

N° 731

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 juin 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal,

Par MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufile, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	7
PRINCIPALES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS	13
PREMIÈRE PARTIE	
LES POINTS À RÉFORMER DÈS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017	
I. LE REBASAGE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DU BLOC COMMUNAL	15
A. LE SYSTÈME ACTUEL D'IMPUTATION DE LA CRFP ATTEINT SES LIMITES AVEC LA MULTIPLICATION DES CAS DE « DGF NÉGATIVES ».....	15
B. UN MÉCANISME PROPOSÉ EN LOI DE FINANCES POUR 2016 QUI ACCENTUE LES INJUSTICES	17
C. RÉTABLIR UNE JUSTE RÉPARTITION DE LA CRFP : LE REBASAGE DE LA DGF DU BLOC COMMUNAL	17
1. <i>Le rebasage pour les communes</i>	17
a) Remonter la DCRTP et la CPS des communes au niveau des EPCI	17
b) La définition de la dotation de référence	18
c) L'imputation de la CRFP	20
2. <i>Le rebasage pour les EPCI</i>	24
3. <i>Une solution neutre budgétairement pour chaque commune et chaque EPCI comme pour l'État</i>	26
II. LE PLAFONNEMENT DE L'ÉCRÊTEMENT DESTINÉ À FINANCER LA HAUSSE DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE DOIT ÊTRE CORRIGÉ	33
A. UN PRINCIPE : UN FINANCEMENT DE LA HAUSSE DE LA PÉRÉQUATION QUI REPOSE SUR LES COMMUNES LES PLUS AISÉES	33
B. UN CONSTAT : LA CRFP NE PERMET PLUS DE RESPECTER CE PRINCIPE	35
III. RESTREINDRE LE SPECTRE DE LA DSU ET RÉPARTIR PLUS ÉQUITABLEMENT SA CROISSANCE	38
A. UNE DSU DE PLUS EN PLUS CONCENTRÉE SUR CERTAINES COMMUNES	38
B. LA RÉFORME PRÉVUE À L'ARTICLE 150	42
C. LE CHOIX DE SE LIMITER À LA CORRECTION DE LA DSU	43
1. <i>Recentrer le nombre de communes de plus de 10 000 habitants bénéficiaires de la DSU</i>	43
2. <i>Mettre un terme à l'extrême concentration du partage de la croissance de la DSU qui génère un effet de seuil majeur</i>	44

IV. LE FONCTIONNEMENT DE LA DGF DES EPCI NE RÉSISTE PAS AUX CHANGEMENTS DE CATÉGORIE JURIDIQUE.....	47
A. LE CALCUL DES ENVELOPPES PAR CATÉGORIE JURIDIQUE D'EPCI	47
B. LES CONSÉQUENCES DE LA TRANSFORMATION DE COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION EN COMMUNAUTÉS URBAINES OU EN MÉTROPOLIS	48
C. EN 2016, UNE PERTE DE L'ORDRE DE 50 MILLIONS D'EUROS POUR LES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION QUI LE DEMEURENT.....	49

SECONDE PARTIE
QUELQUES ENSEIGNEMENTS POUR UNE RÉFLEXION À POURSUIVRE

I. L'ARCHITECTURE DE LA DOTATION FORFAITAIRE.....	54
A. UNE DOTATION DE CENTRALITÉ À PROFONDÉMENT REMANIER.....	54
1. <i>Rappel du fonctionnement de la dotation de centralité prévue par l'article 150 de la loi de finances pour 2016</i>	54
2. <i>Les difficultés identifiées</i>	55
3. <i>Les principes d'une nouvelle dotation de centralité</i>	56
B. FAIRE DE LA DOTATION DE BASE UNE DOTATION D'AJUSTEMENT.....	57
C. LA NÉCESSITÉ DE CRÉER UNE « DOTATION DE CONSOLIDATION »	58
II. CONSERVER UNE DOTATION DE PÉRÉQUATION GÉNÉRALE À CÔTÉ DE LA DSU ET DE LA DSR.....	60
A. LE RECENTRAGE DE LA DSU ET DE LA DSR NE DOIT PAS PRIVER LES « COMMUNES MOYENNEMENT PAUVRES » DU BÉNÉFICE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE	60
B. LA CONSTRUCTION D'UNE DOTATION D'AMÉNAGEMENT EN MIROIR DE LA DOTATION FORFAITAIRE.....	62
III. METTRE EN PLACE UNE TRANSITION À LA FOIS SUPPORTABLE ET SUFFISAMMENT RAPIDE	64
A. LE « TUNNEL » DE L'ARTICLE 150 COMPORTE PLUSIEURS INCONVÉNIENTS MAJEURS	64
B. UNE TRANSITION LISIBLE, AUTOFINANCÉE ET ACHEVÉE EN DIX ANS.....	67

IV. LA STRUCTURE DE LA DGF DES EPCI.....	68
A. LA MODIFICATION DE L'ARCHITECTURE DE LA DGF DES EPCI PRÉVUE PAR L'ARTICLE 150 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2016 NE PARAÎT PAS SOUTENABLE	68
1. <i>La modification de l'architecture de la DGF des EPCI prévue par l'article 150 et ses effets.....</i>	68
a) L'architecture actuelle de la DGF des EPCI	69
b) L'architecture proposée par l'article 150 de la loi de finances pour 2016	69
c) Les effets généraux de la réforme prévue par l'article 150 lors de la première année	71
d) Les effets de la remise en jeu de la dotation de compensation.....	72
2. <i>Une réforme potentiellement contournable du fait du plafonnement du coefficient d'intégration fiscale</i>	74
B. L'ARCHITECTURE PROPOSÉE PAR LES GROUPES DE TRAVAIL PERMETTRAIT UN RECYCLAGE RAISONNABLE DES COMPENSATIONS ET GARANTIES EN DIX ANS.....	76
1. <i>La redistribution des compensations et garanties serait étalée sur dix ans</i>	76
2. <i>Une dotation d'intercommunalité en trois parts</i>	77
CONCLUSION	79
EXAMEN EN COMMISSION.....	81

ANNEXES

I. RÉPARTITION PAR STRATE DE LA DGF 2016 DES COMMUNES.....	99
II. RÉPARTITION DES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES EN 2014.....	100
III. RÉPARTITION DE LA DGF DES COMMUNES EN 2014	101
LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL DU SÉNAT.....	103
LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	104
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	105

Mesdames, Messieurs,

Les collectivités territoriales ont connu au cours des dernières années des bouleversements profonds.

S'agissant de leurs finances, **la réforme de la taxe professionnelle de 2010¹ a profondément modifié la structure de leurs recettes** en instituant des impositions nouvelles – dont la répartition du produit, le dynamisme et la prévisibilité étaient naturellement différents – ainsi que des dotations de compensation des effets de cette réforme significatives et figées et, parallèlement, une péréquation horizontale nouvelle. De même, les **concours financiers de l'État** aux collectivités territoriales ont d'abord été gelés en volume (2008), puis en valeur (2011) et enfin ont **diminué de façon importante** à compter de 2014 (- 12,5 milliards d'euros prévus dans la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019²).

Parallèlement, **deux réformes territoriales d'envergure ont été menées en trois ans**, d'abord avec la loi « Métropoles » début 2014³, puis avec la loi « NOTRe » en 2015⁴. Ces textes ont modifié les compétences exercées par les différents échelons de collectivités territoriales et consacré la montée en puissance de l'intercommunalité, que ce soit à travers l'affirmation du « fait métropolitain » ou en prévoyant une refonte de la carte intercommunale.

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour 2014-2019.

³ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁴ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Face à ces évolutions, **la dotation globale de fonctionnement (DGF) n'a pour sa part que peu évolué** depuis sa dernière grande réforme en 2004¹ et 2005². Cette dotation étant construite sur une logique d'augmentation de l'enveloppe, le choix d'en faire le vecteur de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) a rendu indispensables des ajustements, notamment en 2015³ lorsque les différentes composantes de la dotation forfaitaire ont été consolidées. Plus que le résultat d'une réflexion globale sur l'objet de cette dotation et sur la pertinence de sa répartition, ces ajustements ont répondu à des **situations d'urgence**. Ils n'ont fait qu'**accentuer l'illisibilité de cette dotation et le sentiment d'injustice** qu'elle peut susciter chez les élus locaux, d'autant plus difficilement supportables lorsqu'elle diminue.

La nécessité de réformer la DGF fait consensus

La DGF, principal concours financier de l'État aux collectivités territoriales puisqu'elle représente 33 milliards d'euros en 2016, ne peut rester inchangée face à ces évolutions et à ces critiques et **doit nécessairement être réformée**.

Ce constat n'est pas nouveau. En **octobre 2013**⁴, notre regretté collègue **Jean Germain** relevait déjà la difficulté à appréhender les charges de ruralité et de centralité et les différences d'effort fiscal selon les strates de communes. Il concluait que les difficultés spécifiques rencontrées par certains territoires ne devaient pas être traitées par la réforme de telle ou telle composante, mais dans le cadre d'une **refonte globale de la DGF**, précédée d'une véritable réflexion sur les modalités de prise en compte de la situation des territoires.

