics assurés. Attention aux approches simplistes.

Je suis surpris que l'on ait calé le calcul de la dotation sur les recettes, sans tenir compte des charges et des services. Rien de plus injuste ! On pénalise les collectivités qui créent des services.

Pour certains départements ruraux en situation de perte démographique, le coût de gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est trois fois plus élevé que celui du RSA.

Nous sommes d'accord sur les charges de centralité, mais il faut faire évoluer l'ancien critère de centralité fondé sur la seule approche administrative, avec un chef-lieu de canton regroupant l'ensemble des services.

**M. Philippe Dallier, rapporteur.** – Si la réforme à venir repose sur les notions d'équité et de soutenabilité, je propose d'y ajouter la visibilité. Maire depuis 21 ans, je n'ai jamais subi une telle incertitude. Nous ne connaissons pas le montant de la DGF ; la Direction générale des finances publiques nous a demandé de diminuer, par précaution, de 2 % les bases de la taxe d'habitation qu'elle-même nous a communiquées ! Boucler un budget avec autant d'inconnues n'incite pas à investir. Essayons de trouver un accord avec l'État pour que les règles ne changent plus avant 2020.

**Mme Françoise Gatel.** – On répète à l'envi que l'impôt est citoyen. Encore faut-il qu'il soit pertinent et bien dosé. Il faut récompenser la vertu budgétaire. Je suis favorable à l'établissement de ratios de coût de service, nuancés par la taille des communes et la géographie du département. En revanche, la territorialisation de la DETR ne me semble pas être opportune : si la gestion en est confiée au département, celui-ci redevient un simple service de l'État. Nous parvenons, dans le système en vigueur, à mener des politiques pertinentes.

Oui à la stabilité et à la visibilité, mais exigeons de l'État des engagements. Il n'est pas possible de continuer à transférer des charges aux collectivités tout en augmentant la valeur du point des fonctionnaires.

**M. Bernard Delcros.** – On ne peut avancer en même temps sur tous les dossiers, de la péréquation à la DGF. Des communes dans une situation équivalente ne reçoivent pas la même dotation : voilà ce qu'il faut corriger en priorité.

**M. Jacques Mézard, président.** – Je vous remercie. Il convient d'engager avec l'État une réflexion globale sur les dotations et les recettes fiscales.

*La délégation approuve le tome III du rapport « Finances locales ».*

## **ANNEXE IV : ÉTUDE KLOPFER**



## ***SENAT - Délégation aux Collectivités Locales et à la Décentralisation***

### ***Etude sur la répartition de la baisse des dotations d'Etat dans le cadre de la réforme de la DGF prévue au PLF 2016***

Paris, le 30 octobre 2015

#### **Introduction**

Les travaux menés depuis un an par la Délégation Sénatoriale aux Collectivités locales et à la décentralisation ont montré que très peu de collectivités pourront se contenter d'absorber la baisse des dotations de l'Etat par une dégradation de leurs comptes. Les ajustements nécessaires (qui sont de toutes façons inéluctables) ne pourront donc dans la plupart des cas pas être différés.

Une proportion importante de collectivités devra compenser la contribution par des réductions de services et/ou une baisse des investissements, et/ou un relèvement de l'impôt... et très certainement les trois à la fois pour celles qui ont déjà épuisé leurs marges de manœuvre.

Si les réformes institutionnelles en cours génèrent des économies, celles-ci arriveront bien après 2017, consolidant certes les efforts déjà fournis, mais ne constituant pas un levier immédiat.

La question qui vient naturellement après ce constat est celle de la répartition de la baisse des dotations entre des territoires dont la situation sociale, économique, est extrêmement variable.

Rappelons que la contribution au redressement a été répartie entre les trois échelons au prorata de leurs recettes. Au sein de chaque échelon, la répartition est proportionnelle aux ressources pour le bloc communal et les régions, et fonction de critères de péréquation pour les seuls départements (revenu par habitant, taux de taxe sur le foncier bâti).

C'est dans ce contexte qu'intervient le projet de réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des intercommunalités, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016.

Dans le cadre de la poursuite de ses travaux, la Délégation a souhaité connaître les effets de ce projet de réforme sur la répartition des dotations entre collectivités, et notamment sur la répartition de la baisse des dotations induite par cette réforme.

La présente étude vise dans un premier temps à simuler la réforme de la DGF des communes et des EPCI prévue par le Projet de Loi de Finances pour 2016, puis à comparer cette simulation à l'évolution des dotations résultant du maintien du dispositif en vigueur en 2015.

Plan du document :

- I. Méthodologie générale de simulation
  - II. Présentation générale de la réforme de la DGF
  - III. Présentation détaillée de la réforme de la DGF
  - IV. Conclusions et préconisation
- Annexes

## I. Méthodologie générale de simulation

Les simulations sont fondées sur les dispositions de l'article 58 du projet de loi de finances pour 2016, avant amendements.

Les données utilisées sont celles du fichier DGF 2015 et des comptes de gestion 2014.

Les simulations ont été effectuées :

- à population constante<sup>1</sup> ;
- sur la base des périmètres intercommunaux existants en 2015<sup>2</sup> ;
- sur la base des critères et des moyennes de référence de l'année 2015<sup>3</sup>.

Afin de dégager une vision globale de l'évolution des dotations reçues par les collectivités, les dispositifs de péréquation horizontale sont également pris en compte :

- Fonds de solidarité Ile de France, à son niveau de 2015 (fin de la montée en charge du fonds) ;
- Fonds de Péréquation des Ressources Fiscales Intercommunales et communales : prise en compte des attributions et contributions 2015, réparties entre communes et EPCI selon le droit commun fixé par le CGCT, évoluant comme l'enveloppe en 2016 (1 000 M€ en 2016 comme prévu par le PLF, 1 150 M€ à compter de 2017).

Les résultats des projections sont présentés pour les communes et les EPCI de France métropolitaine, et hors périmètre de la future métropole du Grand Paris, du fait des incertitudes, sur les conditions d'application de la réforme de la DGF au Grand Paris (telle qu'elle était prévue par le PLF 2016).

Enfin la projection des effets de la réforme est menée à l'horizon 2019, afin d'apprécier ses effets après achèvement de la baisse de DGF mise en œuvre sur la période 2014 – 2017 et après extinction des garanties de dotations de péréquation antérieures (DSU, DSR, DNP).

Cet horizon de temps n'est toutefois que partiellement satisfaisant, car un grand nombre de collectivités seront encore concernées par le tunnel de variation maximale de +5% / -5% en 2019 sur la dotation forfaitaire et la dotation d'intercommunalité. Ceci étant, s'éloigner trop loin dans le temps n'a pas paru souhaitable, trop d'incertitudes (croissance différenciée des populations, évolutions des périmètres intercommunaux ou encore des positions de chacun sur les différents critères pris en compte...) risquant de brouiller les résultats obtenus.

---

<sup>1</sup> Les simulations ne prennent donc pas en compte les déformations de répartition liées aux évolutions de population postérieures à 2015.

<sup>2</sup> Les simulations ne prennent donc pas en compte la nouvelle carte intercommunale qui résultera de la Loi NOTRe au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

<sup>3</sup> Les simulations sont fondées sur les potentiels financiers 2015, mais ceux-ci seront en pratique modifiés par la réforme, puisque la dotation forfaitaire entre dans leur calcul.

## II. Présentation générale de la réforme du PLF 2016

La DGF du bloc communal est répartie en trois grandes parties :

- La dotation forfaitaire des communes ;
- La dotation des intercommunalités
- Les dotations de péréquation communales.

Les enveloppes réparties dans le nouveau dispositif conservent ce schéma d'ensemble :

Schéma simplifié de la DGF du bloc communal

M€		Nouveau dispositif PLF 2016					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>TOTAL</b>		<b>22 981</b>	<b>20 972</b>	<b>19 092</b>	<b>17 170</b>	<b>17 318</b>	<b>17 467</b>
<i>dont contribution au redressement</i>			-2 071	-2 071	-2 071	0	0
<i>Abondement externes (compensations exos.)</i>			146	149	149	149	149
COMMUNES	<b>FORFAITAIRE DES COMMUNES</b>	<b>12 470</b>	<b>10 819</b>	<b>9 221</b>	<b>7 622</b>	<b>7 474</b>	<b>7 325</b>
	<i>dont effet population</i>		34				
	<i>dont prélèvement "interne"</i>		-151	-149	-149	-149	-149
	<i>dont contribution au redressement</i>		-1 450	-1 450	-1 450		
EPCI	<b>DOTATION DE COMPENSATION</b>	<b>4 651</b>	<b>4 548</b>				
	<i>dont prélèvement "interne"</i>		-103				
	<b>DOTATION D'INTERCO.</b>	<b>2 560</b>	<b>1 998</b>	<b>5 925</b>	<b>5 304</b>	<b>5 304</b>	<b>5 304</b>
	<i>dont effet population</i>		59				
	<i>dont contribution au redressement</i>		-621	-621	-621		
COMMUNES PEREQUATION	<b>PEREQUATION (DSU+DSR+DNP)</b>	<b>3 300</b>	<b>3 649</b>	<b>3 947</b>	<b>4 244</b>	<b>4 541</b>	<b>4 838</b>
	<i>Abondement externes (compensations exos.)</i>		146	148,5	149	149	149
	<i>Abondements internes</i>		161	148,5	149	149	149
	dont DSU	1 550	1 730	2 251	2 431	2 611	2 791
			180	521	180	180	180
	dont DSR	1 008	1 125	1 696	1 813	1 930	2 047
			117	570	117	117	117
	dont DNP	784	794				

→ Toutefois, le financement de l'évolution de certaines composantes est modifié.

Dans le système actuel, les facteurs de hausse sont :

- Le financement de la croissance de la population et la poursuite du processus intercommunal : 93 M€ en 2015
- L'abondement de la péréquation destinée aux communes : + 307 M€ en 2015.
- Soit un total de 400 M€ environ en 2015.

Les concours d'Etat étant figés (avant application de la contribution au redressement des finances publiques), ces besoins sont financés par ponction sur d'autres enveloppes :

- Abondements externes (baisse de compensations d'exonérations fiscales) : 146 M€ en 2015.
- Abondements internes par prélèvement sur des parties de dotations forfaitaires perçues par les communes (écrêtement de la dotation forfaitaire, portant jusqu'en 2014, sur le « complément de garantie ») et les intercommunalité (réduction de la dotation de compensation de l'ancienne part salaires de TP). Ces abondements représen-

taient 254 M€ en 2015, répartis à 60 % sur la forfaitaire des communes et 40 % sur la dotation de compensation des EPCI.

Autrement dit, dans le dispositif actuel, les enveloppes respectives des communes et des EPCI sont donc fongibles. En clair, les seconds contribuent à la péréquation des premières via l'écrêtement annuel de la dotation de compensation.

→ Dans le nouveau système :

- **Les effets de variation de la population sont financés à l'intérieur de l'enveloppe concernée** (dotation forfaitaire des communes, dotation d'intercommunalité), et n'appellent plus à réduire d'autres postes des concours d'Etat.
- La couverture intercommunale est achevée (plus de communes isolées) et les dotations par catégorie d'EPCI ne sont plus différenciées (plus de « montée en gamme » au sein de la population intercommunalisée selon les différents types d'EPCI) : **il n'y a plus d'abondement à financer au titre du développement de l'intercommunalité.**
- La péréquation communale (abondement de la DSR et de la DSU) resterait financée par abondement externe (50 % du besoin en 2016) et par abondement interne pour le solde, **mais celui-ci porte dorénavant sur la seule dotation forfaitaire des communes.**

	Avant (2015)	Après (2016)	
<b>BESOIN DE FINANCEMENT de la DGF</b>	<b>400</b>	<b>297</b>	
Effet population, intercommunalité, communes nouvelles	93	0	--> dorénavant directement financé au sein des enveloppes concernées (coef. d'ajustement)
Effort de péréquation	307	297	
<i>dont DSU</i>	180	180	
<i>dont DSR</i>	117	117	
<i>dont DNP</i>	10		
<b>FINANCEMENT</b>	<b>400</b>	<b>297</b>	
Abondement externe (50 % de l'effort de pereq)	146	149	--> seules les communes contribuent à la péréquation (écrêtement de la forfaitaire)
Financement interne	254	149	
<i>dont forfaitaire communes</i>	151	149	
<i>dont dotation comp. EPCI</i>	103	0	

### III. Présentation détaillée de la réforme

#### A) La Dotation forfaitaire des communes

L'architecture de la dotation forfaitaire des communes a été remaniée en 2015, dans l'optique d'une future réforme.

*Les principales composantes de la dotation forfaitaire des communes*

2014		2015	
Dotation de base entre 64 et 129 €/hab	6 812	otation N-1 "forfaitisée"	12 470
Dotation de superficie 3 € / ha	225	art "variation de la population"	34
Dotation de compensation communes --> diminution <u>uniforme</u> pour financer la péréquation et l'effet population	1 331		
Complément de garantie --> diminution pour financer la péréquation et la population <u>sous condition de ressources</u> (potentiel fiscal > 0,75 fois la moyenne)	4 735	crêtement pour la péréquation et l'effet population > sous condition de ressources (potentiel fiscal > 0,75 fois la moyenne)	-151
<b>Contribution au redressement</b>	<b>-588</b>	<b>ontribution au redressement</b>	<b>-1 450</b>
<b>TOTAL</b>	<b>12 470</b>	<b>OTAL</b>	<b>10 819</b>

Partant de la situation en 2015, le nouveau dispositif est le suivant

2015	PLF	2016	2017	2018	2019
otation N-1 "forfaitisée"					
12 470	Dotation de base 75,72 €/hab	5 359	5 359	5 359	5 359
art "variation de la population"					
34	Dotation de ruralité 20 €/habitant éligible	272	272	272	272
	Dotation de centralité (part communale) Entre 15 et 45 € / hab.	1 646	1 646	1 646	1 646
	Chenal (+/-5%) et ajustement	3 542	1 944	345	197
	<b>us total ajusté = DGF N-1</b>	<b>10 819</b>	<b>221</b>	<b>622</b>	<b>474</b>
crêtement pour la péréquation et l'effet population > sous condition de ressources (potentiel fiscal > 0,75 fois la moyenne)	crêtement pour la péréquation > sous condition de ressources (potentiel fiscal > 0,75 fois la moyenne)	-149	149	149	149
<b>ontribution au redressement</b>	<b>ontribution au redressement</b>	<b>-1 450</b>	<b>450</b>		
<b>-1 450</b>	<b>OTAL</b>	<b>9 221</b>	<b>622</b>	<b>474</b>	<b>325</b>
<b>OTAL</b>					
<b>10 819</b>					

La répartition est effectuée selon les étapes suivantes :

**1. La nouvelle dotation de base :** montant unique de 75,72 € / habitant pour toutes les communes en lieu et place d'une dotation variant de 64 à 129 € par habitant selon la population de la commune (coefficient logarithmique).

→ Cette part de DGF, correspond à un socle de dotation réparti uniformément entre les communes selon la population, sans prise en compte de critères géographiques (ruralité, centralité) ou péréquateurs (inégalité ressources / charges).

**2. La dotation de ruralité :** 20 € par habitant, modulée en fonction de l'écart à la densité moyenne, et allouée uniquement aux communes dont la densité (population / hectare) est inférieure à 75 % de la moyenne.

→ La dotation de ruralité sort d'une logique de stricte taille démographique : elle ne rémunère pas les « petites » communes, mais les communes rurales. C'est un critère plus fin que celui de la seule taille démographique, car en pratique, certaines communes de petite taille sont périurbaines, et non rurales.

Densité moyenne (pop / ha)	Seuil = 0,75 X moyenne	Nb communes éligibles
1,03	0,77	25 586

**par strate de population (métropole hors MGP)**

de	à	nb communes de la strate	Population	Nb communes éligibles dotation ruralité	%	Dotation moyenne €/hab éligibles	Dotation moyenne €/hab strate
0	500	18 679	4 527 648	17 541	94%	26,2	23,8
500	1 000	7 447	5 278 466	5 168	69%	15,4	10,4
1 000	2 500	5 984	9 254 018	2 401	40%	13,6	5,1
2 500	3 500	1 256	3 708 615	213	17%	14,1	2,3
3 500	5 000	998	4 155 563	91	9%	26,0	2,3
5 000	10 000	1 162	8 040 071	51	4%	26,6	1,1
10 000	25 000	615	9 261 978	10	2%	10,6	0,1
25 000	50 000	173	5 894 748	0	0%	0,0	0,0
50 000	100 000	55	3 551 951	1	2%	6,2	0,1
100 000	200 000	26	3 642 883	0	0%	0,0	0,0
200 000	1 000 000	10	3 793 936	0	0%	0,0	0,0

	communes éligibles à la dotation de ruralité	communes non éligibles
population moyenne de l'EPCI d'appartenance	21 648	89 540
rappel : dotation de centralité correspondante	24,5 €/hab.	33,8 €/hab.

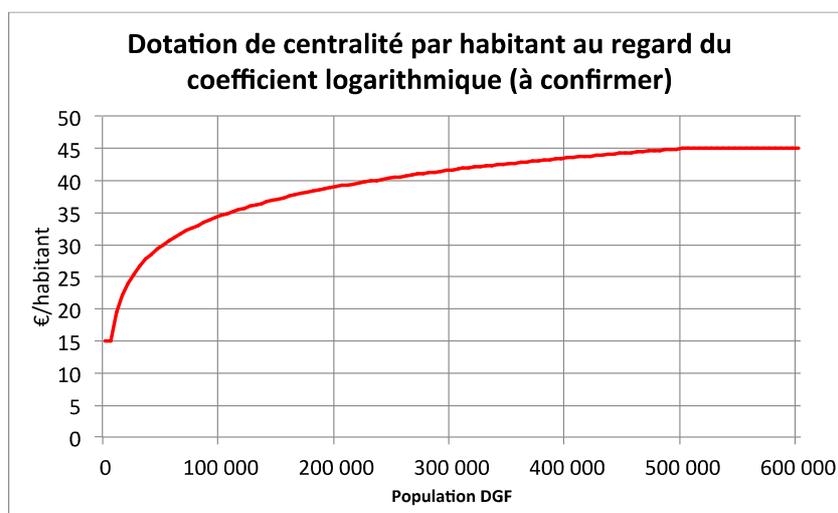
### 3. La dotation de centralité

La dotation de centralité est calculée au niveau du territoire intercommunal.

Elle varie entre 15 et 45 € par habitant selon un coefficient logarithmique fonction de la population de l'EPCI. La loi renvoie la formule de calcul à un décret.

Mais au regard des documents remis au CFL, les caractéristiques pourraient en être :

- Bornes : 5 000 et 500 000 habitants.
- Entre 500 (seuil d'éligibilité du territoire) et 5 000 habitants : dotation = 15 €/habitant.
- Au-dessus de 500 000 habitants : dotation = 45 €/habitant.
- Entre les 2 bornes : coefficient logarithmique appliqué à la valeur centrale de 30 €/habitant :  $0,5 + \log(\text{population} / 5\,000)$ .



La dotation ainsi calculée au niveau intercommunal est ensuite répartie entre les collectivités :

- Les EPCI à Fiscalité Professionnelle Unique (et eux seuls) reçoivent une part égale à leur coefficient d'intégration fiscale (plafonné à 40%) ;
- La part communale (égale à 100 % de la dotation pour les communes appartenant à un EPCI à fiscalité additionnelle) est répartie au prorata du poids de chaque commune dans l'ensemble intercommunal, porté à la puissance 5 → forte prime à la commune la plus peuplée (généralement à plus de 90 %).

Sur la base des données 2015 (populations et périmètres intercommunaux), la dotation de centralité s'élèverait à 2 303 M€, dont :

- 1 646 M€ dévolus aux communes (71 % du total)
- 657 M€ dévolus aux EPCI à FPU.

Les simulations qui suivent sont fondées sur cette répartition « de droit commun ». Toutefois, une dérogation est possible au choix de l'EPCI sous réserve de majorité qualifiée.

## par strate de population (métropole hors MGP)

de	à	nb communes de la strate	Population	Nb de communes sièges d'EPCI*	Population des communes sièges d'EPCI*	Dotation de centralité moyenne / hab des communes sièges d'EPCI*	Nb de communes non sièges d'EPCI*	Population des communes non sièges d'EPCI*	Dotation de centralité moyenne / hab des communes non sièges d'EPCI*
0	500	18 679	4 527 648	107	34 982	7,6	18 572	4 492 666	0,3
500	1 000	7 447	5 278 466	213	161 244	21,1	7 234	5 117 222	1,6
1 000	2 500	5 984	9 254 018	611	1 036 936	36,5	5 373	8 217 082	5,3
2 500	3 500	1 256	3 708 615	236	702 435	43,1	1 020	3 006 180	7,7
3 500	5 000	998	4 155 563	252	1 059 764	42,3	746	3 095 799	8,5
5 000	10 000	1 162	8 040 071	307	2 108 070	44,5	855	5 932 001	10,2
10 000	25 000	615	9 261 978	207	3 168 060	45,5	408	6 093 918	12,1
25 000	50 000	173	5 894 748	88	3 141 995	52,4	85	2 752 753	16,8
50 000	100 000	55	3 551 951	38	2 427 446	46,4	17	1 124 505	26,0
100 000	200 000	26	3 642 883	24	3 387 099	56,2	2	255 784	12,3
200 000	1 000 000	10	3 793 936	10	3 793 936	54,7	0	0	0,0

\* Sièges d'EPCI selon la base de données Banatic (nb : ne correspond toutefois pas systématiquement à la commune la plus peuplée)

→ La dotation de centralité répond à une double logique : bonus aux intercommunalités très peuplées (coefficient logarithmique), et à l'intérieur, bonus aux communes centres de l'intercommunalité (répartition au prorata de la population à la puissance 5). Il ne suffit pas plus d'être une commune peuplée pour bénéficier de la dotation, mais d'être la commune la plus peuplée – supposant que celle-ci subit les charges de centralité les plus importantes - de l'ensemble intercommunal. Au contraire du système actuel où une commune de 15 000 habitant, qu'elle soit centre ou périphérie (d'une ville plus importante) recevait la même dotation de base.

Cette nouvelle dotation appelle les commentaires suivants :

- Sa progressivité par habitant en fonction de la population constituera **une incitation aux fusions d'intercommunalités (du moins jusqu'à 500 000 habitants) ;**
- Les passages de fiscalité additionnelle en fiscalité professionnelle unique et la tendance à la hausse des coefficients d'intégration fiscale draineront **une partie croissante de son montant vers la dotation intercommunale. Ce mouvement sera toutefois « neutralisé » au sein de chaque enveloppe par le coefficient d'ajustement.**
- Le fait que les groupements à fiscalité additionnelle soit exclus de la répartition au profit de leurs communes membres ne paraît pas justifié autrement que par la recherche d'un équilibre global des résultats obtenus après réforme. Nombre d'EPCI en fiscalité additionnelle assument en effet des charges de centralité exactement au même titre que des groupements à FPU. **Il aurait été plus logique de s'en tenir strictement à une répartition proportionnelle au CIF, plutôt qu'en la conditionnant au régime fiscal, d'autant que le dispositif imaginé peut s'avérer dissuasif à la transformation fiscalité additionnelle --> FPU (les communes centres perdant alors une fraction de leur dotation de centralité au profit de l'EPCI).**
- **De même, le plafonnement à 40% du CIF pris en compte pour déterminer la part de l'intercommunalité n'a pas de justifications précises et paraît contraire à la logique de la dotation.** Sans doute s'agit-il là encore d'un critère posé ex-post pour limiter les effets de bord de la réforme.
- **La puissance 5 a pour effet mathématique de concentrer la répartition sur la commune la plus peuplée de l'EPCI considéré et d'écartier de fait de la distribution les moins peuplées, ainsi que l'illustre l'exemple simple suivant :**

Exemple de répartition de la dotation de centralité au sein des communes d'un EPCI de 30 000 habitants

A répartir	600 000 €			
	Population	% population	Coefficient de répartition puissance 5	Dotation de centralité en €
Commune A	300	1,0%	0,00%	0
Commune B	700	2,3%	0,00%	0
Commune C	1 000	3,3%	0,00%	1
Commune D	5 000	16,7%	0,66%	3 952
Commune E	10 000	33,3%	21,08%	126 470
Commune F	13 000	43,3%	78,26%	469 576
Total	30 000	100,0%	100,0%	600 000

La commune F, qui accueille 43% de la population de l'EPCI capte 78% de la dotation de centralité.

E, à peine moins peuplée que F (33% de la population) ne récupère que 21% de la dotation (3,5 fois moins) et D (17% de la population) n'es quasiment pas servie (moins d' 1%).

A l'examen, ce mode opératoire permet souvent de se rapprocher des compléments de garantie antérieurs à 2015 (localisés là où existant un commerce de détail actif dans les années 60) et donc, d'une certaine manière de les objectiver.

Mais, il peut avoir des effets discutables :

- Il y a certes une logique à surpondérer fortement la commune centre, soumise à des charges bien supérieure à celles de ses voisines. Mais certains EPCI sont « multipolaires », i.e. recèlent plusieurs pôles de centralité. La commune E de l'exemple est peut-être dans ce cas. Or la formule mathématique ignore cette particularité.
- En cas de fusion d'EPCI, la commune F ne sera ni plus ni moins un pôle de centralité après qu'avant. Or, si le groupement élargi accueille une commune plus peuplée qu'elle, elle va tout perdre ou presque.

D'où la question d'une atténuation de la concentration. Mathématiquement, elle pourrait revêtir la forme d'une réduction du facteur de puissance :

Test d'un abaissement du facteur de puissance appliqué à la population des communes

	Population	% population	Puissance 2		Puissance 3		Puissance 4	
			Coefficient	Dotation	Coefficient	Dotation	Coefficient	Dotation
Commune A	300	1,0%	0,03%	183	0,00%	5	0,00%	0
Commune B	700	2,3%	0,17%	995	0,01%	62	0,00%	4
Commune C	1 000	3,3%	0,34%	2 030	0,03%	181	0,00%	15
Commune D	5 000	16,7%	8,46%	50 748	3,76%	22 567	1,59%	9 569
Commune E	10 000	33,3%	33,83%	202 991	30,09%	180 540	25,52%	153 111
Commune F	13 000	43,3%	57,18%	343 054	66,11%	396 646	72,88%	437 300
Total	30 000	100,0%	100,0%	600 000	100,0%	600 000	100,0%	600 000

Il faut descendre à la puissance 2 pour obtenir des effets significatifs sur les communes moyennes. (cf. D et E), les plus petites (cf. A, B, C) restant dans tous les cas servies de manière marginale.

Mais cette atténuation ne discrimine toujours pas les communes selon leur réel statut de centralité. Et il est permis de penser que, dans de multiples cas (unipolaires), elle vide de son sens la notion de dotation de centralité.

Une autre manière de raisonner consisterait à écarter de la distribution toutes les communes qui ne dépassent pas un certain seuil démographique, par exemple la population moyenne des membres de l'EPCI (ici 5000 habitants, ce qui réserverait la dotation de centralité à E et

à F) et, une fois ce tri opéré, de répartir au prorata de la population ou selon une puissance inférieure à 5.

Mais il est clair qu'une approche purement mathématique (i.e. sans définition exogène des communes centres) ne pourra jamais rendre finement compte des particularités locales.

#### 4. Tunnel de progression de +/- 5 % et ajustement uniforme des dotations

##### i) Le tunnel d'évolution

La somme des trois dotations (base, ruralité, centralité) ne peut être supérieure à 5 % ou inférieure à 5 % de la dotation forfaitaire totale reçue l'année précédente, mais avant application de l'écrêtement pour la péréquation (voir ci-après) et de la contribution au redressement.

Autrement dit :

- En 2017 et 2016 : la variation totale de la DGF suit au plus le tunnel (+/-5%) déduction faite ensuite de l'écrêtement péréquation et de la contribution au redressement.
- Après 2017 : la baisse maximale avoisine - 8 % (- 5 % et - 3 % maximum d'écrêtement péréquation) et la hausse maximale est égale à + 5 %.

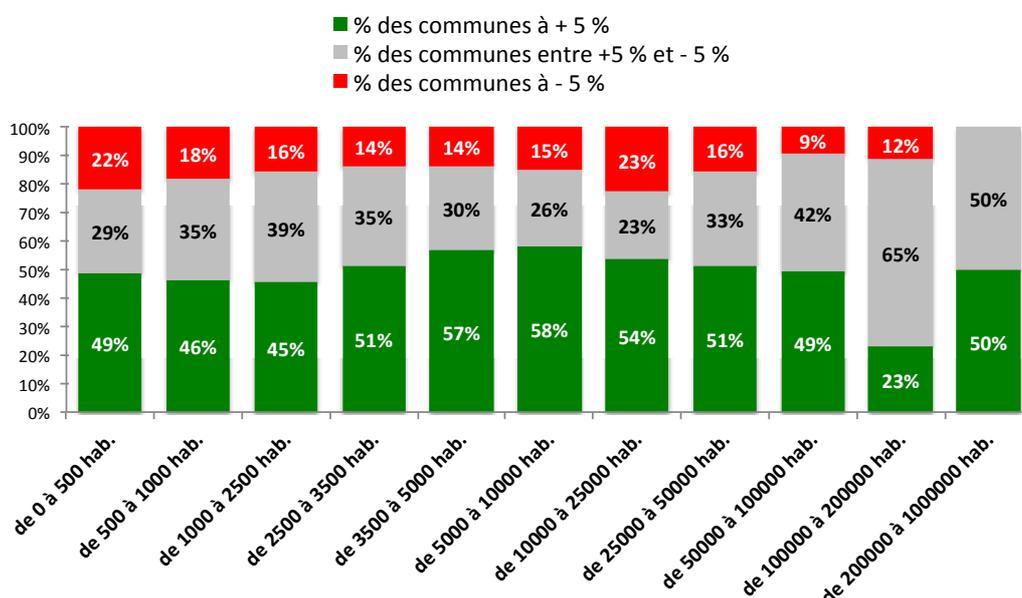
Ceci posé, ce tunnel de progression a pour objet de lisser dans le temps les effets de la réforme.

**A horizon 2019, c'est-à-dire après 4 exercices d'application, l'application de ce tunnel concernerait encore 70 % des communes : 49 % à la hausse, 19 % à la baisse.**

	2016	2017	2018	2019	2019 en %
<b>Nb de communes à + 5 %</b>	27 303	23 843	20 078	17 682	49%
<b>Nb de communes à - 5 %</b>	5 725	7 236	10 216	7 034	19%
<b>Autres</b>	3 377	5 326	6 111	11 689	32%

Application du tunnel de progression de la dotation forfaitaire, en 2019, par strate :

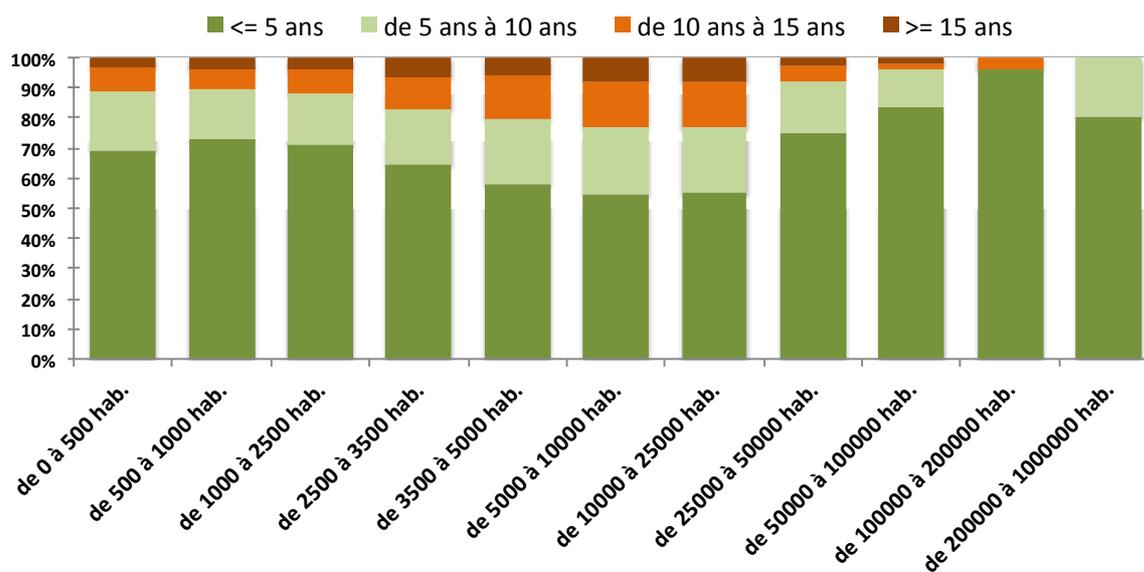
#### Tunnel d'évolution de la dotation forfaitaire de +/- 5 % en 2019



A partir de la situation simulée en 2019 :

- 69 % des communes seraient sorties du tunnel sous 5 ans (2024)
- 19 % entre 5 et 10 ans (2029)
- 8 % entre 10 ans et 15 ans
- 4 % après 15 ans.

### Répartition des communes selon le nombre d'années d'application du tunnel de +/-5 % au delà de 2019 (métropole hors MGP)



#### ii) Le coefficient uniforme d'ajustement

Le PLF prévoit que le montant des trois dotations des communes (base, ruralité, centralité), après application du tunnel de progression, soit ajusté de sorte à atteindre la dotation forfaitaire mise en répartition l'année précédente.

Selon nos estimations, ce coefficient uniforme, qui s'applique en pratique au total base + ruralité + centralité s'établirait comme suit :

	2016	2017	2018	2019
Dotation de base	5 359	5 359	5 359	5 359
Dotation de ruralité	272	272	272	272
Dotation de centralité (part communale)	1 646	1 646	1 646	1 646
<b>Total avant ajustement</b>	<b>7 278</b>	<b>7 278</b>	<b>7 278</b>	<b>7 278</b>
<b>Total à répartir = DGF N-1</b>	<b>10 819</b>	<b>9 221</b>	<b>7 622</b>	<b>7 474</b>
<b>Ecart</b>	<b>3 542</b>	<b>1 943</b>	<b>345</b>	<b>196</b>
<b>Coefficient</b>	<b>1,57</b>	<b>1,36</b>	<b>1,15</b>	<b>1,12</b>
<b>Var. Coef</b>		<b>-13%</b>	<b>-16%</b>	<b>-2%</b>

Ce coefficient va évoluer chaque année en fonction :

- de l'écrêtement alimentant la péréquation (qui réduit l'enveloppe à répartir l'année suivante) ;
- de l'effet de la hausse de la population, qui va faire augmenter les trois dotations ;
- de la répartition de la dotation de centralité entre part communale et part intercommunale (nombre d'EPCI appliquant la FPU).

→ Lorsque le montant à répartir deviendra inférieur aux trois dotations spontanées (fonction de la population), le coefficient sera donc inférieur à 1. Autrement dit, les paramètres effectifs de calcul des 3 fractions (75,72 €/habitant, 20 €/habitant, 15 à 45 €/habitant) tomberont sous les valeurs affichées

En résumé, à ce stade, la dotation d'une commune est égale à :

Dotation de base + dotation de ruralité + dotation de centralité  
 x coefficient  
 +/- écrêtement ou garantie à +/- 5 % de N-1

## 5. Ecrêtement pour la péréquation

L'abondement des dotations communales de péréquation est financé d'une part par la réduction des compensations d'exonérations fiscales (hors DGF, donc) et d'autre part par un écrêtement appliqué à la dotation forfaitaire.

Le mécanisme actuel est reconduit, à savoir : sont écrêtées les communes dont le potentiel fiscal par habitant (corrigé d'un coefficient logarithmique fonction croissante de la population) est supérieur à 75 % de la moyenne.

L'écrêtement est plafonné à 3 % de la dotation forfaitaire déterminée après garantie. Une commune subissant l'écrêtement au niveau plafond, et hors effet de la contribution au redressement, peut donc voir sa dotation varier d'une année sur l'autre :

- Au maximum d'environ + 2 % (+ 5% - 3 %)
- Au minimum d'environ - 8 % (-5 % - 3 %)

On notera que l'année suivante, c'est la DGF après écrêtement qui est remise en répartition, ce qui conduit mécaniquement à une diminution du coefficient d'ajustement appliqué à l'ensemble des dotations communales.

→ En clair, hors effet variation de la population, la dotation diminue ensuite pour l'ensemble des communes, même celles ne subissant pas d'écrêtement (c'est ce qui explique, dans la présente simulation, que le coefficient d'ajustement diminue de 2 % en 2019). En revanche, la baisse sera toujours plus importante pour les communes écrêtées, puisque cette dernière s'appliquera à partir de la dotation totale perçue en N-1.

Métropole hors périmètre MGP

Potentiel fiscal moyen (2015)	Seuil = 0,75 X moyenne	Nb communes éligibles	Nb communes écrêtement à - 3 % en 2016	Nb communes écrêtement à 3 % en 2019
599	449	17 995	8 119	17 380

→ La réduction de la dotation forfaitaire entre 2015 et 2019 se traduit par une généralisation du plafond d'écrêtement égal à 3 % de la dotation N-1. Les communes qui sont au plafond aujourd'hui voient en effet leur écrêtement se réduire au même rythme que leur dotation forfaitaire, reportant l'effort sur les communes éligibles à l'écrêtement mais n'ayant pas encore atteint le plafond (puisque le prélèvement annuel est supposé stable à 148,5 M€) et les amenant finalement presque toutes au plafond. Il pourrait être envisagé de remonter le plafond de 3% afin d'éviter cet effet de maintenir le poids du critère d'écrêtement (le potentiel fiscal); toutefois, cela conduirait à des baisses de dotation forfaitaires supérieures à 8 % pour les communes dont la forfaitaire diminue déjà de – 5 % / an.

par strate de population (métropole hors MGP)

de	à	nb communes de la strate	Population	Nb de communes écrêtées	% des communes de la strate	Nb de communes à -3 % en 2016	Nb de communes à -3 % en 2017	Nb de communes à -3 % en 2018	Nb de communes à -3 % en 2019
0	500	18 679	4 527 648	7 766	42%	3 149	4 397	7 042	7 417
500	1 000	7 447	5 278 466	3 788	51%	1 773	2 401	3 533	3 684
1 000	2 500	5 984	9 254 018	3 285	55%	1 630	2 148	3 074	3 197
2 500	3 500	1 256	3 708 615	816	65%	419	568	770	792
3 500	5 000	998	4 155 563	709	71%	372	511	677	690
5 000	10 000	1 162	8 040 071	890	77%	474	635	856	875
10 000	25 000	615	9 261 978	519	84%	244	357	505	514
25 000	50 000	173	5 894 748	149	86%	48	85	136	141
50 000	100 000	55	3 551 951	45	82%	9	20	42	44
100 000	200 000	26	3 642 883	20	77%	1	4	17	19
200 000	1 000 000	10	3 793 936	8	80%	0	3	7	7

## 6. La contribution au redressement

Une fois calculée la dotation après ajustement, tunnel et écrêtement, la contribution au redressement des finances publiques est appliquée en 2016 et 2017.

C'est la contribution au redressement des finances publiques qui explique la réduction du coefficient d'ajustement de 1,57 en 2016 à 1,36 en 2017 et 1,15 en 2018.

Dès lors, il faut comprendre que les dotations de base, de ruralité et de centralité ont été calibrées sur la base d'une DGF à répartir après contribution au redressement.

→ La contribution au redressement appliquée en 2016 et 2017 reste calculée au prorata des recettes de fonctionnement des collectivités. Cependant, on comprend bien que son recyclage l'année suivante sous forme de coefficient d'ajustement, conduit en fait à l'appliquer proportionnellement à l'ensemble dotation de base + centralité + ruralité.

Dans le dispositif actuel, l'application de la contribution au redressement conduisait certaines communes à perdre toute leur DGF, et à se voir prélevées sur leurs douzièmes de fiscalité (cas de 59 communes en 2015... mais de 500 communes environ en 2019). Schématiquement, il s'agit de communes dont la DGF est inférieure à environ 6 % de leurs recettes totales (poids moyen de la contribution au redressement pour les collectivités).

→ Le projet de réforme est fondé sur le postulat que toutes les communes doivent percevoir de la DGF. Deux mesures sont prises :

- Les communes dont la DGF était nulle en 2015 bénéficient à nouveau d'une dotation en 2016, mais divisée par deux.
- La contribution est plafonnée à 50 % de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente.

→ Ce dispositif génère un gain très significatif pour les communes qui en bénéficient, qui sont par ailleurs souvent des communes très riches en bases fiscales. Conséquence directe, les premiers bénéficiaires de la réforme sont des communes à potentiel financier très élevé : celui des trente premiers gagnants (tous concernés par la suppression des dotations négatives) est systématiquement supérieur au double de la moyenne nationale et s'élève en moyenne pondérée à 7.000 € par habitant (plus de 10 fois la moyenne nationale !).

« Tolérer » les dotations négatives, à l'instar du système actuel, suffirait à contrer cet effet brutalement contre-péréquateur. Les grands équilibres de la réforme n'en seraient pas bouleversés car les sommes en jeu (50 M€ environ) restent modestes à l'échelle des masses mises en répartition, mais l'acceptabilité de la réforme en serait sans doute renforcée.

## Communes les plus gagnantes (hors MGP)

rang	N°INSEE	Communes les plus gagnantes à la réforme (ref. 2019)	pour info : population DGF	bilan global de la réforme en 2019 (€ / hab.)	pour info : DGF négative en 2019 dans le système actuel (€ / hab.)	pour info : Pfin
1	38527	VAUJANY	829	+ 1 106	1 071	8 822
2	65117	CADEILHAN-TRACHERE	61	+ 787	761	2 589
3	77282	MAUREGARD	339	+ 624	606	11 760
4	77291	MESNIL-AMELOT	859	+ 540	524	21 602
5	76493	PALUEL	546	+ 455	437	43 209
6	55087	BURE	92	+ 420	385	62 779
7	1390	SAINT-VULBAS	1 035	+ 356	338	11 840
8	95492	PLESSIS-GASSOT	72	+ 291	270	5 848
9	95527	ROISSY-EN-FRANCE	2 978	+ 285	270	6 367
10	50163	DIGULLEVILLE	322	+ 282	264	5 318
11	77123	COMPANS	809	+ 252	236	5 697
12	8122	CHOOZ	800	+ 247	243	19 664
13	50385	OMONVILLE-LA-PETITE	194	+ 218	198	4 252
14	86077	CIVAUX	1 126	+ 217	198	7 321
15	59273	GRAVELINES	12 024	+ 209	193	4 379
16	37011	AVOINE	1 878	+ 206	190	4 145
17	82072	GOLFÈCH	977	+ 203	188	14 088
18	26284	ROUSSAS	417	+ 192	173	1 321
19	30084	CODOLET	733	+ 192	177	4 624
20	73026	AVRIEUX	524	+ 192	168	3 366
21	51504	SAINTE-MARTIN-SUR-LE-PRE	776	+ 186	169	3 498
22	57303	HAUCONCOURT	557	+ 185	168	4 678
23	9139	HOSPITALET-PRES-L'ANDORRE	131	+ 178	170	3 996
24	73046	BONNEVAL	151	+ 177	144	2 255
25	10372	SOULAINES-DHUY	357	+ 174	144	3 959
26	12203	ROQUEFORT-SUR-SOULZON	665	+ 171	153	2 929
27	73194	ORELLE	722	+ 163	149	4 546
28	76660	SANDOUVILLE	833	+ 162	144	5 845
29	15206	SAINTE-PIERRE	192	+ 161	158	2 990
30	76489	OULDALLE	413	+ 155	137	4 284
31	27165	CONCHES-EN-OUCHÉ	5 172	+ 154	0	596
32	57677	TREMERY	1 084	+ 154	138	2 988
33	62560	MARQUISE	5 219	+ 149	0	549
34	59603	TRITH-SAINT-LEGER	6 511	+ 146	130	3 024
35	76305	GONFREVILLE-L'ORCHER	9 240	+ 145	140	4 294
36	62057	AUDRUICQ	5 266	+ 145	0	504
37	95088	BONNEUIL-EN-FRANCE	729	+ 145	129	4 613
38	64300	LACQ	744	+ 142	124	3 647
39	87131	SAILLAT-SUR-VIENNE	860	+ 139	123	3 006
40	2095	BOHAIN-EN-VERMANDOIS	6 019	+ 130	0	719
41	38468	SALAISE-SUR-SANNE	4 427	+ 130	113	3 175
42	68064	CHALAMPE	989	+ 129	113	4 727
43	34114	GIGNAC	5 873	+ 129	0	590
44	82134	NEGREPELISSE	5 472	+ 129	0	629
45	28149	LUGO-DI-NAZZA	136	+ 128	107	8 976
46	6146	TOURNEFORT	172	+ 127	126	2 958
47	95212	EPIAIS-LES-LOUVRES	109	+ 126	119	6 292
48	54427	PIERRE-PERCEE	140	+ 126	114	8 249
49	10411	VILLE-AUX-BOIS	22	+ 122	96	6 798
50	6025	BROC	1 561	+ 119	117	2 857