Début 2014, la commission des finances du Sénat se saisissait du sujet et organisait une audition conjointe de Serge Morvan, alors directeur général des collectivités locales, et de deux universitaires, Yann Le Meur et Jean-Michel Uhaldeborde, sur les perspectives d'évolution de la dotation globale de fonctionnement⁵. À l'initiative de **François Marc**, alors rapporteur général de la commission des finances, cette audition fut suivie d'une dizaine de réunions de travail au cours desquelles furent entendus des géographes, des économistes, des spécialistes des finances locales et des hauts-fonctionnaires. Notre collègue insistait dans ses conclusions sur

¹ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

² Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

³ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

⁴ Jean Germain, rapport n° 3 (2013-2014) sur la proposition de loi tendant au traitement équilibré des territoires par une réforme de la dotation globale de fonctionnement au nom de la commission des finances du Sénat, 1^{er} octobre 2013.

⁵ Réunion de la commission des finances du Sénat du 29 janvier 2014.

L'absence de travaux scientifiques sur la décentralisation, et sur les finances locales en particulier, qui rend difficile l'appréhension des charges et la mesure des effets de la péréquation. Il évoquait également la **perspective d'une DGF territoriale**, en précisant que celle-ci devrait, en tout état de cause, « *s'articuler avec le déploiement de la nouvelle carte intercommunale* »¹.

Enfin, **début 2015**, le Premier ministre nommait **Jean Germain et notre collègue députée Christine Pires Beaune** parlementaires en mission et leur confiait la tâche de « *déterminer les principes et les modalités suivants lesquels la réforme des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pourrait atteindre les objectifs de justice et de transparence* ». Dans leur rapport de juillet 2015², les parlementaires dressaient le constat d'une **DGF peu lisible**, constituant parfois une « *rente" justifiée par l'histoire, qui ne correspond plus à la réalité des charges de fonctionnement des collectivités* » et qui n'est plus « *à l'image de la réalité du fait intercommunal* ». Ils préconisaient de **se limiter dans un premier temps à la réforme de la DGF du bloc communal** en actionnant **cinq « leviers »**, à savoir une nouvelle architecture de la dotation forfaitaire, une simplification et un recentrage de la péréquation, une nouvelle architecture de la DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la constitution d'une part territoriale - ou « locale » - de la DGF et un réexamen des critères d'éligibilité et de répartition.

Parallèlement, entre avril et juin 2015, le comité des finances locales (CFL) mettait en place un groupe de travail sur la réforme de la DGF, qui concluait en juillet de la même année à la nécessité d'une loi spécifique sur cette réforme, proposait des aménagements relatifs à la péréquation verticale dès le projet de loi de finances pour 2016 et appelait à poursuivre les travaux l'année suivante³.

La réforme proposée dans le projet de loi de finances pour 2016 posait certaines difficultés qui ont justifié son report

Dans le prolongement du rapport de **Christine Pires Beaune et Jean Germain**, mais sans reprendre l'ensemble de ses préconisations, **l'article 58 du projet de loi de finances pour 2016 proposait une réforme de la dotation globale de fonctionnement du bloc communal**. Plus précisément, l'architecture de la dotation forfaitaire des communes était réorganisée autour d'une dotation de base, d'une dotation de ruralité et d'une dotation de centralité, complétées par un coefficient d'ajustement et

¹ Communication de François Marc sur les perspectives d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF), commission des finances du Sénat, 22 octobre 2014.

² Christine Pires Beaune et Jean Germain, Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme, 15 juillet 2015.

³ Résolution commune des associations d'élus du bloc communal sur la réforme de la DGF du 17 juillet 2015.

encadrées par un « tunnel ». Les dotations de péréquation des communes étaient recentrées et la DGF des EPCI était également revue, prévoyant notamment une redistribution de l'ensemble des compensations qu'ils percevaient.

Comme l'avaient alors noté vos rapporteurs **Charles Guené** et **Claude Raynal**¹, **les simulations montraient des effets difficiles à justifier, qui interrogeaient sur la pertinence de la réforme proposée**. Il s'agissait en particulier de la répartition de la dotation de centralité en fonction de son poids démographique dans l'EPCI porté à la puissance 5, du fait de « rendre » de la DGF aux communes les plus aisées, de redistribuer sans doute trop vite les compensations des EPCI et, enfin, de n'avoir pas anticipé les conséquences de la refonte de la carte intercommunale prévue pour 2017.

C'est notamment pour cette dernière raison que le 3 novembre 2015, **le Premier ministre annonçait le report d'un an de cette réforme**, afin de « *prendre le temps nécessaire* » et après avoir « *entendu les arguments des parlementaires de la majorité comme de l'opposition, ainsi que des grandes associations d'élus* ». À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a donc conservé l'article relatif à la réforme mais en décalant son application à 2017 au lieu de 2016. Pour sa part, le Sénat avait préféré supprimer l'article et poser les principes sur lesquels devrait reposer la réforme.

La décision du Parlement de se saisir du sujet en adoptant une méthode inédite

Si la réforme de la DGF était décalée d'un an, **la volonté des parlementaires était bien de ne pas l'enterrer**. Vos rapporteurs **Charles Guené** et **Claude Raynal** écrivaient ainsi dans leur rapport précité que « *la nécessité de réformer la DGF demeure* » et que « *le report de la réforme ne doit pas empêcher de continuer à travailler sur ce sujet* ». De même, **Christine Pires Beaune** déclarait souhaiter « *qu'un groupe transpartisan de députés et de sénateurs soit mis en place pour collaborer [sur la réforme de la DGF]* »².

Ainsi, le 27 janvier dernier, **le bureau de la commission des finances du Sénat décidait de constituer un groupe de travail sur la réforme de la DGF**³, piloté par les deux rapporteurs spéciaux du Sénat sur la

¹ Charles Guené et Claude Raynal, rapport spécial sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », projet de loi de finances pour 2016, annexe XXVI, 19 novembre 2015.

² Réunion de la commission des finances de l'Assemblée nationale du 9 novembre 2015.

³ Sont membres du groupe de travail du Sénat : Michèle André, présidente de la commission des finances, Albéric de Montgolfier, rapporteur général, Charles Guené, rapporteur spécial, Claude Raynal, rapporteur spécial, Marie-France Beaufile, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Bernard Delcros, Jacques Genest, François Marc, Georges Patient et Jean-Claude Requier.

mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Afin de lancer ses travaux, Marylise Lebranchu, alors ministre de la décentralisation et de la fonction publique, était entendue par la commission des finances du Sénat le 2 février 2016 et confiait la poursuite de la réforme aux parlementaires : « *la bonne méthode consiste à faire confiance au Parlement, et d'abord au Sénat* ».

Afin de disposer des analyses les plus précises possibles des effets de la réforme proposée par ce qui était devenu l'article 150 de la loi de finances pour 2016¹ et dans la perspective de pouvoir tester ses hypothèses, le groupe de travail du Sénat a souhaité – de façon inédite – **être accompagné par un cabinet de conseil spécialisé en finances locales**. La procédure de consultation a abouti le 7 mars dernier à sélectionner le cabinet « Ressources consultants finances ».

Parallèlement, le bureau de la commission des finances de l'Assemblée nationale décidait le 10 février dernier de mettre également en place un groupe de travail équivalent².

Afin de coordonner les travaux des deux groupes de travail, de préparer en amont leurs réunions et de partager l'expertise du cabinet de conseil, **un comité de pilotage commun aux deux chambres était mis en place**, réunissant les présidents et les rapporteurs généraux des deux commissions des finances, ainsi que les quatre rapporteurs. Ainsi, **de façon inédite, ce groupe de parlementaires a pu travailler sur la DGF de façon bicamérale, transpartisane et paritaire et en disposant de ses propres outils de simulation**.

En complément des réunions du comité de pilotage et de chacun des groupes de travail, deux réunions conjointes ont été organisées au Sénat afin d'entendre Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, et Estelle Grelier, secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales, ainsi que l'ensemble des associations d'élus du bloc communal, réunies dans le cadre d'une table ronde. De même, plusieurs réunions techniques ont été organisées avec la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la direction du budget.

Au cours de leurs travaux, qui portaient de l'article 150, les groupes de travail ont pu disposer de simulations précises des effets de leurs propositions, afin de déterminer précisément la valeur des curseurs qu'ils avaient choisis. La décision du Président de la République de reporter la réforme a interrompu cette phase de leurs travaux.

¹ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

² Sont membres du groupe de travail de l'Assemblée nationale : Gilles Carrez, président de la commission des finances, Valérie Rabault, rapporteure générale, Christine Pires Beaune, co-rapporteure, Véronique Louwagie, co-rapporteure, Eric Alauzet, Dominique Baert, Charles de Courson, Marie-Christine Dalloz, Olivier Dussopt, Hugues Fourage, Joël Giraud, Marc Goua, Jacques Lamblin, Hervé Mariton, François de Mazières, François Pupponi et Nicolas Sansu.

La décision du Président de la République de reporter la réforme

Le 2 juin 2016, le Président de la République a annoncé, au congrès des maires, « *qu'une loi spécifique relative à la réforme de la dotation globale de fonctionnement [serait] présentée* ». Jean-Michel Baylet précisait le 7 juin « *que, désormais, aux côtés du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, il y aurait un projet de loi de finances destiné aux collectivités, à partir de 2018, [...] et que c'est dans le cadre de ce PLFC que se ferait la réforme de la DGF* »¹.

À la suite à ces annonces, les rapporteurs ont décidé de **présenter, à ce stade, à un rapport d'étape** :

- proposant, dans un premier temps, **de remédier dès le projet de loi de finances pour 2017 à certains problèmes posés par les modalités de répartition actuelles de la DGF** et qui doivent être réglés le plus tôt possible ;

- étudiant, dans un second temps, **les principes pouvant constituer le socle d'une future réforme de la DGF** à partir de 2018, étant entendu que tout scénario de réforme devra être accompagné de simulations pluriannuelles exhaustives.

*

La suite du présent rapport ainsi que les propositions des rapporteurs sont identiques au rapport établi par Christine Pires Beaune et Véronique Louwagie, rapporteuses au nom du groupe de travail de l'Assemblée nationale.

¹ Assemblée nationale, première séance du mardi 7 juin 2016.

PRINCIPALES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

I) Remédier, dès 2017, à quatre problèmes posés par la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal actuelle :

1) « **Rebaser** » la DGF du bloc communal en élargissant le support de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP), afin notamment de supprimer les « DGF négatives » ;

2) **Réformer le dispositif de plafonnement de l'écrêtement à 3 % de la dotation forfaitaire des communes** pour permettre un financement équitable de la péréquation ;

3) **Réformer la dotation de solidarité urbaine (DSU)** en resserrant le nombre de ses bénéficiaires et en répartissant plus équitablement sa croissance, afin d'éviter son saupoudrage et de limiter les effets de seuil ;

4) **Remédier aux effets de transfert de DGF entre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** liés aux changements de catégories juridiques.

II) Sur la base de l'article 150 de la loi de finances pour 2016, fixer les principes permettant une réforme de la DGF du bloc communal :

1) **S'agissant de la dotation forfaitaire des communes :**

- Fixer les montants de dotation de centralité et de dotation de ruralité mais faire de la dotation de base un solde afin d'éviter de devoir introduire un coefficient d'ajustement rendant la DGF illisible ;

- Réserver la dotation de centralité aux seules communes et abandonner sa répartition en fonction de leur poids démographique dans le territoire porté à la puissance cinq ;

- Prévoir que la dotation de ruralité et la dotation de centralité sont exclusives l'une de l'autre en fonction d'un seuil démographique ;

- Créer une dotation de consolidation pour compenser les effets de la suppression des « garanties justes ».

2) **S'agissant des dotations de péréquation :**

- Recentrer la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale tout en conservant une dotation de péréquation générale pour les communes ayant un faible potentiel fiscal par habitant ;

3) **Mettre en place une transition** entre l'ancienne et la nouvelle dotation forfaitaire des communes, qui soit lisible, autofinancée et achevée en dix ans ;

4) **S'agissant de la DGF des EPCI :**

- Envisager une DGF composée de trois parts : une dotation d'intégration, une dotation de péréquation, une dotation territoriale calculée en fonction de critères relatifs à l'ensemble intercommunal ;

- Prévoir un abondement annuel de la DGF réformée des EPCI par la dotation de compensation actuelle sur une durée de dix ans.

PREMIÈRE PARTIE : LES POINTS À RÉFORMER DÈS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

I. LE REBASAGE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DU BLOC COMMUNAL

A. LE SYSTÈME ACTUEL D'IMPUTATION DE LA CRFP ATTEINT SES LIMITES AVEC LA MULTIPLICATION DES CAS DE « DGF NÉGATIVES »

Le plan d'économies sur les dépenses publiques de 50 milliards d'euros entre 2015 et 2017 annoncé par le Premier ministre le 16 avril 2014 prévoyait une réduction des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales de 11 milliards d'euros.

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019¹ a traduit cet engagement en fixant une **trajectoire de baisse de ces concours financiers sur la période 2015-2017 pour un montant total de 11 milliards d'euros**. Ce montant s'ajoute à la baisse de 1,5 milliard d'euros de ces concours prévue par la loi de finances pour 2014².

Cet effort a été réparti entre les différents niveaux de collectivités territoriales en fonction de leurs recettes totales – c'est-à-dire les recettes de fonctionnement et d'investissement – figurant dans les comptes de gestion 2013. En 2016, le montant de cette réduction est ainsi de 2,071 milliards d'euros pour les communes et les intercommunalités, de 1,148 milliard d'euros pour les départements et de 451 millions d'euros pour les régions.

Entre 2014 et 2016, la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) du bloc communal s'est élevée au total à 4,9 milliards d'euros, dont 3,48 milliards d'euros pour les communes et 1,49 milliard d'euros pour les EPCI. À l'occasion du 99^e congrès des maires de France, le président de la République a annoncé la division par deux du montant de la CRFP du bloc communal prévue pour 2017 ; celle-ci s'élèvera donc à 1,035 milliard d'euros. 70 % de la CRFP du bloc communal repose sur les communes et 30 % sur les EPCI.

¹ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

² Article 37 de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

CRFP du bloc communal sur la période 2014-2016

(en millions d'euros)

	Communes	EPCI
2014	588	252
2015	1 450	621
2016	1 450	621
Total	3 488	1 494

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

Cette minoration est répartie au prorata des recettes réelles de fonctionnement des collectivités. La CRFP s'impute respectivement sur la dotation forfaitaire et sur la dotation d'intercommunalité des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – ces deux dotations étant des composantes de leurs dotations globales de fonctionnement (DGF).

Le système actuel d'imputation de la CRFP atteint ses limites. En effet, les communes dont la dotation forfaitaire n'est pas suffisante pour acquitter la contribution font l'objet d'un prélèvement sur leurs recettes fiscales – c'est ce qu'on appelle **les « DGF négatives »**.

59 communes ont fait l'objet d'un prélèvement sur leur fiscalité en 2015 en raison d'une dotation forfaitaire insuffisante, pour un montant de 2,1 millions d'euros. **Le nombre de communes concernées a triplé en 2016, puisque 168 communes ont une dotation forfaitaire nulle**, et verront leurs recettes ponctionnées d'un montant de 9,15 millions d'euros.

La poursuite de la baisse des dotations en 2017 accentuera ce phénomène. Or les cas de « DGF négatives » posent problème **puisque les collectivités territoriales dont la dotation forfaitaire est nulle ne participent plus au financement de la hausse de la péréquation verticale**¹. Il s'agit pourtant de communes qui bénéficient d'un potentiel financier par habitant important et dont il serait légitime qu'elles participent au financement de la péréquation. Ainsi, les 168 communes ayant une « DGF négative » en 2016 présentaient un potentiel financier par habitant moyen de 1 436 euros, contre 1 052 euros par habitant pour l'ensemble des communes.

¹ La hausse de la péréquation verticale est financée pour moitié en interne à la DGF par un écrêtement péréqué de la dotation forfaitaire des communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,75 fois le potentiel fiscal par habitant pour l'ensemble des communes.

B. UN MÉCANISME PROPOSÉ EN LOI DE FINANCES POUR 2016 QUI ACCENTUE LES INJUSTICES

La réforme de la DGF votée – avec application au 1^{er} janvier 2017 – à l’article 150 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 « redonne » une DGF à toutes les communes et prévoit que la CRFP ne peut représenter plus de 50 % de leur dotation forfaitaire. **La question des « DGF négatives » est donc traitée en redonnant une dotation forfaitaire aux communes qui n’en percevaient plus**, et qui bénéficient pourtant de ressources importantes par ailleurs.

Ce plafonnement conduirait à exonérer certaines communes d’une partie de la CRFP qu’elles doivent, ce qui revient à faire payer cette part de CRFP par les autres communes. Il s’agit d’un **effet contre-péréquateur difficilement justifiable**.

Plutôt que de traiter le problème des « DGF négatives » en redonnant une DGF aux communes concernées, les rapporteurs proposent de changer les modalités d’imputation de la CRFP.

C. RÉTABLIR UNE JUSTE RÉPARTITION DE LA CRFP : LE REBASAGE DE LA DGF DU BLOC COMMUNAL

Le CRFP ne doit pas être considérée comme un prélèvement sur la DGF, mais comme une ponction sur les recettes réelles de fonctionnement (RRF). Actuellement, la dotation forfaitaire des communes a été choisie comme support de la CRFP, mais rien n’empêche que celle-ci s’impute sur d’autres vecteurs.

Afin de remédier au problème des DGF « négatives » et de faire en sorte que toutes les communes participent équitablement au redressement des finances publiques, les rapporteurs proposent de **modifier, dès 2017, la manière dont s’impute la CRFP sur les ressources des communes et des EPCI**.