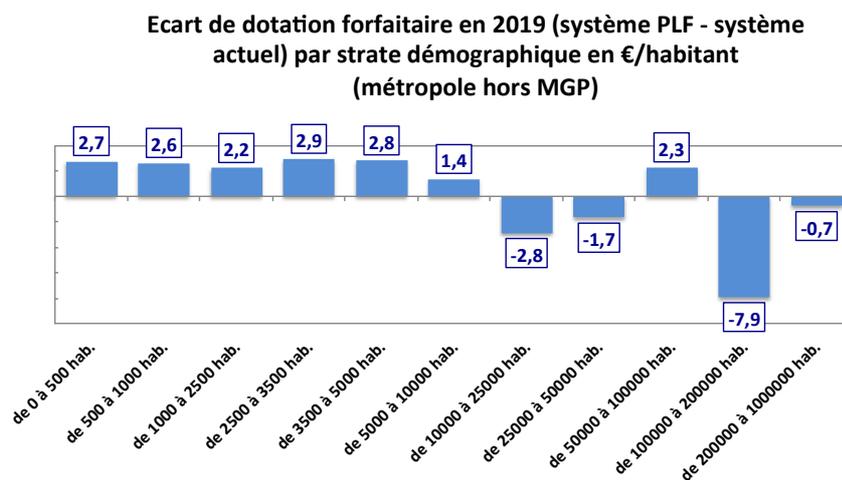
## Communes les plus perdantes (hors MGP)

rang	N°SIREN	Communes les plus perdantes à la réforme (ref. 2019)	pour info : population DGF	bilan global de la réforme en 2019 (€ / hab.)	pour info : DGF négative en 2019 dans le système actuel (€ / hab.)	pour info : Pfin
1	26228	PENNES-LE-SEC	33	- 863	0	5 068
2	11020	AURIAC	49	- 513	0	991
3	26150	IZON-LA-BRUISSÉ	11	- 446	0	2 918
4	54310	LEMENIL-MITRY	4	- 418	0	3 410
5	55164	DOUAUMONT	8	- 405	0	2 640
6	50353	MONT-SAINT-MICHEL	71	- 393	0	8 857
7	26267	RIOMS	28	- 379	0	1 075
8	43139	MONTCLARD	72	- 364	0	835
9	63351	SAINTE-GERMAINE-PRES-HERMENT	100	- 355	0	992
10	11245	MONTGAILLARD	73	- 352	0	914
11	11186	LAIRIERE	58	- 352	0	996
12	10037	BERCENAY-EN-OTHE	476	- 342	0	2 044
13	26296	SAINTE-BENOIT-EN-DIOIS	39	- 336	0	1 191
14	66076	FELLUNS	80	- 297	0	1 098
15	4107	MAJASTRES	13	- 294	0	2 123
16	5094	NOSSAGE-ET-BENEVENT	18	- 292	0	1 056
17	4050	CHATEAUFORT	42	- 281	0	879
18	25161	CONSOLATION-MAISONNETTES	32	- 281	0	2 036
19	11374	SALZA	46	- 280	0	494
20	9304	SUZAN	25	- 274	0	210
21	11082	CAUNETTE-SUR-LAUQUET	11	- 271	0	1 765
22	43085	DESGES	78	- 266	0	1 044
23	48180	SAINTE-ROME-DE-DOLAN	114	- 265	0	1 081
24	4191	SAINTE-MARTIN-LES-SEYNE	39	- 264	0	1 020
25	7160	MONESTIER	69	- 262	0	1 144
26	43182	SAINTE-ETIENNE-SUR-BLESLE	73	- 261	0	990
27	80270	EPECAMPS	5	- 259	0	2 082
28	4159	REDORTIERS	118	- 257	0	940
29	43144	MOUDEYRES	129	- 257	0	999
30	43098	FREYCENET-LA-TOUR	181	- 252	0	990
31	63087	CHAPPELLE-MARCOUSSE	96	- 244	0	971
32	63433	TORTEBESSE	78	- 243	0	911
33	63359	SAINTE-HILAIRE-LES-MONGES	110	- 242	0	758
34	43252	VARENNES-SAINT-HONORAT	58	- 242	0	966
35	64092	BANCA	362	- 241	0	763
36	11250	MONTJOI	63	- 240	0	643
37	48069	GATUZIERES	87	- 234	0	1 067
38	15180	SAINTE-CLEMENT	96	- 232	0	959
39	19074	EGLISE-AUX-BOIS	76	- 230	0	766
40	26242	POET-EN-PERCIPI	33	- 229	0	866
41	31195	FRANCAZAL	24	- 227	0	1 101
42	48098	MOLEZON	148	- 227	0	935
43	43208	SAINTE-MARGUERITE	62	- 227	0	990
44	26274	ROCHEFOURCHAT	7	- 226	0	1 664
45	26254	PRADELLE	36	- 224	0	704
46	19006	ALLEYRAT	134	- 224	0	971
47	43064	CHASSIGNOLLES	157	- 219	0	958
48	4207	SIGOVER	120	- 218	0	963
49	1311	PREMILLIEU	88	- 217	0	952
50	43169	SAINTE-AUSTREMOINE	79	- 217	0	799

## Bilan de la nouvelle dotation forfaitaire des communes

Par strate démographique, les écarts en €/habitant entre la situation actuelle, projetée jusqu'en 2019 et la situation post-PLF, projetée au même horizon, s'établissent entre -0,6 % et - 5,5 %.

Si elle transfère des masses financières des + 10 000 vers les -10 000, les enjeux demeurent toutefois modérés. **La réforme ne bouleverse donc pas radicalement la répartition de la dotation forfaitaire entre strates démographiques, du moins d'ici 2019.**



Dans le détail, il est intéressant de comparer la composition de la dotation actuelle (dotation de base, superficie et « complément de garantie », qui correspond à une garantie de ressources) à la composition après réforme (base, dotation de ruralité, dotation de centralité).

**par strate de population (métropole hors MGP)**

				Structure initiale (avant 2015)						
de	à	nb communes de la strate	Population	Dotation de base 2014 (€/hab)	Dotation de superficie 2014 (€/hab)	Complément de garantie 2014 (€/hab)	Forfaitaire 2015 hors CRFP (€/hab)	CRFP 2015-2017 en €/hab	Ecrêtement 2015-2019 €/hab	Forfaitaire 2019 dispositif actuel €/hab
0	500	18 679	4 527 648	64,2	17,3	54,3	135,0	-36,8	-2,3	96,0
500	1 000	7 447	5 278 466	68,0	8,3	46,9	123,4	-37,1	-2,8	83,5
1 000	2 500	5 984	9 254 018	76,4	4,6	44,7	127,0	-40,6	-3,0	83,3
2 500	3 500	1 256	3 708 615	83,0	2,7	45,5	132,8	-46,8	-3,8	82,2
3 500	5 000	998	4 155 563	86,7	2,1	47,4	138,1	-51,8	-4,4	82,0
5 000	10 000	1 162	8 040 071	92,3	1,2	55,1	150,0	-59,8	-5,1	85,1
10 000	25 000	615	9 261 978	100,9	0,6	72,2	173,0	-69,8	-6,1	97,1
25 000	50 000	173	5 894 748	109,7	0,2	88,2	192,3	-75,5	-5,9	111,0
50 000	100 000	55	3 551 951	116,6	0,3	86,6	196,1	-76,7	-4,9	114,5
100 000	200 000	26	3 642 883	124,8	0,1	101,6	223,2	-75,8	-3,9	143,6
200 000	1 000 000	10	3 793 936	127,9	0,1	85,7	207,5	-72,6	-4,5	130,4



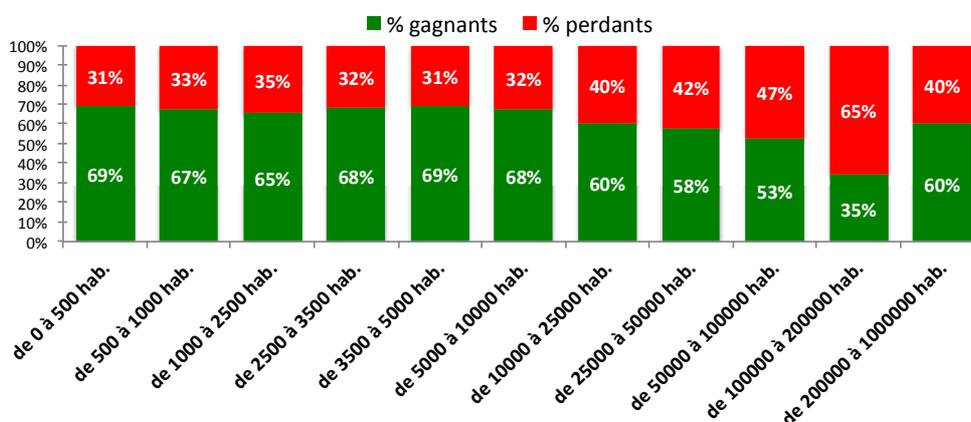
**par strate de population (métropole hors MGP)**

de	à	nb communes de la strate	Population	Dotation de base (€/hab)	Dotation de ruralité (€/hab)	Dotation de centralité (€/hab)	Total base + ruralité + centralité (€/hab)	Garanties / écrêtement / ajustement (€/hab)	Forfaitaire 2019 PLF €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %
0	500	18 679	4 527 648	75,7	23,8	0,3	99,9	-1,2	98,7	2,7	2,9%
500	1 000	7 447	5 278 466	75,7	10,4	2,2	88,3	-2,2	86,1	2,6	3,1%
1 000	2 500	5 984	9 254 018	75,7	5,1	8,8	89,6	-4,0	85,5	2,2	2,6%
2 500	3 500	1 256	3 708 615	75,7	2,3	14,4	92,5	-7,4	85,1	2,9	3,5%
3 500	5 000	998	4 155 563	75,7	2,3	17,1	95,2	-10,4	84,8	2,8	3,4%
5 000	10 000	1 162	8 040 071	75,7	1,1	19,2	96,0	-9,6	86,4	1,4	1,6%
10 000	25 000	615	9 261 978	75,7	0,1	23,5	99,4	-5,1	94,3	-2,8	-2,9%
25 000	50 000	173	5 894 748	75,7	0,0	35,8	111,5	-2,2	109,3	-1,7	-1,5%
50 000	100 000	55	3 551 951	75,7	0,1	39,9	115,7	1,0	116,8	2,3	2,0%
100 000	200 000	26	3 642 883	75,7	0,0	53,1	128,8	6,9	135,7	-7,9	-5,5%
200 000	1 000 000	10	3 793 936	75,7	0,0	54,7	130,4	-0,7	129,7	-0,7	-0,6%

En revanche, **les écarts peuvent être plus importants à l'intérieur même d'une strate démographique, car les dotations de ruralité et de centralité sortent d'une pure logique démographique** : comme on a pu le voir, certaines communes peu peuplées ne vont pas percevoir de dotation de ruralité, et certaines communes plus importantes, dès lors qu'elles s'insèrent dans un EPCI où figure une commune plus importante qu'elles, ne vont pas non plus de dotation de centralité significative (voir le bilan global ci-après).

Au global, 68 % des communes sortiraient gagnantes, en 2019, de la nouvelle répartition de la dotation forfaitaires, regroupant 61 % de la population (métropole hors MGP). Seule la strate 100 000 – 200 000 habitants afficherait une majorité de perdants.

**Dotation forfaitaire  
Nombre de communes gagnantes / perdantes par strate  
(métropole hors MGP)**



**par strate de population (métropole hors MGP)**

de	à	nb communes de la strate	Population	Nombre gagnants	Population gagnante	Gain moyen /hab	Nombre perdant	Population perdante	perte moyenne /hab
0	500	18 679	4 527 648	12 951	3 175 650	14	5 728	1 351 998	-10
500	1 000	7 447	5 278 466	5 020	3 536 431	13	2 427	1 742 035	-9
1 000	2 500	5 984	9 254 018	3 910	6 064 201	13	2 074	3 189 817	-9
2 500	3 500	1 256	3 708 615	854	2 526 905	13	402	1 181 710	-9
3 500	5 000	998	4 155 563	693	2 888 171	14	305	1 267 392	-10
5 000	10 000	1 162	8 040 071	787	5 437 618	14	375	2 602 453	-12
10 000	25 000	615	9 261 978	371	5 477 721	15	244	3 784 257	-20
25 000	50 000	173	5 894 748	100	3 456 527	15	73	2 438 221	-18
50 000	100 000	55	3 551 951	29	1 820 313	20	26	1 731 638	-15
100 000	200 000	26	3 642 883	9	1 274 345	19	17	2 368 538	-42
200 000	1 000 000	10	3 793 936	6	2 024 619	20	4	1 769 317	-21

## B) Les dotations de péréquation communales

Les trois dotations de péréquation, qui représentent 17 % de la DGF totale du bloc communal, sont regroupées en deux, la Dotation de Solidarité Urbaine et la Dotation de Solidarité Rurale, absorbant les crédits de la Dotation Nationale de Péréquation de facto supprimée.

Parallèlement :

- Le nombre d'éligibles est restreint pour les deux dotations restantes aux 2/3 des communes concernées, ce qui permet d'abonder d'autant la dotation des communes maintenues dans le dispositif ;
- La DSU dite cible, et la DSR cible, qui visaient à concentrer une partie substantielle de la croissance annuelle de la dotation sur les premiers éligibles sont supprimées. Dorénavant, la croissance globale de l'enveloppe sera répartie en totalité entre tous les éligibles, et non plus entre quelques uns en priorité, les rangs supérieurs étant toutefois surpondérées dans cette répartition.

	Dotation de solidarité urbaine	Dotation Nationale de Péréquation	Dotation de Solidarité Rurale
Montant 2015 en M€	1 730	794	1 125
<i>Eligibles métropole</i>	<i>859 (1)</i>	<i>22 008</i>	<i>34 615 (2)</i>
Montant 2016 après PLF en M€	2 251		1 696
<i>Eligibles métropole</i>	<i>776 (3)</i>		<i>23 084 (4)</i>

(1) 742 villes > 10 000 hab et 117 villes de 5 000 à 10 000 hab

(2) Eligibles à la DSR "péréquation". Eligibles à la DSR Bourg Centre = 4 059

(3) 659 villes > 10 000 hab et 117 villes de 5 000 à 10 000 hab

(4) Eligibles à la DSR "péréquation". Eligibles à la DSR Bourg Centre = 4 059 (inchangé)

Les communes éligibles en 2015 à la DSU ou à la DSR bénéficient d'une garantie de sortie sur trois années (épuisée, donc en 2019, dernière année de notre projection), fondée sur la somme de la DSU-DSR « péréquation » et de la DNP perçue l'année précédente.

En revanche, les communes qui n'étaient éligibles qu'à la DNP en 2015 perdent leur dotation sans aucune garantie. 71 sont concernées, regroupant tout de même 2,2 millions d'habitants (certaines grandes villes comme Nice et Bordeaux sont dans ce cas ainsi que plusieurs villes moyennes telles qu'Antibes, Saint-Maur, Hyères, Agde ou encore Cagnes-sur-Mer). Les dotations perdues représentent 29,5 M€ au total.

Cet effet est déterminant dans le bilan de la réforme des communes concernées :

### bilan 2019 selon éligibilité DNP (métropole hors MGP)

éligibilité aux dotations de péréquation	nb communes	population	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %
DNP <b>mais ni</b> DSU <b>ni</b> DSR	71	2 157 320	113	100	-13,0	-11,5%
DNP <b>et</b> DSU <b>ou</b> DSR	22 149	39 170 371	218	219	0,6	0,3%
non éligibles DNP	14 185	19 782 186	89	89	0,3	0,3%

## 1. La dotation de solidarité urbaine

- L'indice synthétique, utilisé pour déterminer l'éligibilité et le montant de la dotation est inchangé (potentiel financier 45%, proportion d'allocataires APL 30 % et proportion de logements sociaux 15 %, revenu par habitant 10 %).
- Les communes restent classées par indice décroissant, le rang 1 correspondant à la commune la plus défavorisée.
- La DSU reste divisée en deux catégories : communes > 10 000, dont seules les 659 premières communes restent éligibles, et les communes de 5 000 à 10 000 dont les 10 % premières communes restent éligibles.
- La DSU cible est supprimée : ce mécanisme mis en place en 2009 consistait à concentrer la répartition de la croissance annuelle de l'enveloppe sur les 250 premiers rangs pour les villes > 10 000 habitants et sur les 30 premiers pour les villes < 10 000 habitants. La DSU des communes des rangs supérieurs était gelée ou indexée sur l'inflation.
- La DSU reste largement forfaitisée : chaque éligible est assuré de recevoir sa dotation N-1, sans nouveau calcul (c'est à dire que les critères de répartition ne jouent toujours pas sur le stock, pérennisant des avantages acquis dans un passé parfois lointain et inversement ignorant des évolutions comme les croissances de population). Seule la croissance annuelle, répartie entre tous, tient compte de l'évolution des critères de répartition.
- La croissance annuelle est répartie entre tous les éligibles sur la base d'une formule déjà en tenant compte : de l'indice synthétique, d'un coefficient de majoration fonction du rang de la commune (de 0,5 à 2), de l'effort fiscal et de deux coefficients « politique de la ville » (ZUS et ZFU).

DSU des communes > 10 000

Système actuel		Système PLF	
Rang 1 à 250	DSU N-1 + DSU cible = ciblage de la hausse annuelle de l'enveloppe	Rangs 1 à 659	DSU N+1 forfaitisée + répartition de la croissance annuelle entre tous les éligibles
Rang 251 à 495	DSU N-1 + inflation		
Rang 495 à 742	DSU figée		
Rang > 742	non éligibles	Rangs > 659	Non éligibles

Principaux effets de la réforme :

- Moindre progression pour les communes de l'ex-DSU cible (rang < 250) sauf cas particuliers de coefficients ZUS/ZFU élevés.
- Plus forte progression pour les communes restant éligibles mais qui ne bénéficiaient pas de la DSU cible (rang > 250).
- Perte pour les communes des rangs > 659.



Du fait de la forfaitisation de la DSU d'une année sur l'autre, l'évolution du positionnement des communes sur les critères de répartition ne joue que sur :

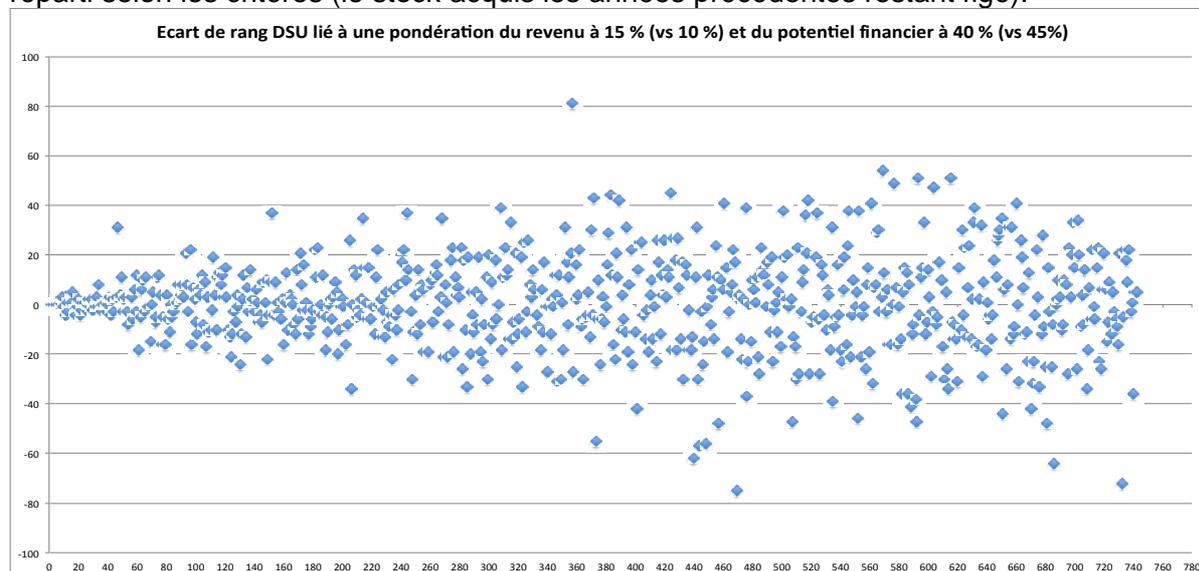
- L'éligibilité à la dotation ;
- La croissance répartie annuellement : 521 M€ en 2016 puis 180 M€ par an (selon les hypothèses de projection). Autrement dit en 2016 sur 23 % de l'enveloppe répartie (521 M€ sur 2 251 M€).

→ L'avantage est une forte visibilité budgétaire pour les éligibles (la dotation ne peut pas baisser, sauf en cas de sortie du dispositif) mais la contrepartie est une distorsion entre les montants perçus en €/habitant et la situation réelle des communes selon les critères de répartition (ceux-ci ne s'appliquant pas, chaque année, à la totalité de l'enveloppe répartie).

Recalculer l'ensemble du stock de la DSU, revenant ainsi sur 7 années de forfaitisation (2009-2015), provoquerait d'importantes variations, qui nécessiteraient sans doute la mise en place d'un lissage progressif dans le temps (voir simulation en annexe).

*Effet d'une modification de l'indice synthétique de calcul de la DSU – pondération du potentiel financier ramenée de 45 % à 40 % et du revenu porté de 10 % à 15 % (une meilleure prise en compte du revenu des habitants figurait par parmi les souhait exprimés par des maires dans un sondage sur la répartition de DGF – courrier des maires n°295)*

Sur les 740 communes éligibles en 2015 (catégorie des plus de 10 000 habitants) : 47 % verraient leurs rang évoluer de moins de 10 places (en plus ou en moins), 29 % entre 10 et 20 places, 13 % entre 20 et 30 places et 11 % de plus de 30 places. Un effet qui n'est donc pas de nature à bouleverser fondamentalement la répartition de la dotation, et ce d'autant plus dans la logique du PLF, puisque seul le flux de croissance annuelle de l'enveloppe est réparti selon les critères (le stock acquis les années précédentes restant figé).



*Exemples de villes dont l'indice synthétique varie fortement :*

- Fleury (11) : rang 357 à 438 = hausse de + 81 rang (→ évolution défavorable) ; potentiel financier inférieur de 55 % à la moyenne, alors que le revenu par habitant n'est inférieur que de 12 % à la moyenne.
- Miramas (13) : rang 469 à 394 = baisse de 75 rangs (→ évolution favorable) ; potentiel financier supérieur de 92 % à la moyenne, alors que le revenu par habitant est inférieur de 32 % à la moyenne.

## 2. La dotation de solidarité rurale (part péréquation)

Un peu plus profondément remaniée que la DSU, les principaux points concernant la DSR péréquation sont les suivants :

### Le nouveau calcul de la DSR péréquation

	Système actuel	Système PLF
Eligibilité	Potentiel financier < à 2 x la moyenne de strate	2/3 des communes classées selon un indice synthétique 70 % potentiel financier / 30 % revenu par habitant et potentiel financier < 2x moyenne
Nombre de communes (métropole)	34 615	23 084
Calcul de la dotation	4 parts séparées : - potentiel financier et effort fiscal (30%) - voirie (30 %) - enfants 3 - 16 ans (30 %) - potentiel fin. Superficiaire (10 %)	Indice synthétique : - potentiel financier (30%) - voirie (30 %) - enfants scolarisés maternelle et primaire (30 %) - potentiel fin. Superficiaire (10 %)  Dotation = indice synthétique x coef rang éligibilité de 0,5 à 4 x effort fiscal (max 1,2) x pop x valeur point
Fraction cible = 40 % de la croissance de l'enveloppe	Réservée aux 10 000 premières communes classées selon un indice synthétique 70 % potentiel financier / 30 % revenu par habitant Répartie comme la dotation principale	Supprimée --> la croissance est répartie entre tous

NB : la DSR « bourg centre » reste inchangée.

En comparant les dotations 2019 avant / après PLF, il ressort que le nouveau dispositif est, logiquement, plus favorable aux communes situées dans les premiers rangs d'éligibilité. Les montants négatifs correspondent aux sorties de dispositif (dernier tiers du classement hors les 3% de communes inéligibles dans le dispositif actuel).