1. Le rebasage pour les communes

a) Remonter la DCRTP et la CPS des communes au niveau des EPCI

Les rapporteurs proposent en préalable de **faire remonter la compensation « part salaires » (CPS)¹** – en la reconstituant comme cela se fait aujourd’hui lorsqu’un EPCI choisit le régime de la fiscalité professionnelle unique – **et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) de toutes les communes au niveau des EPCI**.

¹ Cette compensation a été fondue avec les autres composantes de la dotation forfaitaire dans une même dotation par la loi de finances pour 2015, mais il est possible de la reconstruire sans difficulté.

Aujourd'hui, les compensations de la suppression de la « part salaires » et de la composante « matériel » de la taxe professionnelle sont traitées différemment. La seconde est garantie à travers la DCRTP tandis que la première est redistribuée en tant que composante de la DGF. Ceci revient à traiter différemment les territoires selon la composition des bases de leur ancienne taxe professionnelle. L'article 150 de la loi de finances pour 2016 ne modifie rien par rapport à l'existant.

Remonter la CPS et la DCRTP de toutes les communes au niveau des EPCI permettrait de traiter ces compensations de manière équitable. Les comparaisons entre communes et entre EPCI auraient ainsi plus de sens qu'aujourd'hui.

Cette **opération serait neutre budgétairement pour les communes et pour les EPCI**, ces derniers devant automatiquement compenser les montants de CPS et de DCRTP des communes perçus par le versement d'attributions de compensation obligatoires.

La dotation forfaitaire des communes minorée de la DCRTP et de la CPS transférées, ainsi que du montant des prélèvements fiscaux constituerait la **dotations forfaitaire nette**, utilisée dans le processus de rebasage (cf. *infra*).

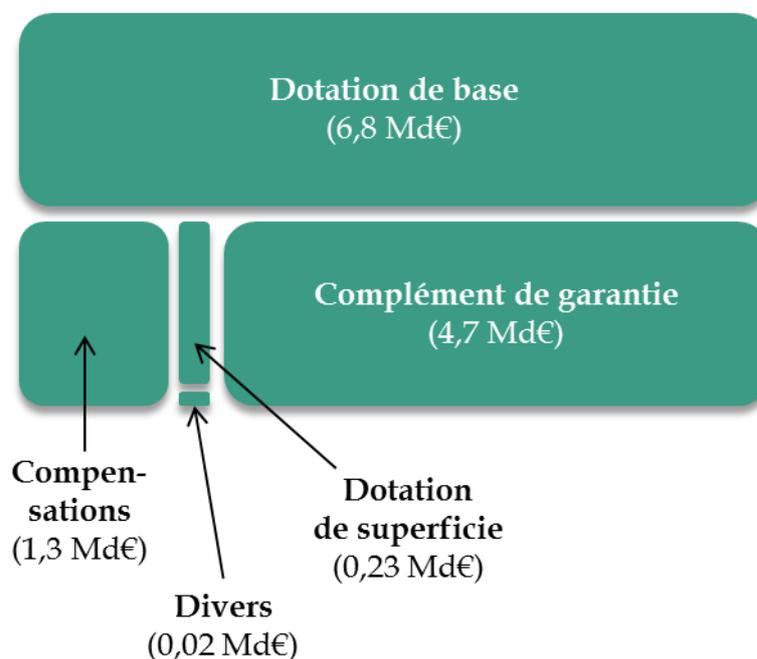
b) La définition de la dotation de référence

Il est proposé de **définir, pour chaque commune, la part de ses dotations pouvant servir de support à la CRFP et la part « préservée » de cette contribution**, la « **dotations de référence** ». Ainsi, toutes les communes retrouveraient une DGF.

Les rapporteurs proposent que cette dotation de référence soit au moins égale à l'ancienne dotation de base. Pour cela, il convient de **reconstituer le montant qu'aurait perçu au titre de cette dotation chaque commune en 2016** si celle-ci n'avait pas été fondue avec les autres composantes de la dotation forfaitaire dans une même dotation à l'occasion de la loi de finances pour 2015.

À titre de rappel, **la dotation forfaitaire pour l'année 2014 était composée de cinq composantes** : une dotation de base, dont le montant variait selon nombre d'habitants de la commune en fonction d'un coefficient logarithmique, une dotation de superficie, un complément de garantie visant à compenser les effets de la réforme de la DGF de 2004, une part « compensations » correspondant à l'ancienne compensation « parts salaires » (CPS) de la taxe professionnelle ainsi qu'à la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) supportées par certaines communes entre 1998 et 2001, et une dotation en faveur des parcs nationaux et des parcs naturels marins.

Architecture de la dotation forfaitaire des communes en 2014

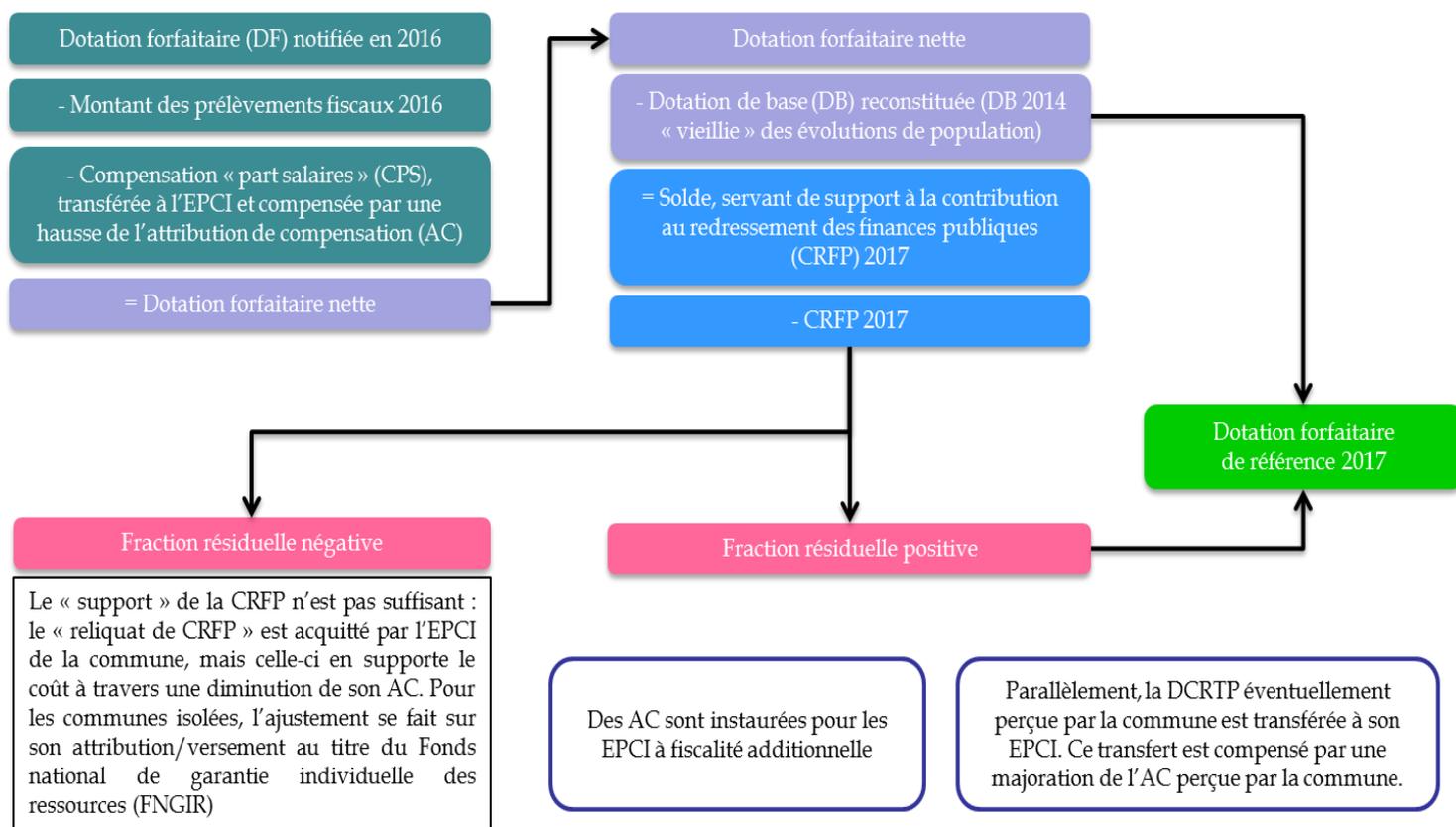


Source : Charles Guéné et Claude Raynal, rapport spécial sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », projet de loi de finances pour 2016, annexe XXVI

Pour reconstituer une dotation de base en 2016, il convient de repartir de la dotation de base versée aux communes en 2014 et de faire varier son montant en fonction des évolutions de la population en 2015 et 2016.

La différence entre la dotation forfaitaire nette et la dotation de base reconstituées constituerait **le montant « support » de la CRFP** (cf. *supra*).