### par rang DSR (métropole hors MGP)

de	à	nb communes	population	DSR*+DNP 2019 €/hab	DSR* 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %
0	5 000	5 000	5 115 512	113	127	14,9	13,3%
5 000	10 000	5 000	4 646 432	100	102	2,7	2,7%
10 000	23 080	13 080	12 134 978	50	58	7,8	15,6%
23 080	32 000	8 920	9 360 761	27	8	-19,1	-70,0%
32 000	37 000	2 617	2 870 878	15	2	-13,1	-88,0%

\* y compris DSR Bourgs Centres

Analysé par taille de commune, l'effet du nouveau dispositif apparaît d'autant plus favorable que la population communale est élevée.

### par strate de population < 10 000 hab. (métropole hors MGP)

de	à	nb communes de la strate	Population	DSR*+DNP 2019 €/hab	DSR* 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %
0	500	18 679	4 527 648	54,0	30,6	-23,3	-43,2%
500	1 000	7 447	5 278 466	57,4	40,9	-16,5	-28,7%
1 000	2 500	5 984	9 254 018	59,9	59,3	-0,6	-1,0%
2 500	3 500	1 256	3 708 615	55,9	63,6	7,7	13,7%
3 500	5 000	998	4 155 563	56,0	66,1	10,1	18,1%
5 000	10 000	1 162	8 040 071	50,5	62,5	11,9	23,6%

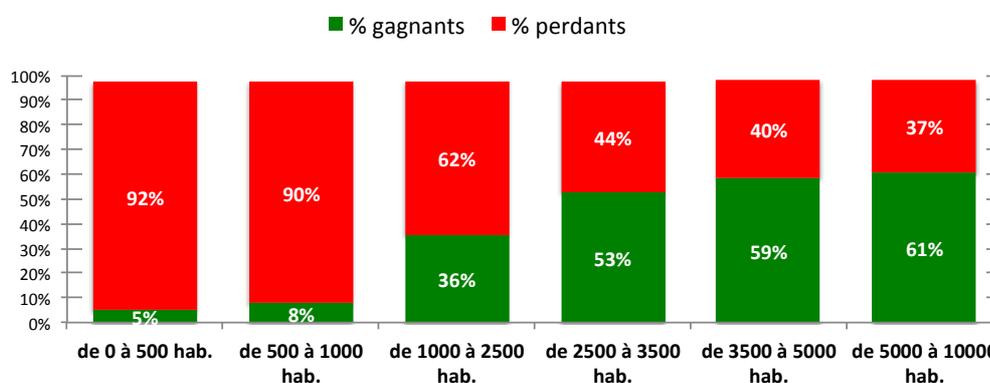
\* y compris DSR Bourgs Centres

→ En effet, les parts « nombres d'élèves » et « longueur de voirie » de l'indice synthétique de répartition ne sont pas pondérées par la population : autrement dit, le nombre d'élèves et la longueur de voirie de chaque commune sont comparés directement à la moyenne d'ensemble des moins de 10 000 habitants.

Ce faisant, on compte en effet en partie deux fois la population : une première fois dans l'indice synthétique, si l'on considère que la longueur de voirie et surtout le nombre d'élèves sont largement proportionnels à la population ; une seconde fois en multipliant la dotation par habitant ainsi obtenue par la population de la commune.

Corriger cet effet serait techniquement simple en modifiant le calcul de l'indice synthétique pour comparer non pas directement le nombre d'élèves et la longueur de voirie à la moyenne, mais plutôt le nombre d'élèves par habitant et la longueur de voirie par habitant aux ratios moyens nationaux en la matière (voir ci-après).

**Dotation de solidarité rurale**  
Communes gagnantes / perdantes par strates (< 10 000 hab.)  
Métropole hors MGP



de	à	nb communes de la strate	Population	Nombre gagnants	Population gagnante	Gain moyen /hab	Nombre perdant	Population perdante	perte moyenne /hab
0	500	18 679	4 527 648	960	195 270	14	17 200	4 224 863	-26
500	1 000	7 447	5 278 466	577	428 303	12	6 675	4 710 507	-20
1 000	2 500	5 984	9 254 018	2 127	3 609 583	19	3 732	5 451 908	-14
2 500	3 500	1 256	3 708 615	664	1 966 180	26	558	1 642 261	-14
3 500	5 000	998	4 155 563	586	2 419 585	27	395	1 664 023	-14
5 000	10 000	1 162	8 040 071	706	4 832 850	28	435	3 051 690	-13

\* y compris DSR Bourgs Centres

### Illustration sur le calcul de l'indice synthétique de la DSR

Trois communes A (5 700 habitants), B (1 421 habitants) et C (269 habitants) présentent la situation suivante, au regard des 4 critères utilisés pour calculer l'indice synthétique déterminant le montant de la dotation de solidarité rurale.

En valeur absolue le nombre d'élèves et la longueur de voirie diffèrent fortement entre les trois communes. Toutefois, exprimés par rapport à la population, les situations des trois communes sont, en fait, beaucoup plus proches : le nombre d'élèves représente environ 18%-19 % de la population, et la longueur de voirie entre 17 et 20 mètres / habitant.

	Com. A	Com. B	Com. C
population	5 700	1 421	269
Potentiel financier	930	520	519
Pofin de strate	1 027	746	617
<b>Nombre d'élèves</b>	<b>1 091</b>	<b>268</b>	<b>49</b>
<b>en % pop</b>	<b>19%</b>	<b>19%</b>	<b>18%</b>
<b>Longueur de voirie</b>	<b>99 081</b>	<b>28 139</b>	<b>5 513</b>
<b>par hab</b>	<b>17,4</b>	<b>19,8</b>	<b>20,5</b>
Pofin superficière	781	158	235

Le texte littéral du PLF 2016 prévoit de rapporter le nombre d'élève de chaque commune au nombre d'élève moyen des communes de moins de 10 000 habitant. Pour la voirie, le linéaire de chaque commune est également rapporté au linéaire moyen des communes de moins de 10 000 habitants.

Ces rapports servent ensuite à déterminer un indice synthétique, qui, multiplié par la population regroupée et par une valeur de point, permet d'aboutir à la dotation reçue par chaque commune.

NB : la formule prévoit de multiplier ce montant par un coefficient de rang (fonction du potentiel financier et du revenu par habitant) et par l'effort fiscal dans la limite de 1,2.

Or, le fait de ne pas pondérer par la population les deux critères « élèves » et « voirie », qui représentent 60 % de l'indice synthétique, alors que le calcul final est effectué en €/habitant, conduit mécaniquement à avantager les plus grosses communes : celles-ci affichent en effet un nombre d'élèves supérieur à la moyenne exprimée en valeur absolue, par le simple effet de la taille démographique. C'est aussi le cas pour les voiries.

Le tableau ci-dessous compare deux modes de calcul de l'indice synthétique : celui induit par le texte du PLF 2016, et un exemple de calcul pondérant les critères « élèves » et « voirie » par la population : la moyenne de référence ne correspond plus au nombre d'élève moyen des communes de moins de 10 000 habitants, mais à la proportion moyenne du nombre d'élèves par rapport à la population dans les communes de moins de 10 000 habitants (16 %) ; même raisonnement pour les longueurs de voirie (16,77 mètres linéaires par habitant en moyenne).

Pondération du critère :	Moyenne de référence :	PLF	Com. A	Com. B	Com. C	Exemple	Com. A	Com. B	Com. C
30%	Potentiel financier	strate	0,03	0,09	0,05	strate	0,03	0,09	0,05
30%	<b>Nombre d'élèves</b>	<b>161,74</b>	<b>2,02</b>	<b>0,50</b>	<b>0,09</b>	<b>16,4%</b>	<b>0,35</b>	<b>0,34</b>	<b>0,33</b>
30%	<b>Longueur de voirie</b>	<b>19 720</b>	<b>1,51</b>	<b>0,43</b>	<b>0,08</b>	<b>16,77</b>	<b>0,31</b>	<b>0,35</b>	<b>0,37</b>
10%	Pofin superficière	560,5	0,07	0,35	0,24	560,5	0,07	0,35	0,24
	--> Indice		<b>3,63</b>	<b>1,37</b>	<b>0,46</b>	--> Indice	<b>0,76</b>	<b>1,14</b>	<b>0,99</b>

Selon le calcul du PLF, l'indice synthétique de la commune A correspond à 3,63 €/habitant contre 1,37 €/habitant pour la commune B et 0,46 €/habitant pour la commune C.

En tenant compte de la population pour les critères « élèves » et « voirie », la commune A passe à 0,76, contre 1,14 pour la commune B et 0,99 pour la commune C.

### 3. Quelques effets induits par le redéploiement de la DNP vers la DSU et la DSR

La Dotation Nationale de Péréquation était entièrement fondée sur la richesse fiscale, avec deux parts :

- L'une fonction du potentiel financier,
- L'autre des produits de fiscalité économique.

La fusion de la DNP avec la DSR et la DSU simplifie la péréquation ; ceci étant, les masses transférées de la DNP aux deux autres dotations produisent un changement dans les critères de répartition, puisque qu'on passe de 100 % richesse fiscale pour la DNP à 45 % pour la DSU (indice synthétique) et 70 % pour la DSR (éligibilité et coefficient de rang).

**→ De fait, ce transfert se traduit par une perte pour les communes à faible richesse fiscale, mais qui étaient plus favorisées (ou en tout cas moins défavorisées que les autres) en termes de revenu par habitant, de proportion de logement sociaux, etc.**

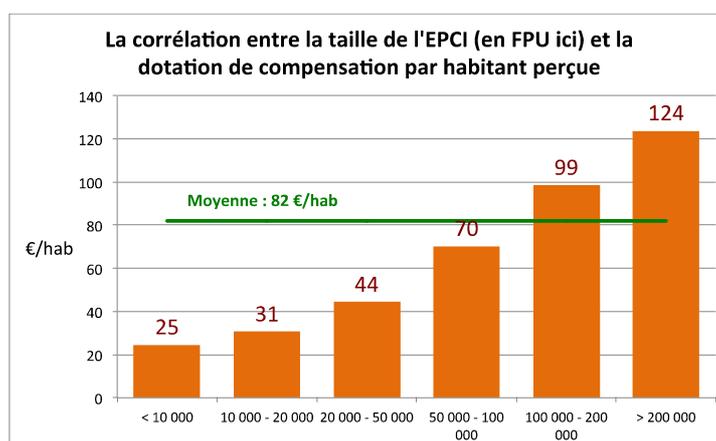
## C) La dotation globale de fonctionnement des intercommunalités

En 2015, les 6,5 Mds € de DGF perçue par les EPCI se répartissent en 3 grandes parts :

- la dotation d'intercommunalité brute servie au regard des critères de potentiel fiscal, de CIF, proportionnelle à la population ;
  - o Servie à des tarifs moyens par habitant moyens discriminés selon le type de groupement (essentiellement au regard de l'étendue des compétences minimales).

	Dotations
CC en fisc. additionnelle	20,05 €/hab.
CC en FPU simple	24,48 €/hab.
CC en FPU bonifiée	34,06 €/hab.
CA	45,40 €/hab.
CU & métropoles	60,00 €/hab.

- o Constituée à 30% d'une dotation de base fonction du CIF et à 70% d'une dotation de péréquation fonction du CIF et du potentiel fiscal.
- une composante négative : la contribution au redressement des comptes publics, prélevée sur la dotation d'intercommunalité ;
  - o Calcul : x% des recettes réelles de fonctionnement courantes nettes des reversements fiscaux.
- la dotation de compensation, ex-part salaires de la TP.
  - o Devenue variable d'ajustement au sein de la DGF du bloc communal en 2012, d'où des baisses récentes de l'ordre de -2,5%/an.
  - o Très corrélée à l'activité économique du territoire avec surpondération des services (à la fin des années 90), donc à sa taille → Elle revient majoritairement aux EPCI urbains.



La réforme s'articule autour des principes suivants :

**1. La fusion des enveloppes intercommunales actuelles** : les 3 parts actuelles, rappelées ci-dessus, se fondent dans une masse unique dénommée « DGF des EPCI ». Cette fusion aboutit à mutualiser l'ex-dotation de compensation. Les EPCI qui percevaient celle-ci dans

de faibles proportions (généralement ruraux / fiscalité additionnelle) sont donc comparative-ment favorisés. Et vice-versa.

**2. Une sanctuarisation de la nouvelle enveloppe de DGF des EPCI** : aux termes de la loi, l'enveloppe de DGF des EPCI d'une année n sera égale à celle de l'année n-1, déduction faite de la contribution au redressement des finances publiques jusqu'en 2017.

Les EPCI ne pourront donc plus être mis à contribution, via l'écrêtement de la dotation de compensation, pour financer l'accroissement des dotations de solidarité communales (DSU, DSR).

A contrario, les hausses de population et les revalorisations dues aux fusions seront financées à l'intérieur de l'enveloppe, sans intervention donc de variables d'ajustement externes (compensations fiscales notamment).

### 3. L'abolition de la discrimination des tarifs moyens par habitant selon le type de groupement

La formule de calcul de la DGF est désormais universelle quel que soit le type de groupement et, notamment, son régime fiscal. Une CA sera traitée comme une CC en fiscalité additionnelle ou, à l'autre extrême, comme une Métropole.

Cette homogénéisation favorise bien entendu les catégories d'EPCI les moins dotées jusqu'à présent (CC en fiscalité additionnelle et CC en FPU non-bonifiée), présents en zone rurale.

Nuance : les potentiels fiscaux moyens restent appréciées par catégories de groupement (CC, CA, CU/Métropole).

### 4. Deux parts dans la continuité de la dotation d'intercommunalité

→ Une dotation d'intégration servie au prorata du CIF et de la population (idem dotation de base actuelle).

Tarif moyen : **21 €/habitant** (avant « ajustement »).

La définition du CIF est inchangée.

Quant au coefficient de mutualisation loi MAPTAM, il est définitivement abandonné.

→ Une dotation de péréquation servie au prorata du CIF, de la population et fonction du rapport du potentiel fiscal au potentiel fiscal moyen de la catégorie.

Tarif moyen : **49 €/habitant** (avant « ajustement »).

→ **Au passage, la péréquation est rendue sensiblement plus progressive. Jusqu'à présent tous les EPCI de potentiel fiscal inférieur à 2 x la moyenne de leur catégorie étaient éligibles à la dotation de péréquation.**

Le plafond est abaissé à 1,5 x, ce qui exclut nombre de groupements et pénalise mutatis mutandis ceux se trouvant entre 1 et 1,5.

→ **Les tarifs respectifs de 21 € et 49 € (avant ajustement) sont nettement réévalués eu égard aux ratios actuels (de 20 €/hab à 60 €/hab) grâce au recyclage de la dotation de compensation.**

## 5. Une 3<sup>ème</sup> part, partagée avec les communes : la dotation de centralité

Déjà présentée ci-dessus (cf. forfaitaire des communes).

## 6. Un dispositif d' « ajustement »

L'application à tous les EPCI de la nouvelle formule de calcul, telle qu'elle a été paramétrée (dotation d'intégration moyenne de 21 €/habitant, dotation de péréquation moyenne de 49 €/habitant, dotation de centralité de 15 à 45 €/habitant dont un prorata CIF revient aux EPCI) n'épuiserait pas l'enveloppe de DGF disponible en 2016, ni même probablement les années ultérieures.

Le projet de loi prévoit, comme pour la forfaitaire des communes, de distribuer le solde via un « ajustement » multiplicatif des 3 dotations.

A carte intercommunale constante, mais en supposant que la création de la Métropole du Grand Paris ponctionnera 70 M€ additionnels sur l'enveloppe de DGF<sup>4</sup> (soit 1,2% du total national), le coefficient multiplicateur d'ajustement s'élèverait à (source CMK) :

- 1,33 en 2016 (au lieu d' 1,66 sans MGP ...)
- 1,40 en 2017,
- 1,25 en 2018,
- 1,25 en 2019

	2016	2017	2018	2019
Dotation de centralité	652	652	652	652
Dotation de péréquation	3 234	3 234	3 234	3 234
Dotation d'intégration	1 386	1 386	1 386	1 386
<b>Total</b>	<b>5 273</b>	<b>5 273</b>	<b>5 273</b>	<b>5 273</b>
<b>Total à répartir = DGF N-1</b>	<b>6 546</b>	<b>5 925</b>	<b>5 304</b>	<b>5 304</b>
<b>Ecart</b>	<b>1 273</b>	<b>652</b>	<b>31</b>	<b>31</b>
<b>Coefficient</b>	<b>1,33</b>	<b>1,40</b>	<b>1,25</b>	<b>1,25</b>
<i>Var. Coef</i>		5%	-10%	0%

## 7. Le dispositif de garanties / écrêtement de +/-5%

Comme la dotation forfaitaire des communes, la DGF d'intercommunalité ajustée comme ci-dessus et calculée avant contribution au redressement des comptes publics variera chaque année dans un chenal -5% / +5%.

La réforme ne fera donc sentir ses effets que sur la (longue) durée.

Les EPCI dont le CIF est supérieur à 0,5 et dont le potentiel fiscal est inférieur à 50 % le potentiel fiscal moyen de catégorie bénéficient d'une dotation au moins égale à celle perçue l'année précédente.

<sup>4</sup> Les lois MAPTAM et NOTRe prévoient pour l'heure que la MGP récupèrera les dotations de compensation de ses adhérents et qu'elle percevra une dotation d'intercommunalité au tarif moyen des EPCI préexistants, soit environ 18 €/habitant. L'intégration d'habitants non-intercommunalisés aujourd'hui (dont Paris) déterminera sur cette base de l'ordre de 70 M€ supplémentaire.

Ces dispositions ne sont pas articulées au projet de réforme de la DGF. Une voie possible serait que cette référence constitue un point de départ, plus ou moins garanti ensuite. C'est l'hypothèse formulée ici.

## 8. L'application en fin de calcul de la contribution au redressement des comptes publics

La contribution au redressement des comptes publics vient en dernier lieu.

Elle est inchangée :

- dans son montant global : 621 M€ additionnels en 2016 (comme en 2015) sur les 3,67 Mds € de l'ensemble des collectivités,
- dans son mode de répartition : prorata recettes réelles de fonctionnement courantes nettes n-2.

→ **Chaque année, la contribution de l'année antérieure se soustrait de la masse de dotation d'intercommunalité à atteindre via le coefficient d'ajustement. Comme pour les communes, cela aboutira à ce que le critère de prorata RRF de la première année s'efface ensuite pour laisser la place à un prorata dotation d'intercommunalité.**

Dans le dispositif actuel, l'application de la contribution au redressement conduisait certaines EPCI à perdre toute leur dotation (cas de 14 en 2015... mais de 211 en 2019 selon nos estimations).

Comme pour les communes, le projet de réforme est fondé sur le postulat que tous les EPCI doivent percevoir de la DGF. Deux mesures sont prises :

- Les EPCI dont la DGF était nulle en 2015 bénéficient à nouveau d'une dotation en 2016, mais divisée par deux.
- La contribution d'une année donnée est plafonnée à 50 % de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente.

→ Comme pour les communes, mais de façon moins systématique (et moins corrélée au potentiel fiscal : certains EPCI pauvres mais très peu intégrés peuvent recevoir une dotation d'intercommunalité très faible, devenant négative avec la ponction RCP), **ce dispositif place aux premiers rangs des gagnants de la réforme des groupement extrêmement riches en bases fiscales (et dont la DGF initiale est donc faible).**

**EPCI les plus gagnants (hors MGP)**

rang	N°SIREN	EPCI les plus gagnants à la réforme (ref. 2019)	pour info : population DGF	bilan global de la réforme en 2019 (€ / hab.)	pour info : DGF négative en 2019 dans le système actuel (€ / hab.)	pour info : potentiel fiscal (€/hab)	pour info : CIF	pour info : régime fiscal
1	245 000 260	CC DE LA HAGUE	13 212	+ 103	94	2 376	63%	CCFPU
2	247 600 398	CC DE PETIT CAUX	9 545	+ 101	99	1 819	74%	CCFPU
3	246 500 714	CC GEDRE GAVARNIE	827	+ 62	62	338	22%	CCFA
4	240 400 275	CC UBAYE/SERRE-PONCON	1 006	+ 54	49	387	83%	CCFA
5	246 500 052	CC DE LA VALLEE DU LOURON	3 420	+ 46	46	77	26%	CCFA
6	246 700 488	EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG	485 159	+ 44	0	671	51%	CU
7	245 400 676	CU DE NANCY	263 534	+ 39	0	502	61%	CU
8	247 100 290	CU LE CREUSOT-MONTCEAU LES MINES	98 080	+ 38	0	480	51%	CU
9	241 300 177	SAN OUEST PROVENCE	101 123	+ 36	0	2 243	55%	SAN
10	242 900 314	BREST METROPOLE	215 463	+ 35	0	423	55%	CU
11	200 000 636	CC CEVENNE ET MONTAGNE ARDECHOISES	1 634	+ 34	33	150	55%	CCFA
12	241 000 389	CC DE SOULAINES	2 827	+ 31	27	479	31%	CCFPU
13	246 100 663	CU D'ALENCON	57 188	+ 30	0	335	57%	CU
14	244 900 700	CA DU CHOLETAIS	84 131	+ 30	0	519	51%	CA
15	248 100 737	CA DE L'ALBIGEOIS	85 052	+ 30	0	389	51%	CA
16	244 800 348	CC CAUSSE DU MASSEGROS	1 295	+ 29	29	177	33%	CCFA
17	242 000 354	CA DE BASTIA	59 481	+ 29	0	355	45%	CA
18	247 400 112	CC DE CRUSEILLES	14 617	+ 28	0	197	70%	CCFA
19	240 900 316	CC D'AUZAT ET VICDESSOS	2 983	+ 28	22	196	43%	CCFA
20	247 300 015	CC DES VALLEES D'AIGUEBLANCHE	11 188	+ 28	21	357	33%	CCFA
21	243 800 604	CA PORTE DE L'ISERE	103 985	+ 28	0	340	45%	CA
22	243 400 017	MONTPELLIER MÉDITERRANÉE MÉTROPOLE	448 581	+ 28	0	455	48%	CU
23	248 000 531	CA AMIENS METROPOLE	179 578	+ 27	0	471	59%	CA
24	241 700 434	CA LA ROCHELLE	175 715	+ 27	0	395	45%	CA
25	200 023 737	CA DU GRAND CAHORS	45 761	+ 27	0	330	42%	CA
26	247 300 148	CC DE HAUTE MAURIENNE VANOISE	7 193	+ 27	24	230	40%	CCFA
27	243 900 339	ESPACE COMMUNAUTAIRE LONS AGGLOMERAT	33 812	+ 26	0	356	52%	CA
28	243 500 139	RENNES MÉTROPOLE	436 668	+ 26	0	486	40%	CU
29	241 500 230	CA BASSIN D'AURILLAC	58 562	+ 26	0	267	42%	CA
30	200 049 187	CA DU GRAND VERDUN	30 577	+ 26	0	256	83%	CA
31	247 700 370	CA DE SENART	104 886	+ 26	0	254	33%	CA
32	200 030 195	METROPOLE NICE COTE D'AZUR	602 502	+ 25	0	482	42%	CU
33	242 200 517	CA SAINT-BRIEUC AGGLOMERATION BAIE D'ARM	121 733	+ 25	0	311	34%	CA
34	243 100 633	CA DU SICOVAL	72 933	+ 25	0	422	50%	CA
35	245 000 278	CC DES PIEUX	15 270	+ 25	7	896	66%	CCFPU
36	241 927 201	CA TULLE AGGLO	45 894	+ 24	0	316	34%	CA
37	249 500 380	CA VAL DE FRANCE	168 892	+ 24	0	290	35%	CA
38	200 040 244	CA DU BOCAGE BRESSUIRAIS	76 111	+ 24	0	303	37%	CA
39	246 200 299	CA D'HENIN CARVIN	125 285	+ 24	0	381	37%	CA
40	243 900 479	ARCADE CC DU HAUT JURA	10 517	+ 24	0	230	64%	CCFPU
41	243 400 769	CA DE BEZIERS MEDITERRANEE	124 139	+ 24	0	353	35%	CA
42	242 700 649	CA DES PORTES DE L'EURE	60 688	+ 24	0	382	41%	CA
43	246 200 364	CA DE LENS LIEVIN	246 224	+ 24	0	317	33%	CA
44	247 200 132	CU LE MANS METROPOLE	205 913	+ 24	0	512	53%	CU
45	247 600 331	FÉCAMP CAUX LITTORAL AGGLO	30 500	+ 23	0	260	33%	CA
46	200 040 277	CAP DREUX	116 770	+ 23	0	298	37%	CA
47	200 035 814	CA DU PAYS DE FLERS	37 655	+ 23	0	322	54%	CA
48	245 000 237	CU DE CHERBOURG	84 981	+ 23	0	412	47%	CU
49	200 011 773	CA ANNEMASSE AGGLO	87 209	+ 23	0	355	42%	CA
50	200 030 674	CA VAL DE GARONNE AGGLOMÉRATION	63 072	+ 23	0	348	37%	CA