Le rebasage de la DGF des communes



Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

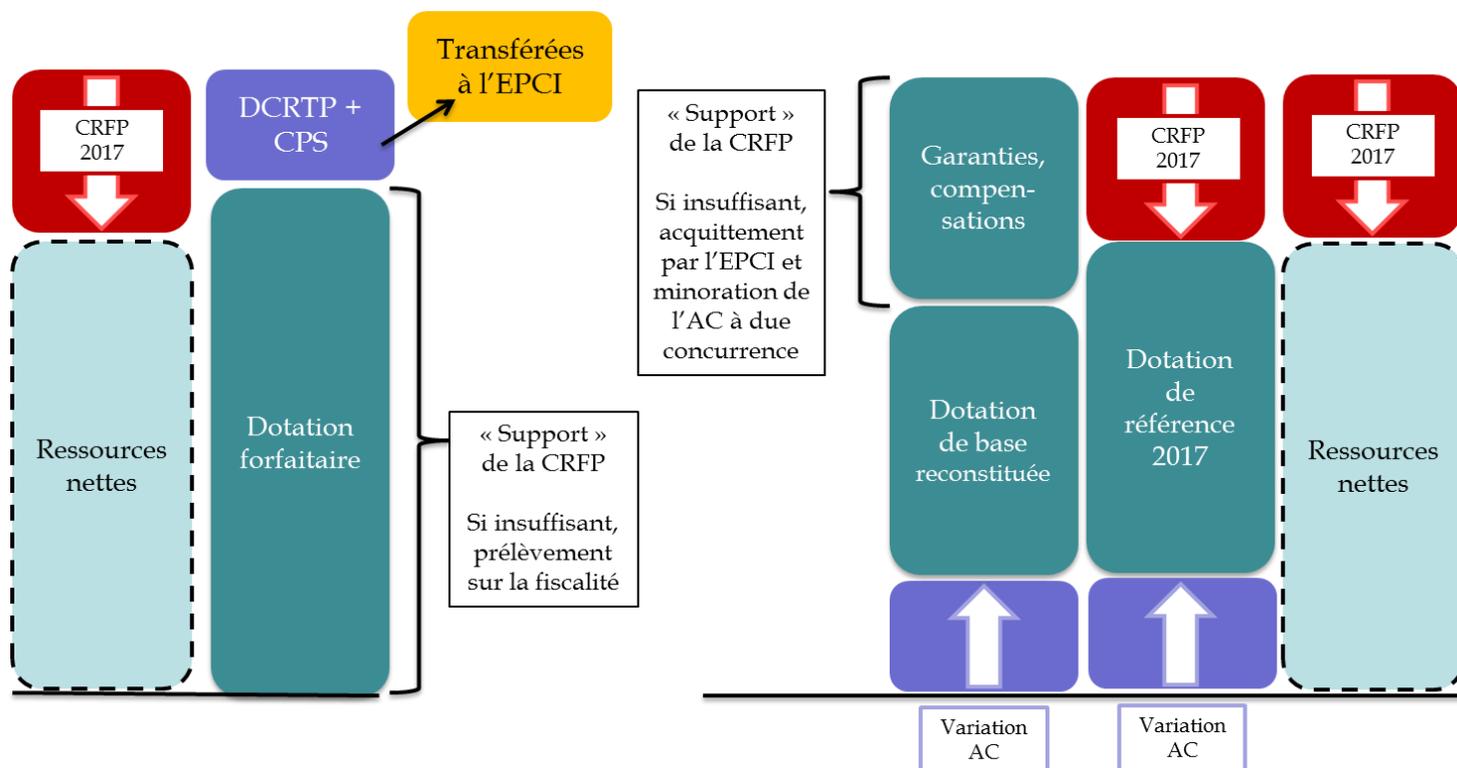
c) L'imputation de la CRFP

Une fois la CRFP déduite de ce support¹, deux cas de figure pourraient alors se présenter :

- **Soit le « support » est suffisant pour absorber la CRFP 2017**, auquel cas la fraction résiduelle de dotation serait ajoutée au montant de la dotation de base reconstituée, pour former la dotation de référence 2017 de la commune.

¹ Les montants de CRFP 2017 retenus dans le présent rapport sont ceux antérieurs à l'annonce de l'étalement de la baisse de DGF annoncée par le président de la République le 2 juin 2016 devant le congrès des maires, mais cette différence est tout à fait compatible avec le rebasage proposé.

Cas d'une commune dont le « support » permet d'absorber toute la CRFP 2017



Dotation forfaitaire 2016

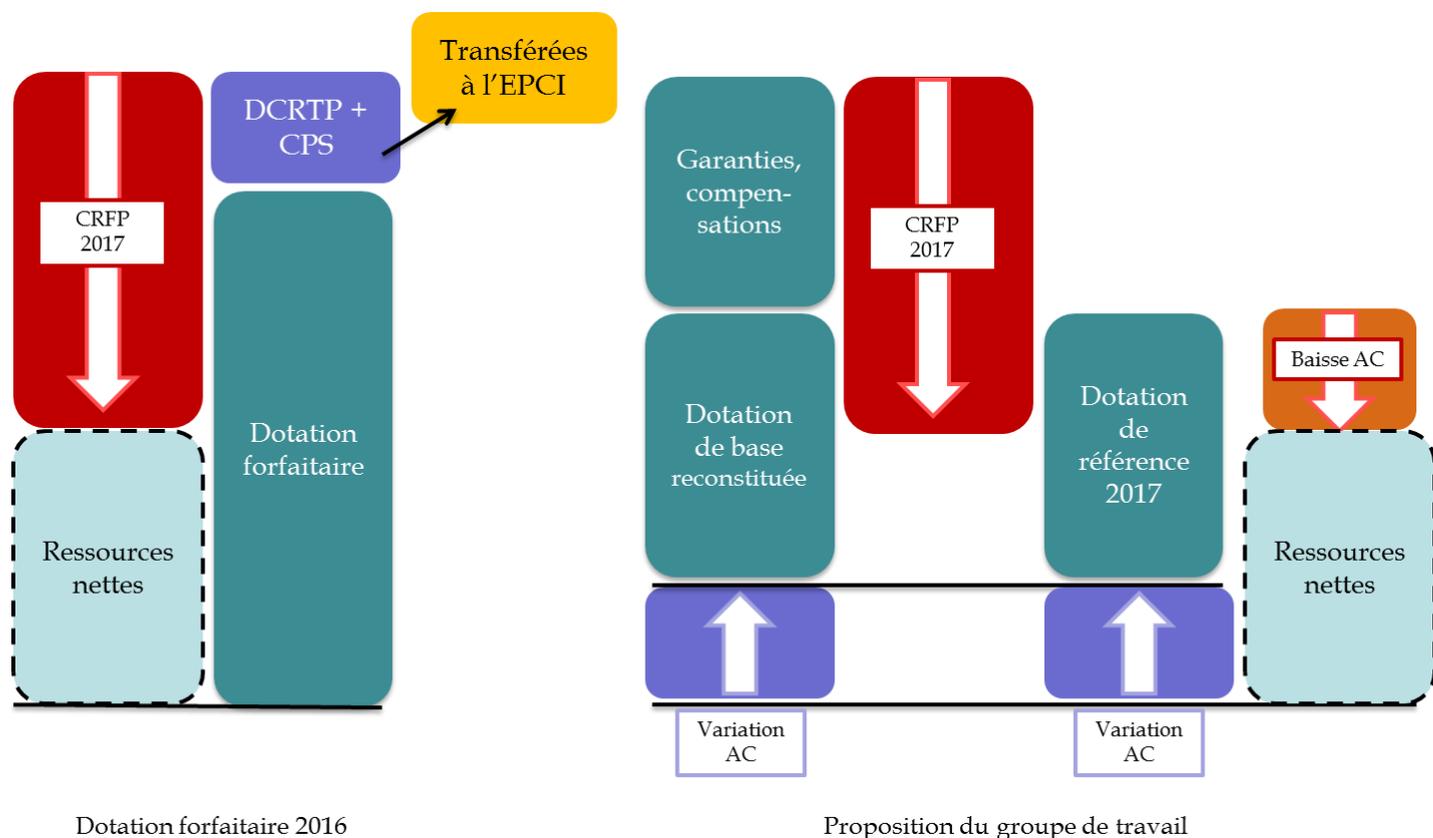
Proposition du groupe de travail

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

• **Soit le « support » est insuffisant**, et le reliquat de CRFP dû serait alors acquitté par l'EPCI auquel appartient la commune, qui le répercuterait automatiquement et obligatoirement sur cette dernière à **travers une minoration de son attribution de compensation (AC)**. En conséquence, des attributions de compensation seraient instaurées pour les communes appartenant à des EPCI à fiscalité additionnelle. Pour les communes isolées, l'ajustement se ferait à travers leur contribution ou attribution au titre du Fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR).

Ainsi, tout en redonnant une DGF à toutes les communes, **chaque commune acquitterait la CRFP qu'elle doit**, contrairement aux dispositions de l'article 150.