## EPCI les plus perdants (hors MGP)

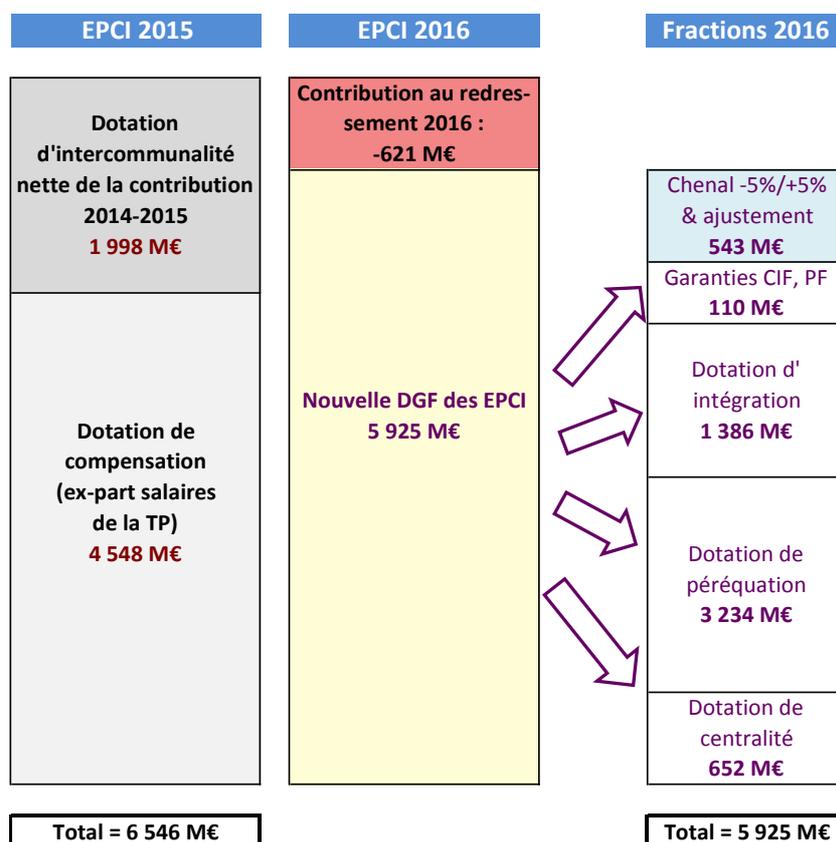
rang	N°SIREN	EPCI les plus perdants à la réforme (ref. 2019)	pour info : population DGF	bilan global de la réforme en 2019 (€ / hab.)	pour info : DGF négative en 2019 dans le système actuel (€ / hab.)	pour info : potentiel fiscal (€/hab)	pour info : CIF	pour info : régime fiscal
1	247 800 451	CA SAINT QUENTIN EN YVELINES	147 488	-51	0	617	49%	CA
2	200 035 749	CA MARNE LA VALLEE VAL MAUBUEE	88 991	-40	0	486	40%	CA
3	249 100 348	CA D'EVRY CENTRE ESSONNE	116 495	-34	0	352	41%	CA
4	243 300 316	BORDEAUX MÉTROPOLE	758 021	-33	0	747	46%	CU
5	245 900 410	METROPOLE EUROPEENNE DE LILLE	1 140 031	-33	0	578	46%	CU
6	200 040 715	GRENOBLE ALPES METROPOLE	451 792	-30	0	694	39%	CU
7	200 046 977	MÉTROPOLE DE LYON	1 358 221	-30	0	777	46%	CU
8	249 500 109	CA CERGY PONTOISE	203 853	-29	0	287	32%	CA
9	200 033 371	CA EUROPE ESSONNE	155 587	-29	0	763	5%	CA
10	245 900 428	CU DE DUNKERQUE	207 122	-28	0	1 579	45%	CU
11	246 900 575	CC EST LYONNAIS	40 073	-26	0	1 040	29%	CCFPU
12	249 100 405	CA DU PLATEAU DE SACLAY	125 517	-25	0	502	27%	CA
13	244 400 404	NANTES MÉTROPOLE	625 688	-25	0	631	43%	CU
14	247 400 427	CA D'ANNECY	148 495	-24	0	698	35%	CA
15	247 800 634	CC DES ETANGS	38 675	-24	0	647	46%	CCFPU
16	246 401 723	CA PAU	151 123	-24	0	505	44%	CA
17	243 100 518	TOULOUSE MÉTROPOLE	745 456	-24	0	699	39%	CU
18	200 023 414	MÉTROPOLE ROUEN NORMANDIE	500 834	-22	0	599	34%	CU
19	240 300 608	CA de MONTLUÇON	62 448	-22	0	479	39%	CA
20	249 000 019	CA BELFORT	99 668	-22	0	418	37%	CA
21	200 039 915	CA DES PAYS DE LERINS	205 611	-21	0	537	14%	CA
22	200 000 776	CA ARGENTEUIL BEZONS	135 478	-21	0	525	38%	CA
23	200 044 733	SEINE & VEXIN COMMUNAUTE D'AGGLOMERATI	68 682	-21	0	480	30%	CA
24	242 700 573	GRAND EVREUX AGGLOMERATION	85 483	-21	0	540	39%	CA
25	200 041 317	CA DU NIORTAIS	123 928	-21	0	402	34%	CA
26	200 042 935	CC HAUT-BUGEY	60 574	-21	0	662	43%	CCFPU
27	200 040 046	CA SAINT GERMAIN SEINE ET FORÊTS	108 612	-21	0	465	33%	CA
28	242 100 410	CU DU GRAND DIJON	255 184	-21	0	584	30%	CU
29	246 000 111	CA CREILLOISE	72 691	-21	0	511	28%	CA
30	248 100 430	CA CASTRES MAZAMET	82 820	-21	0	368	30%	CA
31	248 400 251	CA DU GRAND AVIGNON	188 741	-20	0	567	32%	CA
32	200 033 686	CA Reims Métropole	224 250	-20	0	570	37%	CA
33	200 033 116	CC Cluses-Arve et Montagnes	52 439	-19	0	547	12%	CCFPU
34	244 500 468	CA ORLEANS VAL DE LOIRE	285 113	-19	0	598	34%	CA
35	248 600 413	CA DE CHATELLERAULT	55 412	-19	0	560	50%	CA
36	247 104 193	CA DU MACONNAIS VAL DE SAONE	64 426	-19	0	461	26%	CA
37	248 900 532	CA DE L'AUXERROIS	67 854	-19	0	380	13%	CA
38	244 200 770	CA DE ST-ETIENNE METROPOLE	400 027	-19	0	440	32%	CA
39	241 300 268	CA DU PAYS D'AUBAGNE ET DE L'ETOILE	105 831	-19	0	464	35%	CA
40	244 500 203	CA MONTARGOISE ET DES RIVES DU LOING	64 006	-19	0	510	36%	CA
41	245 804 406	CA NEVERS	71 789	-18	0	353	27%	CA
42	241 800 507	CA BOURGES PLUS	101 101	-18	0	443	30%	CA
43	200 030 385	CA DE BLOIS AGGLOPOLYS	110 261	-18	0	490	35%	CA
44	241 600 253	CA GRAND ANGOULEME	112 978	-18	0	470	39%	CA
45	241 300 409	CA DU PAYS DE MARTIGUES	73 586	-18	0	1 675	24%	CA
46	242 852 598	CC DU DUNOIS	18 105	-18	0	363	28%	CCFPU
47	246 000 830	CA DU BEAUVAISIS	81 570	-18	0	669	34%	CA
48	248 600 405	CC DU LUSSACCOIS	9 499	-18	0	2 034	24%	CCFPU
49	200 040 004	CA DU GAPENCAIS	44 813	-17	0	327	22%	CA
50	246 001 010	CA DE LA REGION DE COMPIEGNE	74 300	-17	0	503	35%	CA

La seule catégorie perdante globalement serait celle des CU, qui est aujourd'hui la mieux pourvue en dotation par habitant étant entendu que la réforme prévoit d'uniformiser les dotations par habitant des différentes catégories de groupement.

	nb d'EPCI	population	Dotations totale en 2019 €/hab	PLF 2016				Total 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.
				avant coef. Ajustement			Ajustement et tunnel 2019 €/hab		
				Dotations de centralité €/hab	Dotations de péréquation €/hab	Dotations d'intégration €/hab			
CC FA	485	5 060 748	5,9	0,0	47,7	19,1	-55,6	11,2	5,3
CC FPZ	335	4 341 932	6,0	0,0	51,6	21,1	-61,1	11,6	5,5
CC FPU	1 056	19 308 206	45,4	8,5	52,1	21,1	-29,3	52,5	7,2
CA	196	22 026 584	95,7	12,0	45,4	20,0	20,2	97,6	2,0
CU	21	10 121 510	146,1	16,8	55,5	25,8	40,7	138,7	-7,5
SAN	3	150 536	85,6	12,5	60,7	31,3	11,2	115,7	30,1

Le bilan de la réforme en fonction du positionnement sur les différents critères de répartition est détaillé aux pages suivantes.

Au total, la DGF des EPCI 2016 présentera la structure suivante :



### Bilan de la répartition de la nouvelle dotation d'intercommunalité

Par taille démographique des intercommunalités, les écarts en €/habitant entre la situation actuelle, projetée jusqu'en 2019 et la situation post-PLF, entre + 8 € et -18,5 € par habitant, et entre + 36 % et - 12 %. Une unique catégorie est globalement perdante, les EPCI de plus de 500 000 habitants.

par strate de population (métropole hors MGP)

de	à	nb d'EPCI	population	Dispositif actuel			
				Dotation d'interco. hors CRFP 2015 (€/hab)	CRFP 2015-2017 (€/hab)	Dotation de compensation projetée 2019 €/hab	Dotation totale en 2019 €/hab
0	5 000	207	704 896	32,8	-21,0	7,4	19,3
5 000	10 000	600	4 440 522	32,6	-20,1	12,9	25,4
10 000	15 000	391	4 829 668	29,4	-19,9	17,1	26,6
15 000	20 000	248	4 300 587	27,7	-20,6	22,5	29,5
20 000	50 000	401	11 937 841	27,4	-21,6	34,7	40,5
50 000	100 000	142	10 145 110	39,2	-26,7	62,8	75,4
100 000	200 000	67	8 709 417	42,1	-30,4	86,1	97,8
200 000	500 000	32	9 135 932	47,3	-35,9	98,0	109,4
500 000	1 400 000	8	6 805 543	70,5	-47,1	130,8	154,2

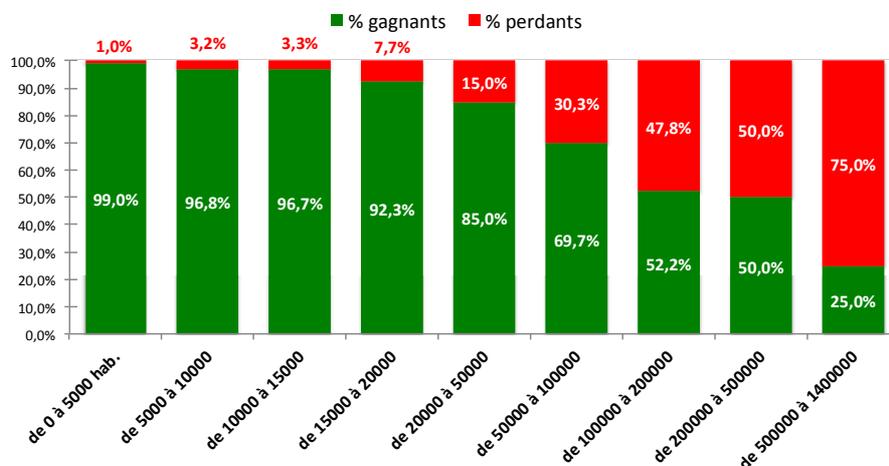


par strate de population (métropole hors MGP)

de	à	nb d'EPCI	population	PLF 2016					écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %
				avant coef. Ajustement			Ajustement et tunnel 2019 €/hab	Total 2019 €/hab		
				Dotation de centralité €/hab	Dotation de péréquation €/hab	Dotation d'intégration €/hab				
0	5 000	207	704 896	1,6	80,4	24,7	-80,6	26,2	6,9	36,0%
5 000	10 000	600	4 440 522	2,9	73,8	23,1	-67,4	32,4	7,1	27,8%
10 000	15 000	391	4 829 668	4,3	61,4	21,1	-52,2	34,6	8,0	29,9%
15 000	20 000	248	4 300 587	5,1	52,1	20,8	-41,2	36,7	7,2	24,2%
20 000	50 000	401	11 937 841	7,3	43,2	20,1	-23,6	47,0	6,5	16,0%
50 000	100 000	142	10 145 110	9,9	45,5	19,9	5,7	80,9	5,6	7,4%
100 000	200 000	67	8 709 417	12,4	45,5	20,9	21,1	99,9	2,1	2,2%
200 000	500 000	32	9 135 932	14,0	46,5	21,6	30,6	112,7	3,3	3,0%
500 000	1 400 000	8	6 805 543	17,6	49,9	25,0	43,2	135,7	-18,5	-12,0%

En 2019, 90 % des EPCI de l'échantillon (métropole hors MGP) seraient gagnants par rapport à la projection du dispositif actuel. Ces gagnants se situent très majoritairement parmi les EPCI de petite taille démographique.

Dotation d'intercommunalité en 2019  
EPCI gagnants / perdants par strates  
(Métropole hors MGP)



par strate de population (métropole hors MGP)

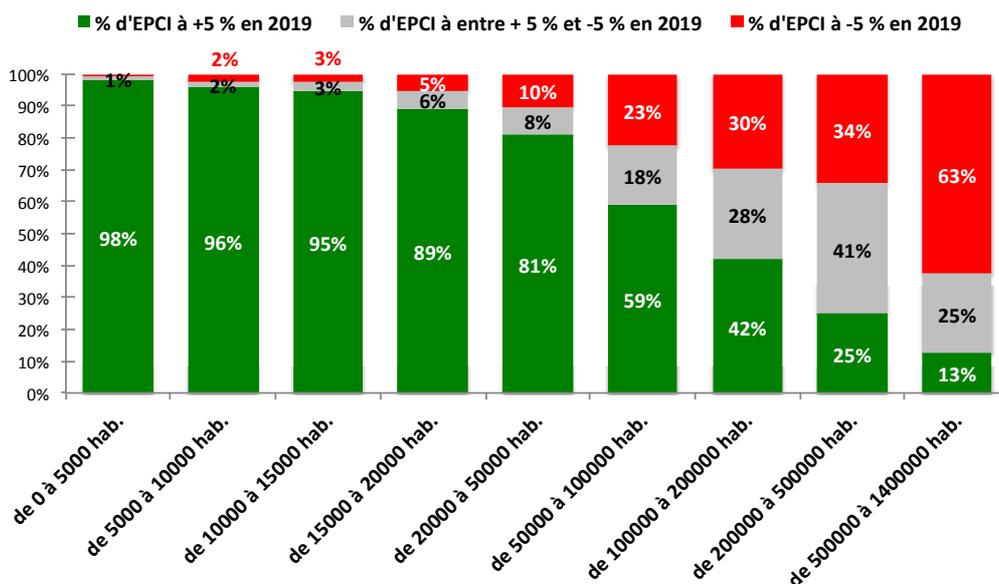
de	à	nb d'EPCI	population	Nombre gagnants	Population gagnante	Gain moyen /hab	Nombre perdant	Population perdante	perte moyenne /hab
0	5 000	207	704 896	205	696 563	7	2	8 333	0
5 000	10 000	600	4 440 522	581	4 290 593	8	19	149 929	0
10 000	15 000	391	4 829 668	378	4 667 970	9	13	161 698	0
15 000	20 000	248	4 300 587	229	3 968 452	9	19	332 135	-1
20 000	50 000	401	11 937 841	341	10 015 434	10	60	1 922 407	-2
50 000	100 000	142	10 145 110	99	7 031 465	15	43	3 113 645	-7
100 000	200 000	67	8 709 417	35	4 644 736	19	32	4 064 681	-15
200 000	500 000	32	9 135 932	16	4 689 230	23	16	4 446 702	-17
500 000	1 400 000	8	6 805 543	2	1 677 292	12	6	5 128 251	-88

On peut également noter l'importance du poids du tunnel de progression, signifiant que de nombreuses intercommunalités restent soumises à la progression maximum de 5 % (ajustement/tunnel négatif) ou au minimum de - 5 %, et n'ont pas encore atteint leur dotation « à terme ».

**En 2019, la progression de 87 % des EPCI serait encore plafonnée à + 5 % par an, et celle de 7 % d'entre eux à -5 % (quasiment tous à fiscalité professionnelle unique).**

	2016	2017	2018	2019
<b>EPCI à + 5 %</b>	<b>1 778</b>	<b>1 868</b>	<b>1 846</b>	<b>1 816</b>
<i>dont FA</i>	802	807	807	807
<i>dont FPU</i>	976	1 061	1 039	1 009
<b>EPCI à - 5 %</b>	<b>263</b>	<b>188</b>	<b>166</b>	<b>149</b>
<i>dont FA</i>	4	1	1	1
<i>dont FPU</i>	259	187	165	148
<b>Autres</b>	<b>55</b>	<b>40</b>	<b>84</b>	<b>131</b>

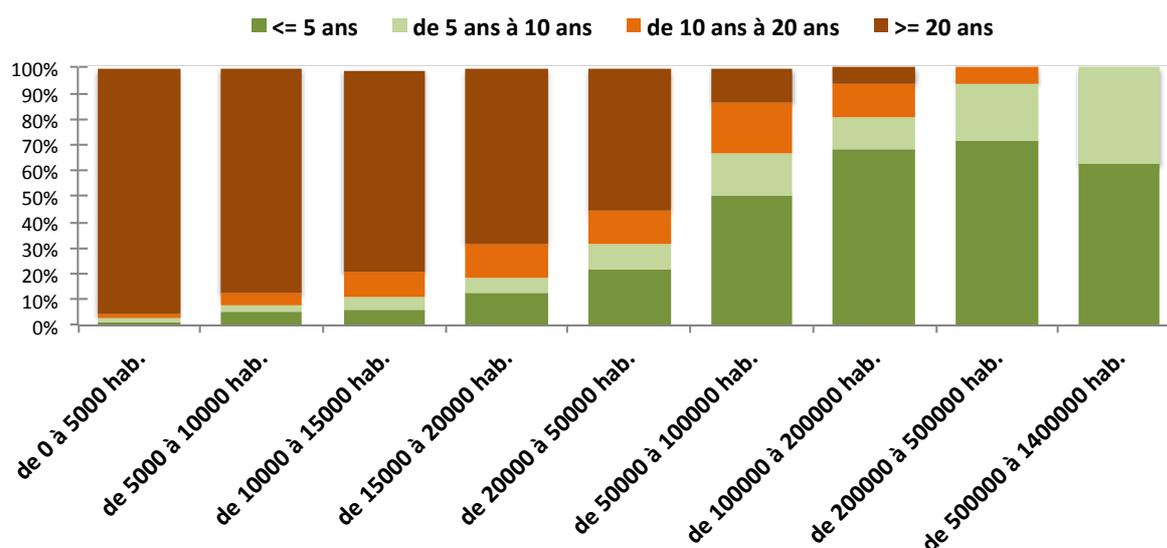
Application du tunnel de +/- 5 % en 2019 pour les EPCI (métropole hors MGP)



A partir de la situation simulée en 2019 :

- 15 % des EPCI seraient sorties du tunnel sous 5 ans (2024)
- 6 % entre 5 et 10 ans (2029)
- 9 % entre 10 ans et 20 ans
- 68 % après 20 ans ; près des trois quarts de ces EPCI regroupaient moins de 15 000 habitants en 2015.

### Répartition des EPCI selon le nombre d'années d'application du tunnel de +/- 5 % à compter de 2019 (métropole hors MGP)



→ Cette situation s'explique par le fait que les masses déplacées entre EPCI sont très importantes, essentiellement du fait d'une part de l'intégration de l'ancienne dotation de compensation (concentrée dans les grandes intercommunalités urbaines) dans l'enveloppe globale à répartir et d'autre part de la création d'une catégorie unique d'intercommunalité.

Les EPCI à fiscalité additionnelle, qui représentent 40% du total des EPCI en nombre, mais seulement 16 % de la population affichent un gain très net (et le poids de l'ajustement est encore très important en 2019 !).

*Attention : l'avantage consenti aux EPCI en FA sur ceux en FPU trouve un miroir au moins partiel côté communes membres. En effet, les communes à FA ont conservé leur dotation part salaires, et vont donc la mutualiser de fait avec les autres communes dans le nouveau dispositif de calcul de la dotation forfaitaire des communes.*

Les EPCI à FPU affichent aussi un gain global, qui est lié à l'économie de la baisse de la dotation de compensation par rapport au système actuel (hors cet effet, la perte serait de – 1 €/habitant environ), autrement dit au fait qu'ils ne financeront plus la croissance de la péréquation communale (DSU/DSR) celle-ci pesant sur la dotation forfaitaire des communes.

## selon le régime fiscal (métropole hors MGP)

	nb d'EPCI	population	Dispositif actuel			
			Dotation d'interco. hors CRFP 2015 (€/hab)	CRFP 2015-2017 (€/hab)	Dotation de compensation projetée 2019 €/hab	Dotation totale en 2019 €/hab
FA et FPZ	822	9 693 574	22,5	-19,4	5,2	8,4
FPU	1 274	51 315 942	43,1	-30,1	73,6	86,7



	nb d'EPCI	population	PLF 2016					écart en 2019 / hab.
			avant coef. Ajustement			Ajustement et tunnel 2019 €/hab	Total 2019 €/hab	
			Dotation de centralité €/hab	Dotation de péréquation €/hab	Dotation d'intégration €/hab			
FA et FPZ	822	9 693 574	0,0	50,7	20,3	-56,7	14,3	6,0
FPU	1 274	51 315 942	11,7	49,7	21,5	5,8	88,7	2,0

→ Le redéploiement de la dotation de compensation accroît le poids relatif du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscal dans la répartition. Le nouveau dispositif est donc plus favorable aux EPCI affichant un CIF élevé et/ou un potentiel fiscal inférieur à la moyenne de la catégorie.

## selon le niveau d'intégration (CIF - métropole hors MGP)

de	à	nb d'EPCI	population	Dispositif actuel Dotation totale en 2019 €/hab	PLF 2016					écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %
					avant coef. Ajustement			Ajustement et tunnel 2019 €/hab	Total 2019 €/hab		
				Dotation de centralité €/hab	Dotation de péréquation €/hab	Dotation d'intégration €/hab					
0,00	0,10	27	614 753	64,5	1,0	5,6	3,4	45,3	55,3	-9,3	-14,4%
0,10	0,20	101	2 407 740	47,2	2,9	17,3	8,9	13,8	42,9	-4,3	-9,2%
0,30	0,40	862	29 871 936	72,4	10,7	49,4	20,7	-5,1	75,7	3,3	4,5%
0,40	0,50	423	13 488 544	100,8	12,8	54,2	26,2	3,9	97,0	-3,8	-3,8%
0,50	0,60	161	3 309 705	78,9	9,7	78,7	31,7	-18,4	101,6	22,7	28,8%
0,60	0,70	71	799 559	70,5	6,6	105,0	37,4	-56,5	92,5	22,0	31,2%
0,70	0,80	30	204 700	29,3	1,4	131,5	43,9	-131,0	45,7	16,4	56,1%
0,80	0,90	6	69 717	63,8	4,7	129,8	49,4	-100,3	83,6	19,8	31,0%
0,90	1,00	3	10 768	47,3	0,0	223,7	54,4	-218,6	59,5	12,2	25,8%

## selon l'écart au potentiel fiscal de la catégorie (métropole hors MGP)

de	à	nb d'EPCI	population	Dispositif actuel Dotation totale en 2019 €/hab	PLF 2016					écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %
					avant coef. Ajustement			Ajustement et tunnel 2019 €/hab	Total 2019 €/hab		
				Dotation de centralité €/hab	Dotation de péréquation €/hab	Dotation d'intégration €/hab					
0,00	0,50	276	3 598 728	44,7	7,5	98,3	21,7	-71,6	55,9	11,2	25,0%
0,50	0,75	700	14 930 460	59,6	8,6	75,0	21,2	-34,0	70,8	11,2	18,8%
0,75	1,00	549	18 723 019	73,4	9,9	54,6	21,0	-6,0	79,4	6,0	8,2%
1,00	1,25	284	12 801 291	95,7	11,7	35,5	21,9	22,3	91,4	-4,3	-4,5%
1,25	1,50	134	5 730 610	91,5	10,6	16,0	21,5	31,6	79,7	-11,8	-12,9%
1,50	2,00	86	3 320 608	70,0	9,4	0,0	20,1	32,3	61,8	-8,2	-11,7%
2,00	9,00	67	1 904 800	65,0	9,0	0,0	23,2	28,1	60,3	-4,7	-7,2%

### III. Bilan global en 2019 selon différentes catégories de collectivités

Les données présentées ci-dessous reposent sur une comparaison entre les résultats d'une projection du dispositif actuel et du dispositif PLF, en année 2019 ; il faut garder à l'esprit que le tunnel de progression (+/-5%) joue encore assez fortement à cette date notamment sur la dotation d'intercommunalité.

Sont pris en compte :

- Pour les communes : la dotation forfaitaire (y compris dotation de compensation), la DSR, la DSU, la DNP, le FSRIF et le FPIC (en présumant une répartition de droit commun pour toutes les communes)
- Pour les intercommunalités : la dotation d'intercommunalité, la dotation de compensation et le FPIC (en présumant une répartition de droit commun pour tous les EPCI)
- Pour les territoires (consolidation du groupement et de ses communes membres) : l'ensemble des éléments ci-dessus

Important : la comparaison est mesurée à horizon 2019, et alors que le tunnel de progression (+/-5%) joue encore notamment sur la dotation d'intercommunalité.

#### 1. Communes seules

##### par strate de population (métropole hors MGP)

de	à	nb communes	population	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %	dont forfaitaire	dont péréq
0	500	18 679	4 527 648	162	141	-20,6	-12,7%	2,7	-23,3
500	1 000	7 447	5 278 466	150	136	-13,8	-9,2%	2,6	-16,5
1 000	2 500	5 984	9 254 018	150	152	1,6	1,1%	2,2	-0,6
2 500	3 500	1 256	3 708 615	142	152	10,6	7,5%	2,9	7,7
3 500	5 000	998	4 155 563	140	153	12,9	9,2%	2,8	10,1
5 000	10 000	1 162	8 040 071	151	166	15,2	10,1%	1,4	13,8
10 000	25 000	615	9 261 978	179	169	-9,4	-5,2%	-2,8	-6,5
25 000	50 000	173	5 894 748	219	217	-1,9	-0,9%	-1,7	-0,3
50 000	100 000	55	3 551 951	237	238	0,7	0,3%	2,3	-1,5
100 000	200 000	26	3 642 883	224	224	0,0	0,0%	-7,9	7,9
200 000	1 000 000	10	3 793 936	191	199	8,2	4,3%	-0,7	9,0

La nouvelle dotation forfaitaire occasionne une redistribution globale des > 10 000 vers les < 10 000 (avant-dernière colonne). La strate 50 000 – 100 000 constitue une exception au regard du poids qu'y occupe la nouvelle dotation de centralité.

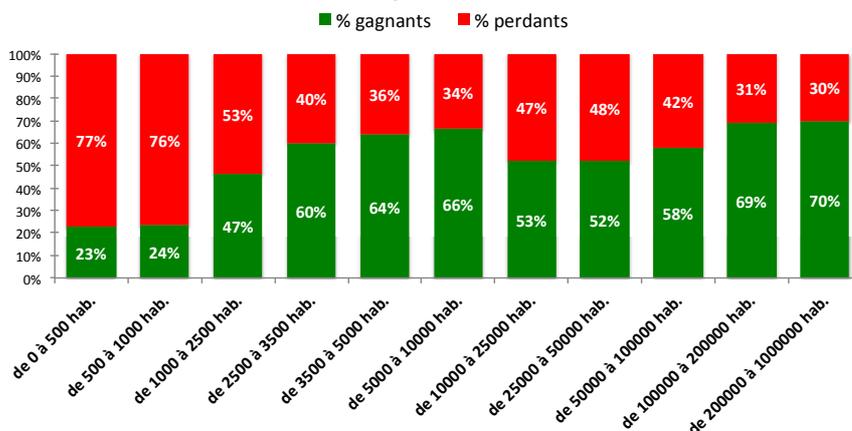
La prise en compte de la péréquation (dernière colonne) rebat les cartes de la dotation forfaitaire (d'autant, rappelons-le que le plein régime de la péréquation sera atteint, lui, dès 2019).

Les communes les moins peuplées (< 2 500), de par le nouveau mode de calcul de la DSR (cf. la double prise en compte de la population sur les critères élèves, voire voirie), ressortent assez nettement en perte. Pour les mêmes raisons, celles de 2 500 à 10 000 habitants enregistrent des gains.

Parmi les communes de plus de 10 000 habitants, les plus importantes (> 100 000) profitent de la redynamisation de la DSU, la plupart d'entre elles n'émargeant pas actuellement au dispositif « cible ».

Répartition des communes gagnantes / perdantes par strate :

**Bilan des communes en 2019 (forfaitaire + péréquation)  
communes gagnantes / perdantes par strates  
Métropole hors MGP**



**dénombrement gagnants / perdants en 2019 par strate de population (métropole hors MGP)**

de	à	nb communes	population	Nombre gagnants	Population gagnante	Nombre perdant	Population perdante	perte moyen /hab
0	500	18 679	4 527 648	4 299	1 002 292	14 380	3 525 356	-30
500	1 000	7 447	5 278 466	1 759	1 259 293	5 688	4 019 173	-22
1 000	2 500	5 984	9 254 018	2 793	4 560 230	3 191	4 693 788	-16
2 500	3 500	1 256	3 708 615	758	2 245 786	498	1 462 829	-14
3 500	5 000	998	4 155 563	641	2 662 000	357	1 493 563	-13
5 000	10 000	1 162	8 040 071	772	5 316 173	390	2 723 898	-17
10 000	25 000	615	9 261 978	323	4 823 053	292	4 438 925	-41
25 000	50 000	173	5 894 748	90	3 087 512	83	2 807 236	-30
50 000	100 000	55	3 551 951	32	2 007 315	23	1 544 636	-29
100 000	200 000	26	3 642 883	18	2 505 090	8	1 137 793	-35
200 000	1 000 000	10	3 793 936	7	2 836 083	3	957 853	-24

**selon le poids de la commune dans la population de l'EPCI (métropole hors MGP)**

de	à	nb communes	population	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %	dont forfaitaire	dont péréq
0%	3%	18 736	11 411 581	129	122	-7,2	-5,6%	2,5	-9,7
3%	10%	12 324	16 789 371	155	150	-4,9	-3,2%	-1,2	-3,6
10%	20%	3 240	8 665 024	173	177	3,7	2,1%	0,8	2,9
20%	30%	1 043	5 509 932	194	208	13,5	7,0%	7,9	5,6
30%	40%	480	4 924 193	193	207	13,5	7,0%	10,5	3,0
40%	50%	309	4 837 671	216	216	0,5	0,2%	-3,1	3,6
50%	100%	255	8 897 107	215	214	-1,0	-0,5%	-8,1	7,0

Rappelons que le poids de la commune dans la population de son EPCI détermine largement le montant de dotation de centralité qu'elle récupère.

De manière inattendue, les plus gros perdants en dotation forfaitaire (celle qui inclut la dotation de centralité) se rencontrent parmi les communes les plus importantes au sein des EPCI (> 40%). C'est le signe que la nouvelle dotation de centralité, malgré la puissance 5 utilisée dans sa répartition, ne remet pas à niveau de l'actuelle DGF (avec son complément de garantie historique).

Inversement, les communes les moins importantes tendent à gagner en dotation forfaitaire, malgré, la plupart du temps, une quasi-inéligibilité à la dotation de centralité.

**selon que la commune est ou non le siège de son EPCI, puis par par taille de population (métropole hors MGP)**

	de	à	nb communes	population	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %	dont forfaitaire	dont péréq
ville siège	0	20 000	1 896	7 454 265	189	198	9,8	5,2%	3,0	6,9
	20 000	50 000	125	3 959 221	230	230	0,1	0,1%	-0,1	0,2
	50 000	200 000	62	5 814 545	220	222	1,6	0,7%	-3,0	4,6
	200 000	500 000	8	2 411 252	183	190	6,5	3,5%	1,3	5,2
	500 000	1 000 000	2	1 382 684	203	215	11,2	5,5%	-4,3	15,6
non siège	0	20 000	34 142	34 508 510	146	144	-2,3	-1,6%	1,2	-3,5
	20 000	50 000	151	4 199 111	192	185	-6,9	-3,6%	-4,4	-2,5
	50 000	200 000	19	1 380 289	273	269	-4,9	-1,8%	-2,4	-2,5
	200 000	1 000 000	0	0			0,0	0,0%	0,0	0,0

Les communes sièges d'EPCI profitent de la nouvelle dotation de centralité et surtout de la réforme de la péréquation. Les communes non-sièges enregistrent l'effet inverse.

**selon le potentiel financier par habitant (métropole hors MGP)**

de	à	nb communes	population	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %	dont forfaitaire	dont péréq
0	500	7 615	3 161 065	214	199	-15,3	-7,1%	2,7	-18,0
500	750	18 931	14 882 032	191	196	4,4	2,3%	-0,5	4,9
750	1 000	5 939	15 413 472	193	190	-3,6	-1,9%	-3,2	-0,4
1 000	1 250	2 205	15 291 970	181	177	-3,9	-2,2%	-0,7	-3,3
1 250	1 500	859	8 838 617	127	131	4,5	3,5%	1,9	2,5
1 500	2 000	522	2 686 228	80	89	9,2	11,5%	10,1	-0,9
2 000	3 000	222	658 700	-28	-1	27,7	-	28,3	-0,6
3 000	65 000	112	177 793	-182	-90	91,5	-	92,9	-1,3

Le projet de réforme n'irait pas de manière claire dans le sens d'une intensification de l'effet péréquateur de la DGF, du moins au regard du critère isolé de potentiel financier.

Toutefois, la hiérarchie des dotations reçues par habitant reste, elle, inversement proportionnelle à la richesse fiscale.

Les plus gros potentiels (> 1 250 €/habitant, sachant que la moyenne se situe à 984 €), apparaissent comme gagnants, essentiellement du fait de la dotation forfaitaire. Inversement, sous 1 250 €/habitant, des pertes se dégagent en moyenne (hors strate 500 – 750 €).

Le nouveau mode implicite de répartition de la contribution au redressement paraît expliquer en grande partie ces résultats. C'est chez les collectivités de plus fort potentiel financier que le ratio DGF / recettes réelles de fonctionnement est le plus modéré. Ce sont donc elles qui profitent du basculement de clef de répartition : prorata recettes --> prorata DGF et surtout de la garantie de percevoir une DGF, alors que selon le système actuel, leur DGF est supprimée et qu'elles subissent un prélèvement sur fiscalité.

**selon l'effort fiscal (métropole hors MGP)**

de	à	nb communes	population	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %	dont forfaitaire	dont péréq
0,00	0,50	154	90 455	-56	-27	28,8	-51,1%	34,6	-5,9
0,50	0,75	3 011	2 135 741	51	50	-0,4	-0,7%	10,1	-10,4
0,75	1,00	13 238	12 200 499	99	98	-0,9	-1,0%	7,1	-8,1
1,00	1,25	13 754	21 253 276	162	163	1,0	0,6%	2,2	-1,2
1,25	1,50	4 770	15 809 867	201	203	2,6	1,3%	-4,6	7,2
1,50	2,00	1 363	9 219 942	273	268	-4,7	-1,7%	-6,6	1,9
2,00	4,00	115	400 097	299	272	-26,7	-9,0%	-13,2	-13,6

Les résultats selon l'effort fiscal n'affichent pas non plus de résultat significatif.

La hausse de DGF observée chez les moins imposés (c'est à dire généralement les plus riches en bases imposables) s'explique, comme pour le potentiel financier, par le choix de ne plus afficher de DGF négative.

La réforme ne remet pas en cause la hiérarchie des dotations entre les moins imposés et les plus imposés, qui reste proportionnelle à l'effort fiscal (tout comme au potentiel financier).

### selon le rang DSU (métropole hors MGP et > 10.000 habitants uniquement)

de	à	nb communes	population	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %	dont forfaitaire	dont péréq
0	250	223	6 626 562	398	364	-34,8	-8,7%	-9,9	-24,8
250	495	223	8 210 527	194	208	14,4	7,4%	-7,1	21,5
496	659	148	4 419 723	127	141	14,7	11,6%	3,9	10,8
660	742	73	1 916 275	97	86	-11,1	-11,4%	7,8	-18,8
743	1 000	212	4 972 409	0	0	0,0	0,0%	0,0	0,0

L'effet de dilution de la hausse de l'enveloppe pénalise les 250 premières du classement qui captaient jusqu'à aujourd'hui l'essentiel de ladite hausse : ces communes voient toujours leur dotation augmenter, mais moins vite qu'à droit constant. Pour les mêmes raisons, les autres éligibles s'avèrent gagnants à l'horizon 2019, puisqu'ils bénéficient de nouveau d'une DSU dynamique alors qu'elle est aujourd'hui quasiment figée.

Rappelons qu'il s'agit là précisément d'un des buts recherchés : supprimer l'effet de seuil au rang 250 dans la progression de la DSU.

Bien entendu, au-delà du 660<sup>ème</sup> rang, des moins-values sont enregistrées, puisque tant la DSU que l'actuelle DNP sont perdues.

### selon le rang DSR (métropole hors MGP et < 10.000 habitants uniquement)

de	à	nb communes	population	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %	dont forfaitaire	dont péréq
0	5 000	5 000	5 115 512	257	271	14,3	5,6%	-1,7	16,1
5 000	10 000	5 000	4 646 432	223	226	3,0	1,3%	-0,4	3,3
10 000	23 080	13 080	12 134 978	156	164	7,7	4,9%	-0,5	8,2
23 080	32 000	8 920	9 360 761	96	82	-13,8	-14,4%	5,1	-18,9
32 000	37 000	2 617	2 870 878	41	37	-4,3	-10,4%	8,8	-13,1

Le niveau dispositif, qui exclut quasiment 1/3 des communes de moins de 10 000 habitants (celles au-delà du 23 080<sup>ème</sup> rang) profite à tous ceux restant éligibles, avec des effets plus marqués chez les 5 000 premiers.

### selon le montant initial de dotation par habitant (métropole hors MGP)

de	à	nb communes	population	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %	dont forfaitaire	dont péréq
-1 500	0	175	306 779	-188	-104	84,0	44,7%	84,3	-0,3
0	100	4 897	7 940 958	27	31	3,6	13,2%	12,6	-9,1
100	150	9 605	12 364 229	90	95	4,5	5,0%	10,3	-5,9
150	200	10 798	14 738 417	147	153	6,1	4,1%	4,7	1,4
200	250	6 351	11 209 854	201	204	2,9	1,5%	-5,3	8,2
250	300	2 588	7 219 964	258	261	2,9	1,1%	-9,4	12,3
300	350	1 018	3 614 601	319	293	-26,1	-8,2%	-22,3	-3,8
350	400	452	1 548 944	403	365	-38,1	-9,5%	-19,7	-18,5
400	5 000	521	2 166 131	567	521	-46,2	-8,1%	-29,5	-16,7

moyenne = 197 €

L'analyse des résultats par niveau de dotation initiale est sans doute la plus significative, montrant très nettement que la réforme conduit à resserrer les écarts de dotations entre collectivités.

**situation financière des gagnants et des perdants (métropole hors MGP)**

Bilan 2019 (€ / hab)		nb de communes	population	Taux d'épargne	capacité de désendettement (en années)	% de communes avec tx EB < 10%	% de communes avec tx EB < 7%	% de communes avec dette/EB > 10 ans	% de communes avec dette/EB > 15 ans
de	à								
-1 100	-50	3 878	4 720 641	14%	5,1	19%	13%	8%	5%
-50	-20	8 393	8 439 175	16%	4,4	19%	12%	9%	5%
-20	0	12 637	15 645 234	17%	4,3	20%	13%	10%	5%
0	20	7 745	17 066 289	16%	5,1	20%	13%	11%	6%
20	50	2 937	12 792 600	14%	5,1	17%	11%	11%	6%
50	1 100	814	2 445 109	17%	4,1	18%	11%	11%	6%

*NB : les situations financières sont appréciées à partir des comptes de gestion 2014.*

Comme le montre ce tableau, il n'existe pas de corrélation entre la situation financière des collectivités et le bilan de la réforme.

En effet, le poids relatif des communes affichant un niveau d'épargne brute inférieur à 7 % des recettes s'étage, quelle que soit la variation des dotations avant / après réforme, entre 11 % et 13 % de l'échantillon (même constat s'agissant du nombre de collectivités présentant une capacité de désendettement supérieure à 15 ans, soit 5 à 6 % des collectivités, quelle que soit leur situation avant/après réforme).

*En soi, cela n'a rien de surprenant ; rappelons que la répartition de la DGF n'a jamais tenu compte (et c'est une bonne chose) des choix de gestion (niveau d'autofinancement, endettement) des collectivités locales, mais seulement de critères objectifs de richesse et de charges.*

## 2. Approche par EPCI

### par strate de population (métropole hors MGP)

de	à	nb d'EPCI	population	Total 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %
0	5 000	207	704 896	26,2	6,9	36,0%
5 000	10 000	600	4 440 522	32,4	7,1	27,8%
10 000	15 000	391	4 829 668	34,6	8,0	29,9%
15 000	20 000	248	4 300 587	36,7	7,2	24,2%
20 000	50 000	401	11 937 841	47,0	6,5	16,0%
50 000	100 000	142	10 145 110	80,9	5,6	7,4%
100 000	200 000	67	8 709 417	99,9	2,1	2,2%
200 000	500 000	32	9 135 932	112,7	3,3	3,0%
500 000	1 400 000	8	6 805 543	135,7	-18,5	-12,0%

Les gains relatifs (dernière colonne) sont d'autant plus élevés que l'EPCI est de taille modeste. Une seule catégorie ressort nettement « perdante », celle des plus gros EPCI, de taille > 500 000 habitants.

Pour rappel, le résultat net global des EPCI est positif dans la mesure où ils ne participeront plus comme aujourd'hui à la péréquation communale (DSU/DSR).

### selon la situation financière des gagnants et des perdants (métropole hors MGP)

Bilan 2019 (€ / hab)									
de	à	nb d'EPCI	population	Taux d'épargne	capacité de désendettement (en années)	% d'EPCI avec tx EB < 10%	% d'EPCI avec tx EB < 7%	% d'EPCI avec dette/EB > 10 ans	% d'EPCI avec dette/EB > 15 ans
-65	-15	74	12 999 007	16%	4,4	33%	25%	22%	14%
-15	0	136	6 328 774	11%	3,4	26%	19%	14%	9%
0	5	578	7 906 821	13%	3,3	29%	19%	15%	11%
5	15	1 108	20 700 559	12%	3,7	39%	26%	18%	12%
15	100	198	13 051 598	13%	5,7	22%	13%	11%	8%

NB : pour les intercommunalités et les territoires (= la consolidation d'une intercommunalité et de ses communes membres), les données financières utiles disponibles sur 2014 (recettes, épargne, endettement) ont été ramenées à la maille communale au prorata du poids de chaque commune dans la population du groupement, puis agglomérées de nouveau à l'échelle intercommunale sur la base des périmètres 2015. Cette opération génère quelques approximations mais permet de surmonter la difficulté liée aux évolutions de périmètres intercommunaux entre 2014 et 2015. Par ailleurs le taux d'épargne, aussi bien pour les ratios afférents aux EPCI que pour ceux afférents aux territoires, sont calculés sur la base de recettes retraitées : les versements communautaires (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire) en ont été soustraits.