Cas d'une commune dont le « support » ne permet pas d'absorber toute la CRFP 2017



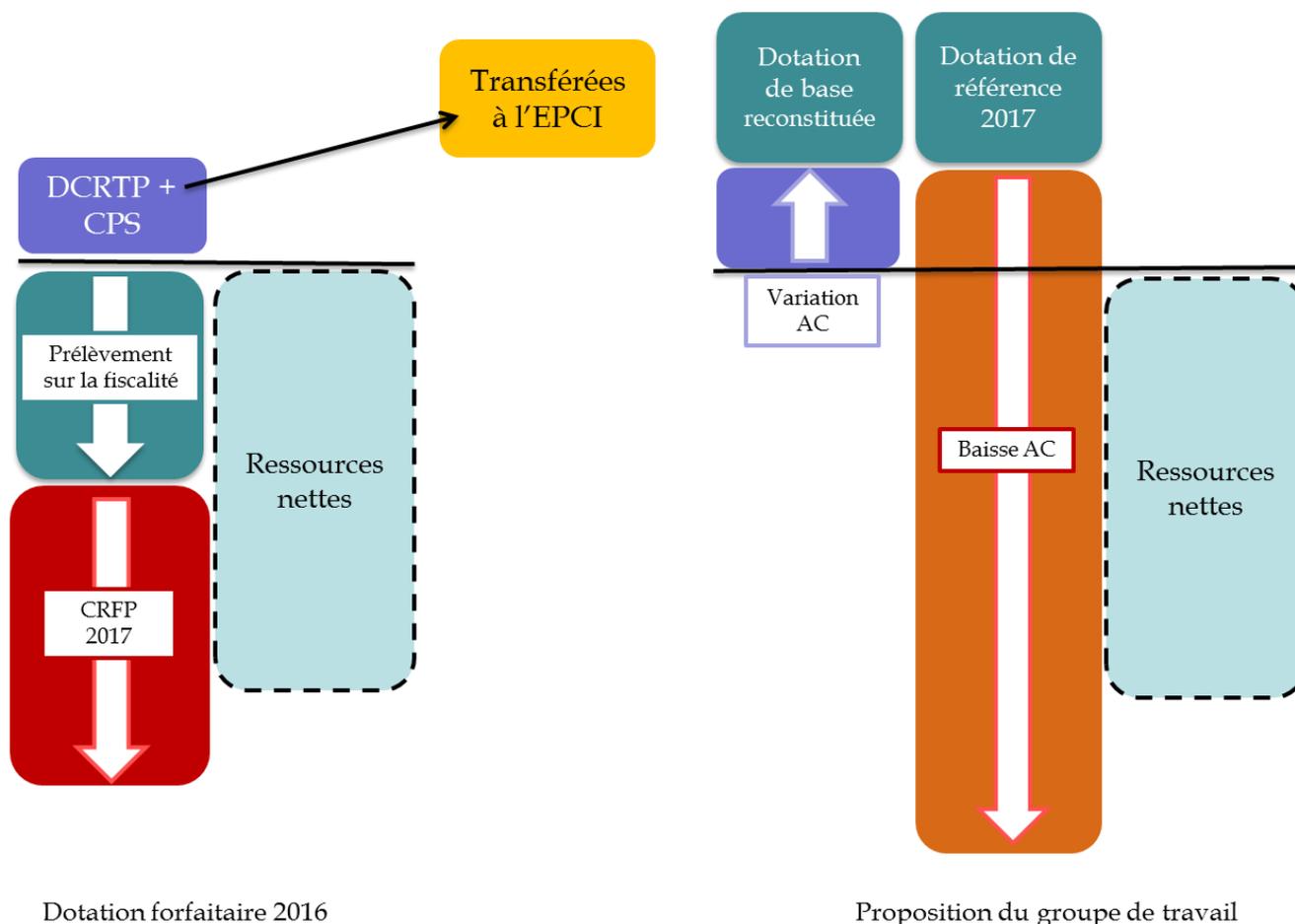
Dotation forfaitaire 2016

Proposition du groupe de travail

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

Les communes en situation de « DGF négative » en 2016 constituent un cas particulier mais le même mécanisme leur serait appliqué. **Elles se verraient attribuer une dotation de référence en 2017** correspondant au montant de dotation de base 2016 reconstitué. En contrepartie, ces communes verraient leur attribution de compensation diminuée du montant de cette dotation de référence ajouté à celui du prélèvement sur leurs recettes fiscales en 2016 ainsi qu'à celui de leur CRFP 2017.

Cas d'une commune ayant une « DGF négative » en 2016



Dotation forfaitaire 2016

Proposition du groupe de travail

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

Ce système permettrait donc de **résoudre le problème des « DGF négatives »**, puisque chaque commune percevrait une dotation forfaitaire, tout en maintenant le principe de participation équitable des communes au redressement des finances publiques à travers une variation de leurs attributions de compensation.

De même, **chaque commune ayant à nouveau une dotation forfaitaire pourrait contribuer au financement de la progression de la péréquation verticale.**

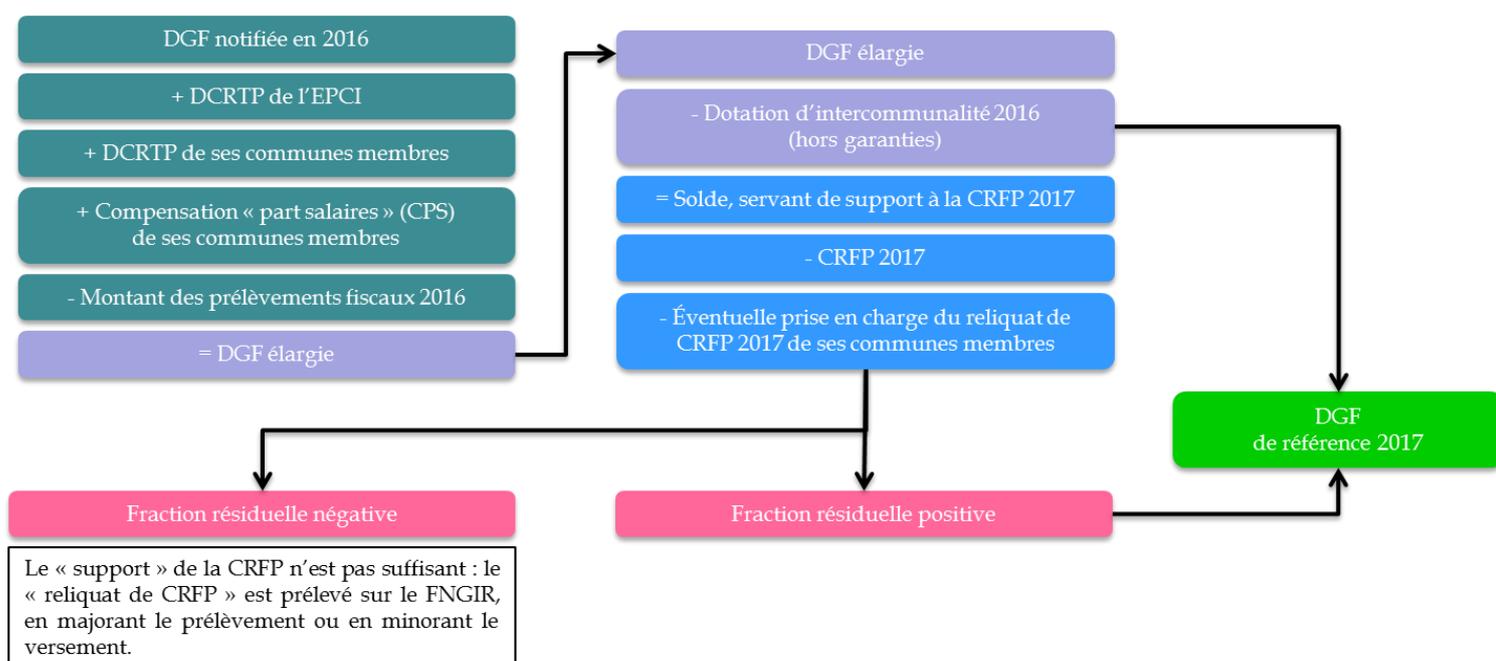
Un tel rebasage permettrait en outre **d'isoler les effets d'une réforme de la DGF de la CRFP**, ce qui permettrait de les rendre lisible. En effet, quel que soit le montant de leur CRFP, les communes disposeraient d'une dotation de référence permettant d'avoir une comparaison entre elles, avant et après réforme. La variation du montant de DGF perçu imputable à la réforme pourrait alors être clairement identifiée.

2. Le rebasage pour les EPCI

Le rebasage de la DGF des EPCI repose sur la même logique que pour les communes. Il s'agit de modifier les modalités d'imputation de la CRFP et de **déterminer une dotation de référence pour tous les EPCI** permettant de comparer les établissements entre eux.

Les rapporteurs proposent que cette dotation de référence soit au moins égale à la dotation d'intercommunalité, hors garanties. Le support de la CRFP serait pour sa part égal à la somme de la DGF de l'EPCI notifiée en 2016, hors dotation d'intercommunalité, de la DCRTP de l'EPCI et de la DCRTP et de la CPS des communes membres transférées à l'EPCI.