Comme pour les communes, le bilan avant / après réforme ne présente pas de corrélation avec la situation financière des intercommunalités

### 3. Approche par territoire (communes + EPCI)

#### bilan de territoire selon la population de l'EPCI (métropole hors MGP)

de	à	nb d'EPCI	population	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %	dont forfaitaire	dont péréq	dont interco
0	5 000	207	704 896	236	226	-9,2	-3,9%	0,3	-16,4	6,9
5 000	10 000	600	4 440 522	217	218	1,3	0,6%	2,6	-8,4	7,1
10 000	15 000	391	4 829 668	200	208	7,6	3,8%	2,4	-2,8	8,0
15 000	20 000	248	4 300 587	195	204	9,0	4,6%	1,8	0,1	7,2
20 000	50 000	401	11 937 841	200	209	8,2	4,1%	1,8	-0,1	6,5
50 000	100 000	142	10 145 110	243	249	6,5	2,7%	0,4	0,6	5,6
100 000	200 000	67	8 709 417	288	290	1,9	0,7%	0,2	-0,4	2,1
200 000	500 000	32	9 135 932	288	292	4,3	1,5%	-1,2	2,2	3,3
500 000	1 400 000	8	6 805 543	332	313	-19,2	-5,8%	-3,4	2,7	-18,5

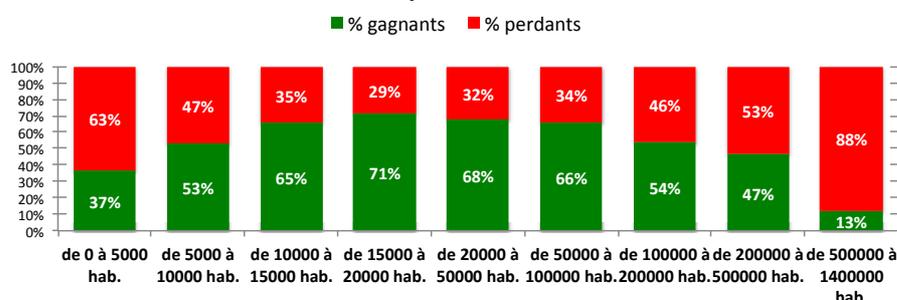
On note tout d'abord que les variations, exprimées en %, sont moins importantes dès lors que l'on raisonne en consolidant dotations communales et dotations intercommunales (en rappelant toutefois que pour cette dernière dotation, le tunnel de +5/-5 % joue encore fortement à horizon 2019).

Les perdants se rencontrent aux deux bouts de l'échelle : sous 5 000 et au-delà de 500 000, mais pour des raisons très différentes :

- Les territoires de petite taille seraient pénalisés par la péréquation communale (effets sur la DSR mis en évidence pour les communes), mais bénéficient d'un rattrapage du fait de la progression de la dotation d'intercommunalité (pour les territoires > 5 000 habitants)
- Les territoires les plus importants sont pénalisés par la dotation d'intercommunalité (effets de la dotation unique d'intercommunalité).

Au global, 59 % des territoires regroupant 55 % de la population (métropole hors MGP) ressortiraient « gagnants » en 2019.

#### Situation consolidée en 2019 (communes + EPCI) territoires gagnants / perdants par strates Métropole hors MGP



#### bilan de territoire selon la population de l'EPCI (métropole hors MGP)

de	à	nb d'EPCI	population	Nombre gagnants	Population gagnante	Gain moyen /hab	Nombre perdant	Population perdante	perte moyenne /hab
0	5 000	207	704 896	76	250 999	15	131	453 897	-22
5 000	10 000	600	4 440 522	317	2 401 154	14	283	2 039 368	-14
10 000	15 000	391	4 829 668	256	3 189 125	17	135	1 640 543	-11
15 000	20 000	248	4 300 587	177	3 071 557	18	71	1 229 030	-14
20 000	50 000	401	11 937 841	271	8 074 436	20	130	3 863 405	-16
50 000	100 000	142	10 145 110	94	6 664 065	20	48	3 481 045	-20
100 000	200 000	67	8 709 417	36	4 673 180	17	31	4 036 237	-16
200 000	500 000	32	9 135 932	15	4 435 875	30	17	4 700 057	-20
500 000	1 400 000	8	6 805 543	1	1 074 790	16	7	5 730 753	-26

## selon le régime fiscal (métropole hors MGP)

	nb d'EPCI	population	bilan global	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %	dont forfaitaire	dont péréq	dont interco
FA - FPZ	822	9 693 574	-11 272 144	192	190	-1,2	-0,6%	-1,7	-5,5	6,0
FPU	1 274	51 315 942	175 078 279	260	263	3,4	1,3%	0,8	0,6	2,0

A l'échelle des territoires, les gains enregistrés par les groupements en fiscalité additionnelle s'effacent (les communes perdant notamment la dotation de compensation).

## selon la catégorie d'EPCI (métropole hors MGP)

	nb d'EPCI	population	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %	dont forfaitaire	dont péréq	dont interco
CCFA	485	5 060 748	177	177	0,4	0,2%	-0,1	-4,9	5,3
CCFPZ	335	4 341 932	196	193	-2,5	-1,3%	-0,8	-7,3	5,5
CCFPU	1 056	19 308 206	204	215	11,4	5,6%	3,9	0,3	7,2
CA	196	22 026 584	284	284	0,3	0,1%	-1,4	-0,3	2,0
CU	21	10 121 510	322	316	-6,0	-1,9%	-1,9	3,4	-7,5

Les gains les plus significatifs se rencontrent sur le territoire des CC en FPU, généralement titulaires de dotations de compensations modestes.

## selon indice synthétique 1/3 PFIA non pondéré - 1/3 EFA - 1/3 revenu (hors MGP), par quartile

	1er rang	dernier rang	population	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %	dont forfaitaire	dont péréq	dont interco	
- favorisé	1er quartile	1	529	8 744 673	341	339	-2,1	-0,6%	-2,0	-3,5	3,4
	2ème quartile	530	1 058	11 218 601	293	303	10,4	3,6%	-2,4	3,7	9,2
	3ème quartile	1 059	1 586	15 350 650	257	261	4,0	1,5%	-2,5	-0,2	6,7
+ é	4ème quartile	1 587	2 115	25 695 592	194	194	0,2	0,1%	4,1	-1,1	-2,9

Il s'agit ici de reconstituer un indice synthétique intégrant à parité les 3 critères du FPIC. Aucune tendance franche ne se dégage. Le quartile des moins favorisés apparaît néanmoins comme légèrement perdant à la réforme, les plus favorisés ressortant en position de quasi-neutralité.

## bilan de territoire selon le CIF de l'EPCI (métropole hors MGP)

de	à	nb d'EPCI	population	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %	dont forfaitaire	dont péréq	dont interco
0,00	0,10	27	614 753	164	150	-13,8	-8,4%	-0,7	-3,8	-9,3
0,10	0,20	101	2 407 740	171	169	-2,6	-1,5%	2,8	-1,1	-4,3
0,30	0,40	862	29 871 936	257	261	4,7	1,8%	0,0	1,4	3,3
0,40	0,50	423	13 488 544	270	263	-6,3	-2,3%	1,1	-3,6	-3,8
0,50	0,60	161	3 309 705	260	279	19,5	7,5%	-3,0	-0,2	22,7
0,60	0,70	71	799 559	257	272	14,9	5,8%	-3,5	-3,6	22,0
0,70	0,80	30	204 700	204	215	11,1	5,4%	5,3	-10,6	16,4
0,80	0,90	6	69 717	264	257	-7,0	-2,6%	-7,7	-19,1	19,8
0,90	1,00	3	10 768	250	254	4,4	1,8%	8,9	-16,7	12,2

Au niveau consolidé, le bonus de dotation octroyé aux EPCI affichant un CIF élevé (> 50 %) permet d'afficher un gain global de DGF (hormis pour la tranche de CIF entre 80 % et 90 %).

## selon le montant initial de dotation par habitant (métropole hors MGP)

de	à	nb d'EPCI	population	Dispositif actuel en 2019 €/hab	Dispositif PLF en 2019 €/hab	écart en 2019 / hab.	Ecart en 2019 en %	dont forfaitaire	dont péréq	dont interco
-300	0	5	51 236	-311	-243	68,4	22,0%	25,3	-4,3	47,4
0	100	40	559 139	-15	-3	12,3	80,2%	13,5	-8,3	7,2
100	150	149	2 320 448	58	64	5,8	9,9%	10,6	-10,2	5,4
150	200	363	6 809 595	121	129	8,3	6,9%	8,7	-5,1	4,7
200	250	558	11 621 466	185	195	9,7	5,2%	6,1	-1,5	5,0
250	300	573	11 922 553	240	251	11,0	4,6%	2,4	3,0	5,7
300	350	241	11 283 528	274	280	5,9	2,2%	-3,3	3,7	5,5
350	400	94	7 498 899	312	305	-7,3	-2,3%	-1,4	-1,5	-4,4
400	800	73	8 942 652	426	407	-19,3	-4,5%	-13,5	-0,8	-5,0

moyenne = 294 €

Comme déjà constaté à l'échelle communale, la réforme réduit les écarts de dotations entre les différents territoires, sans modifier toutefois la hiérarchie des dotations.

## situation financière des gagnants et des perdants (métropole hors MGP)

Bilan 2019 (€ / hab)									
de	à	nb d'EPCI	population	Taux d'épargne	capacité de désendettement (en années)	% de territoires avec tx EB < 10%	% de territoires avec tx EB < 7%	% de territoires avec dette/EB > 10 ans	% de territoires avec dette/EB > 15 ans
-100	-50	36	481 680	15%	4,7	14%	8%	6%	6%
-50	-25	130	6 559 893	16%	5,2	5%	2%	8%	1%
-25	0	687	20 132 762	16%	4,5	7%	2%	3%	1%
0	25	937	22 781 290	17%	4,6	6%	1%	2%	1%
25	50	276	9 943 790	16%	4,7	6%	1%	3%	0%
50	125	30	1 110 101	17%	4,0	7%	3%	10%	3%

NB : pour les intercommunalités et les territoires (= la consolidation d'une intercommunalité et de ses communes membres), les données financières utiles disponibles sur 2014 (recettes, épargne, endettement) ont été ramenées à la maille communale au prorata du poids de chaque commune dans la population du groupement, puis agglomérées de nouveau à l'échelle intercommunale sur la base des périmètres 2015. Cette opération génère quelques approximations mais permet de surmonter la difficulté liée aux évolutions de périmètres intercommunaux entre 2014 et 2015. Par ailleurs le taux d'épargne, aussi bien pour les ratios afférents aux EPCI que pour ceux afférents aux territoires, sont calculés sur la base de recettes retraitées : les versements communautaires (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire) en ont été soustraits.

## V. Conclusions et préconisations

**La réforme a indubitablement pour effet de resserrer l'écart-type des dotations allouées entre les différentes strates de population, avec des gains marqués là où les DGF par habitant sont faibles aujourd'hui et vice-versa.** L'un de ses objectifs affichés serait de ce point de vue atteint.

Une fois ce premier constat dressé, il s'avère malaisé de dessiner de grandes lignes directrices intangibles, plusieurs effets se contrecarrant bien souvent. Aucune segmentation ne fait ressortir de corrélation marquée et/ou de variations substantielles.

Si les écarts sont réduits, **la réforme ne bouleverse pas fondamentalement la hiérarchie des dotations totales** qui reste fonction du potentiel financier, de l'effort fiscal, du rang DSU ou DSR pour les communes, du potentiel fiscal et du CIF pour les EPCI (cet effet étant même fortement amplifié par la réforme).

S'agissant de la dotation forfaitaire et de la dotation d'intercommunalité, **cela provient en partie du tunnel de progression de +/- 5 %, qui étale dans le temps les effets de la réforme.** Mais un rythme plus rapide (-10 % / + 10 %) pourrait poser des difficultés en termes de soutenabilité au plan budgétaire pour les collectivités subissant une réduction.

Rappelons ici qu'une des principales difficultés posées par la contribution au redressement est précisément le rythme rapide à laquelle elle s'applique aux collectivités, eu égard au temps nécessaire pour réaliser des économies sur la section de fonctionnement (supposant, pour de très nombreuses collectivités des réorganisations de fond des services publics).

Or, pour les perdants (et en faisant abstraction de la contribution au redressement, de nature exceptionnelle), une diminution de la dotation forfaitaire des communes de 8 % maximum par an ou de la totalité de la dotation intercommunale de 5 % par an constitue déjà un facteur de fort ralentissement des recettes de fonctionnement, la DGF représentant peu ou prou un tiers des recettes courantes.

C'est d'ailleurs un rythme d'ajustement inédit par rapport aux précédentes réformes, qui consistaient à redéployer la répartition grâce à la progression annuelle de l'enveloppe plutôt que par des diminutions (inévitables à enveloppe globale figée).

Quelques effets contre-péréquateurs sont à souligner, notamment sur les communes de potentiel financier élevé qui afficheraient à droit constant une DGF négative en 2017.

Les communes éligibles à la DSU cible verront leur dotation progresser encore, mais moins rapidement que selon le système actuel ; en revanche, la hausse de l'enveloppe profiterait à toutes les communes éligibles (suppression de l'effet de seuil au rang 250).

Il est permis de s'interroger sur quelques-un des points saillants de la réforme :

- **L'internalisation à l'enveloppe de la contribution au redressement des comptes publics aboutit à faire supporter celle-ci au prorata de la DGF plutôt qu'au prorata des recettes comme aujourd'hui.** Il peut paraître paradoxal d'imputer un prélèvement selon les mêmes critères qu'une dotation, dès lors que les critères de celle-ci sont jugés justes (imagine-t-on répartir entre communes d'un même EPCI les prélèvements au FPIC selon les mêmes clefs que les attributions ?). Cette particularité est à la source de certains des effets contre-péréquateurs les plus marqués de la ré-

forme. Mais elle contribue aussi à limiter les transferts du monde urbain vers le monde rural. En tout état de cause, rien n'interdirait de continuer de gérer la contribution séparément de la DGF, sinon un peu de complexité technique : la ponction resterait sans lien avec le niveau des dotations, qui ne constitueraient que le support technique du prélèvement (cas, dans le système actuel, de la dotation d'intercommunalité).

- Dans ce cadre, **rien n'interdirait non plus de continuer de tolérer des DGF négatives**. Les plus gros gagnants au plafonnement de la contribution au redressement (en 2016 et 2017) et à son internalisation à la DGF comptent parmi les communes les plus aisées de France. Les grands équilibres de la réforme n'en seraient pas bouleversés car les sommes en jeu (50 M€ environ) restent modestes à l'échelle des masses mises en répartition, mais l'acceptabilité de la réforme en serait sans doute renforcée.
- Les communes aujourd'hui éligibles à la DNP sans l'être à la DSU ou à la DSR vont subir une perte brutale. En 2015, seulement 71 communes n'étaient éligibles qu'à la DNP, sans l'être à la DSU ni à la DSR : le montant total de leur dotation s'établissait à 29 M€. Il serait imaginable de leur accorder une garantie dégressive (90% / 75% / 50% par exemple), qui, au vu des montants en cause, ne grèverait pas trop fortement la répartition des dotations de péréquation.
- **L'indice synthétique de la DSR**, tel qu'il est rédigé dans le PLF 2016, favorise fortement les plus grandes communes parmi celles de moins de 10 000 (cf. les critères nombre d'élèves et voirie).

## Annexe 1 : le cas particulier de la Métropole du Grand Paris

La loi de finances pour 2016 a in extremis arrêté les règles relatives au calcul et à la répartition du FPIC au sein de Métropole du Grand Paris.

En revanche, compte tenu de l'interruption précoce du débat sur la réforme au cours de la procédure parlementaire, l'articulation avec la réforme de la DGF n'a pas été évoquée.

Selon les choix opérés, des dizaines de M€ seront déplacées à l'intérieur du périmètre de la Métropole voire pour partie entre la Métropole et le reste du Pays.

### 1. Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC)

Pour rappel, en 2015, le territoire encore morcelé de la Métropole du Grand Paris payait 301 M€ de FPIC (dont 157 M€ pour la seule Ville de Paris), soit 39% de l'enveloppe nationale. Il recevait 31 M€, essentiellement en Seine-Saint-Denis, soit un débours net de 270 M€.

L'application du droit commun aurait commandé :

- de calculer le FPIC à la maille de l'EPCI à fiscalité propre, à savoir la Métropole elle-même ; en 2015, il en aurait résulté un prélèvement de 256 M€ et aucune attribution ;
- de laisser à la charge de la MGP une quote-part du prélèvement égale à son coefficient d'intégration fiscale (CIF), qu'il convenait de définir eu égard aux spécificités de cet EPCI,
- d'imputer le solde aux communes, au prorata de leur potentiel financier, avec deux possibilités d'atténuation ; premièrement, l'exonération des communes des 250 premiers rangs du classement DSU (DSU cible) ; deuxièmement, la déduction des communes payeuses du fonds de solidarité de la Région Ile-de-France (FSRIF), les contributions évitées par ces deux catégories de communes remontant à la MGP.

Techniquement simple à mettre en œuvre, ce mode opératoire recelait plusieurs effets potentiellement indésirables :

- La MGP, même si son CIF était fixé a minima, se serait vue surchargée de contribution au FPIC du fait de la prise en charge des cotisations des communes des deux bouts de l'échelle de richesse ; ses marges budgétaires seraient sorties durablement amoindries ;
- Les territoires les plus défavorisés de la petite couronne, aujourd'hui receveurs nets de FPIC (cf. Plaine Commune : attribution nette de 7,1 M€ en 2015, Est Ensemble : attribution nette de 6,3 M€, ...) au mieux n'auraient plus rien perçu, au pire auraient été mis à contribution (lorsque les communes ne figurent pas dans les 250 premières du classement DSU).
- A l'inverse, par effet de dilution de la contribution, certains territoires favorisés auraient payé moins, voire n'auraient plus rien payé du tout du fait de la déduction FSRIF prise en charge par la Métropole (là où aujourd'hui ce sont les EPCI locaux qui paient, sauf cas de plafonnement).

La solution mise en œuvre remédie largement aux effets contre-péréquateurs de ce schéma de droit commun. Elle consisterait à calculer, par dérogation, le FPIC non pas à la maille de la MGP, mais à celle des Etablissements publics territoriaux (EPT). La répartition s'effectue selon un mode original :

- L'EPT paie (ou reçoit) la même somme que les EPCI préexistants, figée ad vitam æternam (ce qui, dans les cas de contributeurs, évite de déséquilibrer par trop des structures que la loi a montées comme structurellement tendues ...),

- Les communes se répartissent le solde au prorata de 2015 avant déduction du FSRIF. Elles ne peuvent plus déduire le FSRIF du FPIC qui leur est imputé. C'est donc aux communes qu'échoira toute la dynamique du FPIC postérieure à 2015.

## 2. La dotation globale de fonctionnement (DGF)

Les textes actuels (loi MAPTAM + loi NOTRe) prévoient le dispositif suivant s'agissant des deux composantes historiques de la DGF intercommunale :

### Dotation d'intercommunalité :

La MGP sera seule attributaire de la DGF d'intercommunalité du territoire (vs les EPT). Elle sera dotée à hauteur du montant moyen par habitant qu'ont perçu en 2015 les EPCI préexistants (18,4 €/habitant), multiplié par sa population totale.

Les 3,9 millions d'habitants des territoires non-intercommunalisés en 2015 vont donc générer un afflux de DGF vers le territoire. De 59 M€ en 2015, la dotation passerait autour de 130 M€ (avant contribution au redressement).

Le financement du bonus de l'ordre 70 M€ n'a pas donné lieu à des dispositions particulières a donné lieu à une majoration de l'enveloppe des prélèvements sur recettes de l'Etat en faveur des collectivités. Il n'a donc pas donné lieu à une réduction des variables d'ajustement.

**NB :** Il en est allé de même de la majoration de DGF de plus de 40 M€ dont bénéficie la nouvelle Métropole d'Aix-Marseille, la loi ayant prévu l'extension du tarif par habitant le plus élevé du territoire (CU de Marseille) à l'ensemble du nouvel EPCI.

Les EPT comprenant d'ex-EPCI sont dédommagés de la DGF d'intercommunalité de ces derniers via la « dotation d'équilibre » instituée entre eux et la MGP, ce jusqu'en 2018, avec imputation de la contribution au redressement que subira cette dernière.

### Dotation de compensation :

D'un montant global d' 1,3 Md €, elle bascule elle aussi à la MGP. Rappelons qu'elle a acquis le statut de variable d'ajustement au sein de l'enveloppe des concours d'Etat, reculant uniformément de -1% à -2,5%/an depuis 2012.

Il est d'ailleurs prévu que la baisse de la dotation de compensation récupérée des EPCI (vs celle issue des communes isolées) soit répercutée chaque année sur les EPT via la « dotation d'équilibre ».

Ceci posé, plusieurs questions surgissent, auxquelles les textes devront répondre :

- Que restera-t-il de ce schéma si la réforme entre en vigueur en 2017, sachant qu'elle supprime la dotation de compensation ?
- La dotation d'intercommunalité de la MGP restera-t-elle calculée sui generis comme la loi le prévoit aujourd'hui ou bien celle-ci rentrera-t-elle dans le droit commun ? Cette dernière option serait parfaitement réalisable en appliquant par exemple le chenal des -5%/+5% à la dotation de référence calculée selon la loi MAPTAM.
- Dès lors que la MGP rentrerait dans le droit commun, à quelle maille serait gérée la nouvelle dotation de centralité ? Au ratio de 45 €/habitant, celle-ci pèserait quelque 320 M€. Et là se posent des questions analogues à celles du FPIC (cf. supra). Si le périmètre de la centralité est celui de la MGP (droit commun), la Ville de Paris récu-

pèrera plus de 99% de la part communale. Est-ce là l'intention ? Une gestion à la maille de chaque EPT rabattrait sur d'autres villes une partie de ladite dotation, mais selon une logique qui pourrait s'avérer discutable sur un territoire de ce type (Montrouil est-elle plus centrale que Bobigny, Boulogne qu'Issy-les-Moulineaux, Argenteuil que Colombes, ... pour retenir des couples de villes appartenant au même EPT).

NB : La même question se pose au sein de la vaste Métropole Aix-Marseille. Est-il pertinent que Marseille capte l'intégralité de la dotation de centralité, sans considération d'autres pôles comme Aix, Martigues, ...

## Annexe 2 – répartition du stock de la DSU à partir des critères en vigueur en 2015

Rappel : depuis 2009, la DSU d'une année n est calculée en repartant de celle de l'année n-1, augmentée, selon le classement de la ville, de 0%, de l'inflation ou d'une tranche de « DSU cible ». Autrement dit, le « socle » de la DSU (i.e. hors DSU cible) n'a pas été mis à jour depuis 2008, alors même que sont passés par là le recensement de 2009, la réforme de la TP.

La simulation est réalisée comme suit :

- Recalcul des DSU « socles » héritées de 2008 au vu des paramètres de 2015 (population, potentiel financier, revenus, APL, LS, effort fiscal, population ZUS et ZFU), en utilisant la formule applicable en 2015 aux nouveaux entrants dans le dispositif.
- Pas de remise en cause des tranches de DSU cible qu'ont pu capter les communes concernées entre 2009 et 2015.

Les tableaux ci-après, exprimés par comparaison 2015 réel / 2015 simulé présentent :

- les « principales variations en k€ » : 50 plus importantes hausses et 50 plus importantes baisses en valeur absolue.
- les « principales variations en % » : 50 plus importantes hausses et 50 plus importantes baisses en %.

Principales variations en K€ :

	Commune	Rang DSU	2015 effectif			2015 simulé			Variation DSU		Rang 2008	Rang 2015	Population 2008	Population 2015
			DSU totale	dont DSU "socle"	DSU cible accumulée	DSU totale	dont DSU socle	DSU cible accumulée	En k€	En %				
76351	HAVRE	349	11 328	11 328	0	7 748	7 748	0	-3 579	-31,6%	242	349	194 307	176 925
59183	DUNKERQUE	535	5 882	5 407	474	2 944	2 470	474	-2 937	-49,9%	530	535	73 109	93 323
78361	MANTES-LA-JOLIE	78	11 854	7 440	4 414	9 768	5 354	4 414	-2 087	-17,6%	35	78	44 139	43 980
59155	COUDEKERQUE-BRANCHE	476	1 802	1 802	0	455	455	0	-1 348	-74,8%	163	476	24 534	22 518
83126	SEYNE-SUR-MER	452	3 775	3 775	0	2 489	2 489	0	-1 286	-34,1%	308	452	64 682	68 059
91174	CORBELL-ESSONNES	448	2 830	2 830	0	1 683	1 683	0	-1 148	-40,5%	291	448	48 146	46 801
29019	BREST	331	5 734	5 734	0	4 611	4 611	0	-1 123	-19,6%	318	331	157 467	145 795
83137	TOULON	449	5 872	5 872	0	4 829	4 829	0	-1 043	-17,8%	407	449	169 227	169 998
95268	GARGES-LES-GONESSE	5	16 518	10 638	5 879	15 485	9 606	5 879	-6 912	-41,8%	13	5	40 292	41 340
78621	TRAPPES	77	8 516	5 472	3 044	7 595	4 550	3 044	-921	-10,8%	61	77	29 209	30 220
18033	BOURGES	408	3 585	3 585	0	2 723	2 723	0	-862	-24,0%	355	408	76 743	69 354
13063	MIRAMAS	469	1 662	1 662	0	868	868	0	-794	-47,8%	236	469	23 444	25 657
50129	CHERBOURG-OCTEVILLE	227	5 440	3 384	2 055	4 694	2 638	2 055	-746	-13,7%	148	227	44 609	39 210
13117	VITROLLES	588	1 197	1 197	0	514	514	0	-683	-57,1%	411	588	37 623	35 357
59299	HEM	169	4 033	2 629	1 404	3 358	1 954	1 404	-675	-16,7%	73	169	19 825	18 549
52448	SAINT-DIZIER	163	4 853	3 204	1 649	4 187	2 538	1 649	-666	-13,7%	156	163	33 004	26 209
78586	SARTROUVILLE	456	1 942	1 942	0	1 276	1 276	0	-665	-34,3%	353	456	50 726	52 528
59328	LAMBERSART	475	1 249	1 249	0	584	584	0	-665	-53,2%	303	475	28 505	28 823
77305	MONTFEREUIL-FAULT-YONNE	82	4 604	2 962	1 642	4 005	2 363	1 642	-599	-13,0%	62	82	17 997	17 029
69286	BILLIEUX-LA-PAPE	87	7 431	4 592	2 839	6 833	3 994	2 839	-598	-8,0%	85	87	28 854	30 637
59650	WATTRELOS	132	6 103	2 832	3 271	5 517	2 246	3 271	-586	-9,6%	70	132	43 053	41 939
77258	LOGNES	526	836	836	0	358	358	0	-577	-69,1%	231	526	15 795	14 791
93005	AULLNAY-SOUS-BOIS	323	4 026	4 026	0	3 451	3 451	0	-575	-14,3%	295	323	80 608	82 934
29212	FLOUZANNE	543	766	766	0	205	205	0	-561	-73,2%	181	543	12 347	12 322
61001	ALENÇON	128	5 853	3 528	2 324	5 295	2 970	2 324	-558	-9,5%	86	128	30 697	27 620
93055	PANTIN	444	2 140	2 140	0	1 604	1 604	0	-535	-25,0%	343	444	50 521	53 785
14327	HEROUVILLE-SAINT-CLAIR	81	5 116	2 960	2 156	4 589	2 433	2 156	-528	-10,3%	45	81	24 487	21 991
35288	SAINT-MALO	596	1 397	1 397	0	871	871	0	-526	-37,6%	540	596	58 434	53 963
11202	LEUCATE	615	747	747	0	235	235	0	-513	-68,6%	670	615	16 385	17 607
78440	MUREAUX	124	6 550	3 738	2 812	6 043	3 231	2 812	-507	-7,7%	75	124	32 180	31 073
92025	COLOMBES	481	3 010	3 010	0	2 516	2 516	0	-494	-16,4%	488	481	77 710	86 507
50602	TOURLAVILLE	311	1 276	977	299	787	488	299	-489	-38,3%	143	311	18 068	16 547
50173	EQUEURDEVILLE-HAINNEVILLE	205	2 292	1 155	1 137	1 803	666	1 137	-489	-21,3%	93	205	18 710	18 993
51108	CHALONS-EN-CHAMPAGNE	175	6 721	3 701	3 020	6 235	3 215	3 020	-486	-7,2%	127	175	50 704	46 905
57660	STRIRING-WENDEL	34	2 386	1 096	1 291	1 905	615	1 291	-481	-20,2%	43	34	13 281	12 925
59009	VILLENEUVE-D'ASCQ	153	7 182	3 103	4 079	6 714	2 635	4 079	-468	-6,5%	113	153	65 816	63 263
21166	CHENOVE	188	3 214	2 343	871	2 749	1 877	871	-465	-14,5%	170	188	16 515	14 225
91027	ATHIS-MONS	410	1 820	1 394	426	1 355	929	426	-465	-25,6%	217	410	30 183	30 012
68375	WITTELSHEIM	453	609	609	0	161	161	0	-448	-73,5%	300	453	10 306	10 716
95252	FRANCOVILLE	502	997	997	0	550	550	0	-447	-44,9%	454	502	33 782	33 560
94017	CHAMPIGNY-SUR-MARNE	223	8 189	4 708	3 482	7 748	4 266	3 482	-442	-5,4%	214	223	74 966	76 702
33167	FLOIRAC	222	3 379	2 264	1 115	2 941	1 825	1 115	-438	-13,0%	106	222	16 355	16 789
77083	CHAMPS-SUR-MARNE	540	855	855	0	420	420	0	-435	-50,9%	311	540	26 174	24 972
77468	TORCY	347	1 391	1 068	323	975	652	323	-416	-29,9%	191	347	23 609	23 882
36044	CHATEAURoux	369	2 059	2 059	0	1 646	1 646	0	-413	-20,1%	327	369	52 922	47 650
74012	ANNEMASSE	500	1 063	1 063	0	656	656	0	-407	-38,3%	399	500	31 094	34 083
95585	SARCELLES	6	24 383	15 744	8 639	23 985	15 346	8 639	-398	-1,6%	10	6	58 360	58 192
14118	CAEN	364	4 432	4 432	0	4 035	4 035	0	-397	-9,0%	364	364	117 944	111 864
76217	DIEPPE	226	3 866	2 197	1 670	3 472	1 802	1 670	-395	-10,2%	162	226	36 601	33 171
57480	MONTIGNY-LES-METZ	322	918	918	0	527	527	0	-391	-42,6%	224	322	24 500	22 582
11069	CARCASSONNE	215	3 163	1 568	1 595	3 615	2 021	1 595	452	14,3%	306	215	46 737	49 330
68066	COLMAR	265	2 332	1 940	392	2 805	2 414	392	474	20,3%	367	265	67 677	69 442
60057	BEAUVAIS	249	4 894	3 111	1 783	5 370	3 588	1 783	477	9,7%	284	249	57 808	56 193
53130	LAVAL	367	1 372	1 372	0	1 851	1 851	0	480	35,0%	498	367	54 982	54 266
94078	VILLENEUVE-SAINT-GEORGES	86	4 126	1 710	2 415	4 619	2 204	2 415	493	12,0%	169	86	29 058	33 384
49007	ANGERS	219	13 681	7 156	6 525	14 174	7 650	6 525	494	3,6%	234	219	157 761	154 802
60157	CLERMONT	120	1 288	617	1 288	1 784	496	1 288	496	38,6%	non-eligible	120	non-eligible	11 076
94022	CHOISY-LE-ROI	254	1 593	1 164	429	2 091	1 662	429	498	31,3%	372	254	34 790	41 954
62516	LILLERS	60	1 212	864	1 212	1 736	524	1 212	524	43,3%	non-eligible	60	non-eligible	10 172
93014	CLICHY-SOUS-BOIS	1	13 363	8 493	4 869	13 895	9 025	4 869	532	4,0%	3	1	28 427	30 977
93053	NOISY-LE-SEC	89	5 016	1 989	3 027	5 552	2 525	3 027	536	10,7%	145	89	37 603	40 418
93027	COURNEUVE	31	8 401	4 277	4 124	8 942	4 818	4 124	541	6,4%	54	31	35 915	40 325
10387	TROYES	144	6 757	3 217	3 540	7 313	3 773	3 540	556	8,2%	204	144	63 262	62 311
30007	ALES	80	4 847	2 017	2 829	5 404	2 575	2 829	557	11,5%	167	80	41 624	43 055
59011	ANNOEULLIN	47	1 064	775	1 064	1 624	559	1 064	559	52,5%	non-eligible	47	non-eligible	10 450
69259	VENISSIEUX	79	10 929	5 875	5 054	11 494	6 439	5 054	564	5,2%	122	79	56 737	61 894
93008	BOBIGNY	54	8 897	4 239	4 658	9 465	4 807	4 658	567	6,4%	80	54	44 443	48 937
28134	DREUX	68	6 803	3 834	2 969	7 417	4 449	2 969	615	9,0%	90	68	32 836	31 936
38185	GRENOBLE	610	2 583	2 583	0	3 207	3 207	0	623	24,1%	633	610	157 986	163 063
35238	RENNES	332	7 941	7 941	0	8 570	8 570	0	629	7,9%	384	332	215 158	218 620
47001	AGEN	200	2 292	1 079	1 213	2 922	1 709	1 213	630	27,5%	352	200	32 614	35 259
95487	PERSAN	123	1 742	962	1 742	2 404	662	1 742	662	38,0%	non-eligible	123	non-eligible	11 369
76540	ROUEN	463	2 433	2 433	0	3 165	3 165	0	732	30,1%	561	463	110 082	115 450
59512	ROUBAIX	10	34 241	21 014	13 227	34 993	21 766	13 227	752	2,2%	11	10	98 227	95 279
60175	CREIL	2	9 768	4 861	4 907	10 643	5 736	4 907	874	9,0%	7	2	32 090	34 381
93007	BLANC-MESNIL	110	5 921	2 685	3 236	6 826	3 590	3 236	905	15,3%	202	110	47 275	52 685
44109	NANTES	529	5 669	5 669	0	6 605	6 605	0	935	16,5%	562	529	280 672	304 465
78138	CHANTELOUP-LES-VIGNES	40	2 367	2 078	2 367	3 312	946	2 367	946	40,0%	non-eligible	40	non-eligible	10 008
87085	LIMOGES	334	3 619	3 619	0	4 566	4 566	0	947	26,2%	479	334	139 573	139 899
93010	BONDY	45	9 263	4 124	5 139	10 218	5 079	5 139	955	10,3%	99	45	47 247	53 277
11262	NARBONNE	224	3 416	1 573	1 843	4 380	2 537	1 843	964	28,2%	435	224	52 716	58 954
93031	EPINAY-SUR-SEINE	62	10 595	5 578	5 017	11 574	6 557	5 017	979	9,2%	111	62	46 721	55 376
84007	AVIGNON	237	7 272	4 424	2 848	8 284	5 436	2 848	1 013	13,9%	281	237	89 201	92 330
59008	ANICHE	4	2 419	1 251	2 419	3 443	1 024	2 419	1 024	42,3%	non-eligible	4	non-eligible	10 675
34032	BEZIERS	233												

Principales variations en % :

	Commune	Rang DSU	2015 effectif			2015 simulé			Variation DSU		Rang 2008	Rang 2015	Population 2008	Population 2015
			DSU totale	dont DSU "socle"	DSU cible accumulée	DSU totale	dont DSU socle	DSU cible accumulée	En k€	En %				
59155	COUDEKERQUE-BRANCHE	476	1 802	1 802	0	455	455	0	-1 348	-74,8%	163	476	24 534	22 518
68375	WITTELSHEIM	453	609	609	0	161	161	0	-448	-73,5%	300	453	10 306	10 716
29212	PLOUZANE	543	766	766	0	205	205	0	-561	-73,2%	181	543	12 347	12 322
95637	VAUREAL	629	532	532	0	163	163	0	-369	-69,3%	378	629	16 529	16 144
77258	LOGNES	526	836	836	0	258	258	0	-577	-69,1%	231	526	15 795	14 791
11202	LEUCATE	615	747	747	0	235	235	0	-513	-68,6%	670	615	16 388	17 607
84088	PERNES-LES-FONTAINES	636	398	398	0	127	127	0	-271	-68,1%	403	636	10 488	10 945
13075	PLAN-DE-CUQUES	720	259	259	0	87	87	0	-172	-66,3%	661	720	10 602	11 097
76447	MONTVILLIERS	583	620	620	0	232	232	0	-388	-62,6%	424	583	16 867	16 536
83047	CRAU	649	537	537	0	202	202	0	-335	-62,3%	431	649	14 968	17 204
77251	LIEUSAIN	492	515	515	0	206	206	0	-309	-60,0%	251	492	12 188	10 687
74224	ROCHE-SUR-FORON	628	256	256	0	106	106	0	-150	-58,6%	390	628	12 805	11 224
95323	JOUY-LE-MOUTIER	513	565	565	0	240	240	0	-324	-57,4%	342	513	18 331	16 656
31113	CASTANET-TOLOSAN	612	372	372	0	159	159	0	-213	-57,3%	304	612	12 633	11 799
13117	VITROLLES	588	1 197	1 197	0	514	514	0	-683	-57,1%	411	588	37 623	35 357
6149	TRINITE	706	224	224	0	97	97	0	-127	-56,8%	550	706	10 248	10 308
84089	PERTUIS	692	450	450	0	197	197	0	-254	-56,3%	577	692	18 228	19 695
83116	SAINT-MAXIMIN-LA-SAINTE-BAUME	534	505	505	0	221	221	0	-284	-56,3%	276	534	15 305	15 524
33199	GUJAN-MESTRAS	712	473	473	0	207	207	0	-266	-56,3%	594	712	19 511	22 614
56078	GUIDEL	699	251	251	0	111	111	0	-140	-55,8%	450	699	13 040	12 153
76114	BOLBEC	373	644	644	0	297	297	0	-347	-53,9%	215	373	12 859	11 943
29189	PLOUGASTEL-DAOLAS	696	284	284	0	132	132	0	-152	-53,4%	501	696	12 836	13 800
31157	CUGNAUX	665	439	439	0	205	205	0	-234	-53,3%	587	665	15 275	16 571
59328	LAMBERSART	475	1 249	1 249	0	584	584	0	-665	-53,2%	303	475	28 505	28 823
13014	BERRE-L'ETANG	732	232	232	0	111	111	0	-121	-52,2%	524	732	13 577	14 131
77083	CHAMPS-SUR-MARNE	540	855	855	0	420	420	0	-435	-50,9%	311	540	26 174	24 972
57019	AMNEVILLE	670	137	137	0	67	67	0	-69	-50,7%	non-éligible	670	non-éligible	10 130
59183	DUNKERQUE	535	5 882	5 407	474	2 944	2 470	474	-2 937	-49,9%	530	535	73 109	93 323
83130	SOLLIES-PONT	429	534	534	0	271	271	0	-263	-49,3%	294	429	11 069	11 926
13063	MIRAMAS	469	1 662	1 662	0	868	868	0	-794	-47,8%	236	469	23 444	25 657
35024	BETTON	648	219	219	0	115	115	0	-105	-47,7%	444	648	11 095	10 717
83072	LORGUES	664	173	173	0	92	92	0	-81	-47,0%	non-éligible	664	non-éligible	10 568
64129	BILLERE	642	271	271	0	144	144	0	-127	-46,9%	525	642	13 803	13 799
1033	BELLEGARDE-SUR-VALSERINE	371	526	526	0	280	280	0	-246	-46,8%	189	371	13 207	12 017
35047	BRUZ	565	474	474	0	256	256	0	-219	-46,1%	330	565	17 245	17 287
13007	AURIOL	597	309	309	0	168	168	0	-141	-45,6%	336	597	10 967	11 900
77122	COMBS-LA-VILLE	531	655	655	0	357	357	0	-299	-45,6%	438	531	23 863	22 475
95252	FRANCONVILLE	502	997	997	0	550	550	0	-447	-44,9%	454	502	33 782	33 560
74281	THONON-LES-BAINS	566	802	802	0	445	445	0	-356	-44,4%	426	566	38 419	37 213
59526	SAINT-AMAND-LES-EAUX	582	593	593	0	333	333	0	-260	-43,8%	394	582	17 395	17 094
57480	MONTIGNY-LES-METZ	322	918	918	0	527	527	0	-391	-42,6%	224	322	24 500	22 582
13106	SEPTEMES-LES-VALLONS	327	534	534	0	307	307	0	-227	-42,5%	225	327	10 297	10 801
74093	CRAN-GEVRIER	730	202	202	0	117	117	0	-85	-42,2%	579	730	17 678	17 737
84019	BOLLENE	686	172	172	0	101	101	0	-72	-41,5%	510	686	14 465	14 622
91174	CORBELL-ESSONNES	448	2 830	2 830	0	1 683	1 683	0	-1 148	-40,5%	291	448	48 146	46 801
83042	COCOLIN	739	141	141	0	84	84	0	-57	-40,2%	744	739	11 403	13 957
1173	GEX	577	213	213	0	128	128	0	-85	-40,1%	381	577	10 631	11 264
83148	VIDAUBAN	315	520	520	0	312	312	0	-208	-40,0%	non-éligible	315	non-éligible	11 862
4070	DIGNE-LES-BAINS	460	696	696	0	423	423	0	-273	-39,3%	429	460	18 438	18 459
95199	DOMONT	638	231	231	0	141	141	0	-91	-39,2%	617	638	15 162	15 491
79191	NIORT	551	876	876	0	1 202	1 202	0	326	37,2%	616	551	59 881	60 690
93057	PAVILLONS-SOUS-BOIS	572	181	181	0	248	248	0	68	37,4%	649	572	21 498	22 633
94021	CHEVILLY-LARUE	681	81	81	0	112	112	0	31	38,0%	700	681	18 401	18 951
95487	PERSAN	123	1 742	962	1 742	2 404	662	1 742	662	38,0%	non-éligible	123	non-éligible	11 369
59527	SAINT-ANDRE-LEZ-LILLE	584	122	122	0	169	169	0	47	38,1%	618	584	10 262	11 459
77407	SAINT-FARGEAU-PONTHIERRY	647	114	114	0	158	158	0	44	38,1%	698	647	11 639	13 547
60157	CLERMONT	120	1 288	617	1 288	1 784	496	1 288	496	38,6%	non-éligible	120	non-éligible	11 076
93070	SAINT-OUEN	507	361	361	0	503	503	0	142	39,3%	536	507	40 449	48 191
93045	LILAS	635	174	174	0	244	244	0	70	39,9%	695	635	20 665	23 352
78138	CHANTELOUP-LES-VIGNES	40	2 367	2 078	2 367	3 312	946	2 367	946	40,0%	non-éligible	40	non-éligible	10 008
29235	RELECQ-KERHUON	623	107	107	0	150	150	0	43	40,0%	674	623	11 374	11 591
59008	ANICHE	4	2 419	1 251	2 419	3 443	1 024	2 419	1 024	42,3%	non-éligible	4	non-éligible	10 675
91222	FOIX	506	119	119	0	170	170	0	51	42,4%	604	506	10 044	10 602
42184	RIORGES	630	93	93	0	133	133	0	40	43,1%	685	630	10 374	11 094
62516	LILLERS	60	1 212	864	1 212	1 736	524	1 212	524	43,3%	non-éligible	60	non-éligible	10 172
33003	AMBARES-ET-LAGRAVE	554	160	160	0	231	231	0	71	44,5%	634	554	11 531	14 379
94046	MAISONS-ALFORT	669	263	263	0	380	380	0	117	44,7%	706	669	52 230	55 323
24037	BERGERAC	313	596	596	0	867	867	0	271	45,4%	515	313	27 800	29 610
30202	PONT-SAINT-ESPRIT	174	955	409	955	1 394	438	955	438	45,9%	non-éligible	174	non-éligible	11 098
67365	OSTWALD	298	204	204	0	298	298	0	94	45,9%	448	298	10 875	11 898
94003	ARCEUIL	560	169	169	0	247	247	0	78	46,4%	648	560	18 380	19 762
49015	AVRILLE	600	127	127	0	188	188	0	61	47,6%	652	600	13 334	13 445
68063	CERNAY	530	84	84	0	125	125	0	41	48,8%	631	530	10 827	11 720
33366	SAINT-ANDRE-DE-CUBZAC	214	637	442	637	972	334	637	334	52,4%	non-éligible	214	non-éligible	10 466
59011	ANNOEULLIN	47	1 064	775	1 064	1 624	559	1 064	559	52,5%	non-éligible	47	non-éligible	10 450
22113	LANNION	491	263	263	0	402	402	0	139	52,8%	644	491	19 929	20 826
92024	CLICHY	611	629	629	0	963	963	0	333	52,9%	676	611	51 083	60 221
92046	MALAKOFF	514	270	270	0	413	413	0	143	52,9%	595	514	29 917	31 131
38317	PONT-DE-CLAIX	552	120	120	0	184	184	0	64	53,4%	656	552	11 834	11 356
10362	SAINTE-SAVINE	362	175	175	0	271	271	0	96	54,7%	582	362	10 635	10 721
84092	PONSET	562	174	174	0	271	271	0	97	55,9%	650	562	15 910	17 263
62548	MARCK	171	736	511	736	1 148	412	736	412	55,9%	non-éligible	171	non-éligible	10 337
35236	REDON	407	158	158	0	248	248	0	89	56,4%	571	407	10 731	10 386
53147	MAYENNE	581	114	114	0	178	178	0	64	56,6%	701	581	14 904	14 424
10333	SAINT-ANDRE-LES-VERGERS	338	312	312	0	495	495	0	183	58,7%	516	338	11 342	11 759
91687	VIRY-CHATILLON	498	518	518	0	840	840	0	322	62,1%	630	498	30 633	31 691
45284	SAINT-JEAN-DE-BRAYE	617	162	162	0	266	266	0	104	64,2%	689	617	18 501	20 111
95203	Eaubonne	608	171	171	0	282	282	0	112	65,5%	704	608	23 141	25 175
92032	FONTENAY-AUX-ROSES	528	209	209	0	347	347	0	138	66,0%	651	528	24 077	23 350
47157	MARMASTE	377	295	295	0	494	494	0	199	67,5%	572	377	17 941	19 294
68														