Le rebasage de la DGF des EPCI

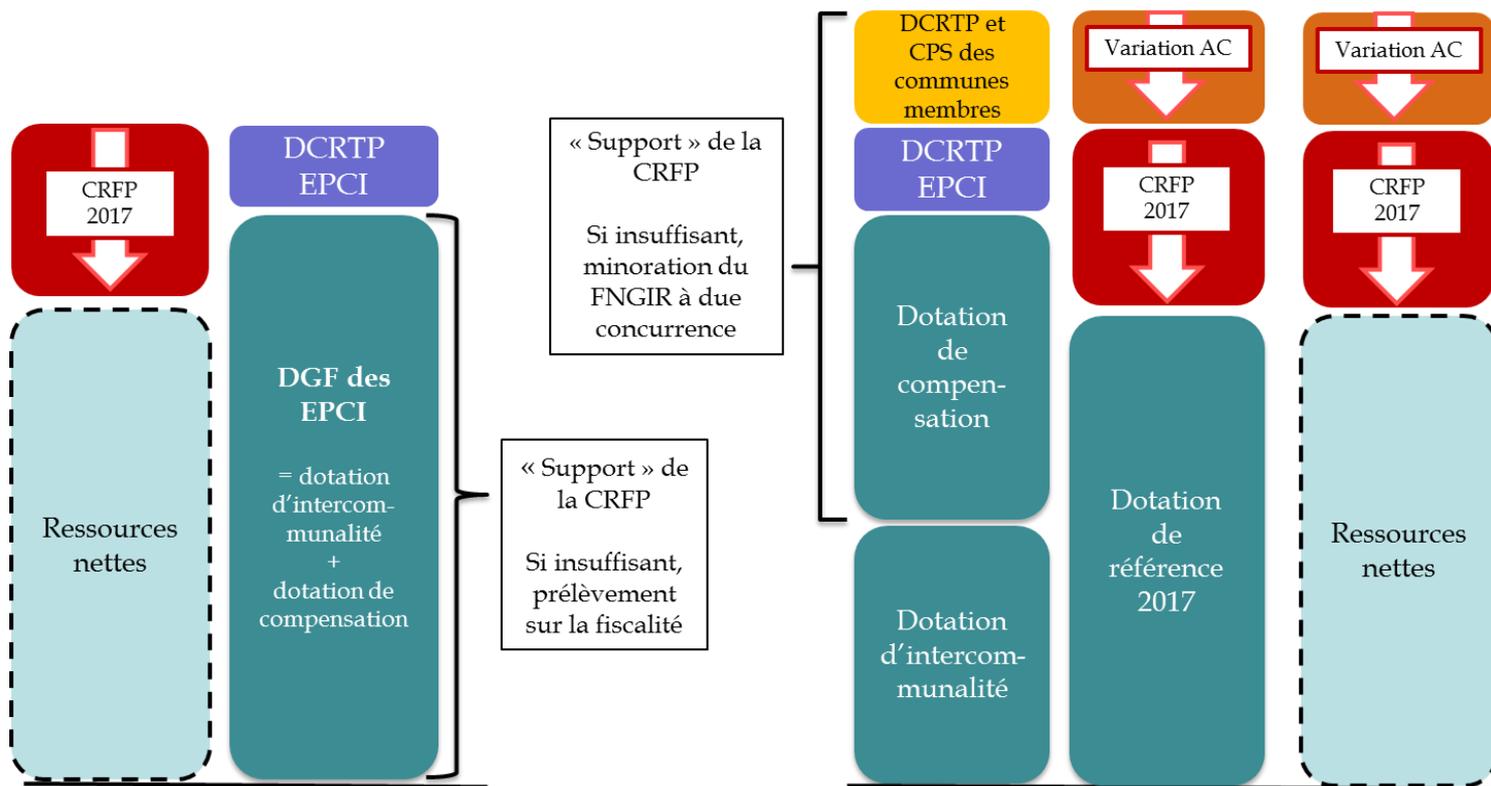


Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

Comme pour les communes, deux cas de figure pourraient se présenter :

- **Soit le « support » est suffisant pour absorber la CRFP 2017**, auquel cas la fraction résiduelle de dotation serait ajoutée au montant de la dotation d'intercommunalité pour former la dotation de référence 2017 de l'EPCI.

Cas d'un EPCI dont le « support » permet d'absorber toute la CRFP 2017



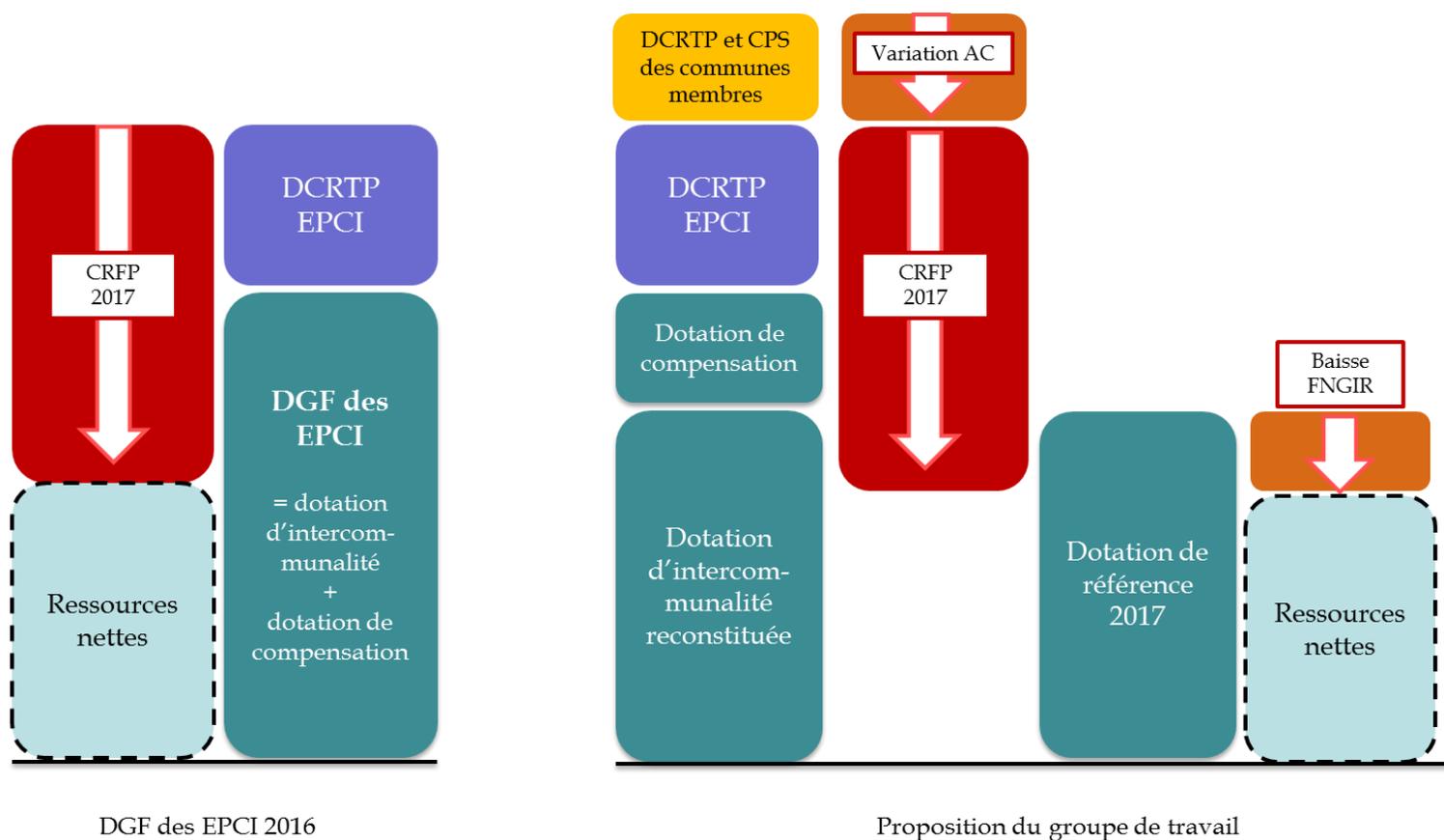
DGF des EPCI 2016

Proposition du groupe de travail

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

- Soit le « support » est insuffisant et le reliquat de CRFP serait acquitté par l'EPCI à travers un prélèvement sur son attribution au titre du FNGIR.

Cas d'un EPCI dont le « support » ne permet pas d'absorber toute la CRFP 2017



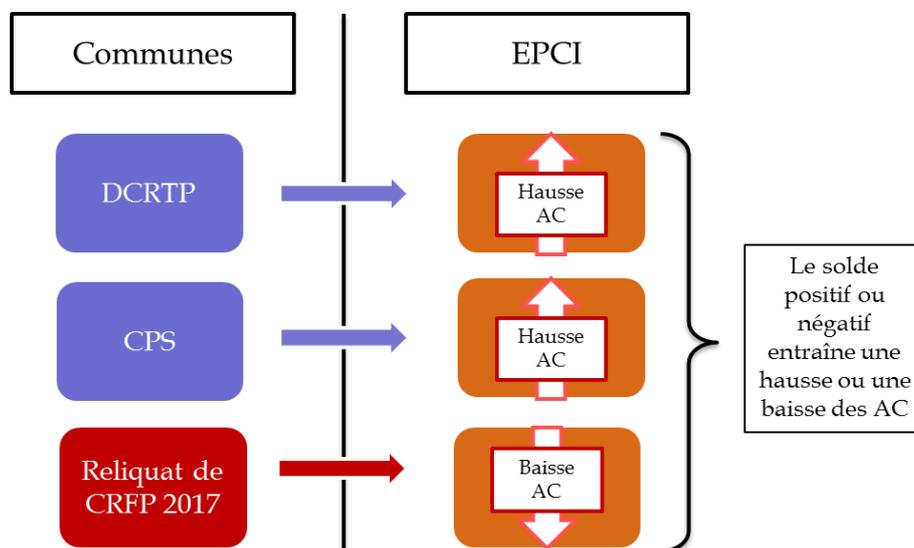
Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

3. Une solution neutre budgétairement pour chaque commune et chaque EPCI comme pour l'État

Avant et après rebasage, les ressources des communes et de l'EPCI seraient strictement identiques, tant au niveau global qu'au niveau de chacun d'entre eux.

Cette neutralité serait assurée à travers la variation des attributions de compensation. Il est en effet proposé que le système d'attributions de compensation obligatoires créées à la suite du transfert de la DCRTP et de la CPS des communes aux EPCI s'articule avec le rebasage présenté ci-dessus de la façon suivante : si l'EPCI devait prendre en charge le reliquat de la CRFP d'une commune dont le « support » était insuffisant, ceci entraînerait une minoration du montant de l'AC qu'il lui verse au titre du transfert de la DCRTP et de la CPS. Si le montant de l'AC obligatoire était insuffisant pour supporter le reliquat de CRFP, la commune se verrait attribuer une « AC négative » - et devrait donc s'acquitter auprès de l'EPCI du montant correspondant.

Variation des attributions de compensation (AC) des communes



Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

Les tableaux suivants présentent le processus de rebasage pour des exemples-typés de communes et d'EPCI.

Cas d'une commune dont le « support » permet d'absorber toute la CRFP 2017

Calcul de la dotation forfaitaire nette		Détermination du montant de la fraction résiduelle après CRFP		Calcul de la dotation de référence 2017	
Dotation forfaitaire notifiée 2016	8 587 024	Dotation forfaitaire nette	8 587 024	Fraction résiduelle de garanties et autres composantes	1 285 054
- Montant des prélèvements fiscaux	0	- Dotation de base reconstituée 2016	- 5 892 479	+ Dotation de base reconstituée 2016	5 892 479
- Compensation « part salaires » (CPS) transférée à l'EPCI	0	= Solde servant de support à la CRFP	2 694 545	= Dotation de référence 2017	7 177 533
= Dotation forfaitaire nette	8 587 024	- CRFP 2017	- 1 409 491		
		= Fraction résiduelle après CRFP	1 285 054		
				Variation AC	140 475
DCRTP (transférée à l'EPCI)	140 475				

Bilan			
2017 définition actuelle		2017 après rebasage	
Dotation forfaitaire notifiée 2016	8 587 024	7 177 533	Dotation de référence 2017
- Montant des prélèvements fiscaux	0	0	+ Dotation de consolidation
+ DCRTP	140 475	140 475	+ Variation AC commune
- CRFP	- 1 409 491	0	- Variation FNGIR
= Ressources de référence pour 2017 (définition actuelle)	7 318 008	7 318 008	= Ressources de référence pour 2017 (après rebasage)

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

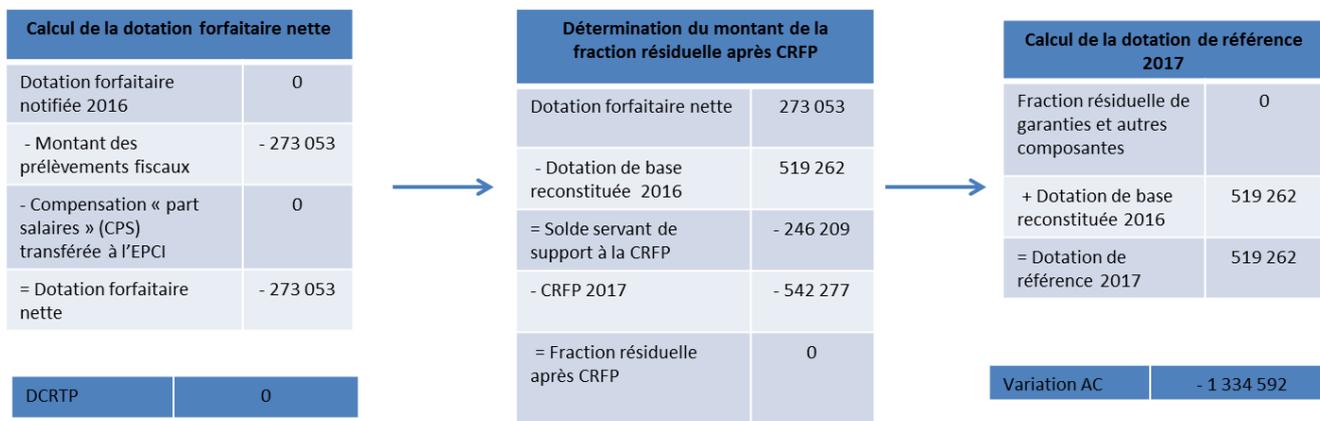
Cas d'une commune dont le « support » ne permet pas d'absorber toute la CRFP 2017

Calcul de la dotation forfaitaire nette		Détermination du montant de la fraction résiduelle après CRFP		Calcul de la dotation de référence 2017	
Dotation forfaitaire notifiée 2016	97 906	Dotation forfaitaire nette	97 906	Fraction résiduelle de garanties et autres composantes	0
- Montant des prélèvements fiscaux	0	- Dotation de base reconstituée 2016	- 90 025	+ Dotation de base reconstituée 2016	90 025
- Compensation « part salaires » (CPS) transférée à l'EPCI	0	= Solde servant de support à la CRFP	7 881	= Dotation de référence 2017	90 025
= Dotation forfaitaire nette	97 906	- CRFP 2017	- 14 148		
		= Fraction résiduelle après CRFP	0		
DCRTP	0			Variation AC	- 6 267

Bilan			
2017 définition actuelle		2017 après rebasage	
Dotation forfaitaire notifiée 2016	97 906	90 025	Dotation de référence 2017
- Montant des prélèvements fiscaux	0	0	+ Dotation de consolidation
+ DCRTP	0	- 6 267	+ Variation AC commune
- CRFP	- 14 148	0	- Variation FNGIR
= Ressources de référence pour 2017 (définition actuelle)	83 578	83 758	= Ressources de référence pour 2017 (après rebasage)

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

Cas d'une commune ayant une « DGF négative » en 2016



Bilan			
2017 définition actuelle		2017 après rebasage	
Dotation forfaitaire notifiée 2016	0	519 262	Dotation de référence 2017
- Montant des prélèvements fiscaux	- 273 053	0	+ Dotation de consolidation
+ DCRTP	0	- 1 334 592	+ Variation AC commune
- CRFP	- 542 277	0	- Variation FNGIR
= Ressources de référence pour 2017 (définition actuelle)	- 815 330	- 815 330	= Ressources de référence pour 2017 (après rebasage)

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

Cas d'un EPCI dont le « support » permet d'absorber toute la CRFP 2017

Calcul de la dotation forfaitaire nette		Détermination du montant de la fraction résiduelle après CRFP		Calcul de la dotation de référence 2017	
DGF notifiée en 2016	57 515	DGF élargie	1 001 606	Dotation d'intercommunalité 2016 (hors garantie)	249 763
+ DCRTP EPCI	120 476	- Dotation d'intercommunalité 2016 (hors garantie)	- 249 763	+ Fraction résiduelle	472 570
+ DCRTP des communes	306 370	= Solde servant de support à la CRFP	751 843	= Dotation de référence 2017	722 333
+ CPS des communes	517 245	- CRFP 2017	- 67 464		
- Montant des prélèvements fiscaux	0	- Prise en charge du reliquat de CRFP 2017 de ses communes membres	- 211 808		
= DGF élargie	1 001 606	= Fraction résiduelle après CRFP	472 570	Prélèvement sur FNGIR	0

Bilan			
2017 définition actuelle		2017 après rebasage	
Dotation d'intercommunalité 2016 (hors garantie)	249 763	722 333	Dotation de référence 2017
+ Dotations garantie et compensation	- 192 248	- 306 370	+ Variations AC communales DCRTP
- Montant des prélèvements fiscaux	0	- 517 242	+ Variation AC communales CPS
+ DCRTP	120 476	211 808	+ Variation AC prise en charge CRFP communes
+ FNGIR	229 128	229 128	+ FNGIR
- CRFP 2017	- 67 464		
= Ressources de référence pour 2017 (définition actuelle)	339 655	339 655	= Ressources de référence pour 2017 (après rebasage)

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

Cas d'un EPCI dont le « support » ne permet pas d'absorber toute la CRFP 2017

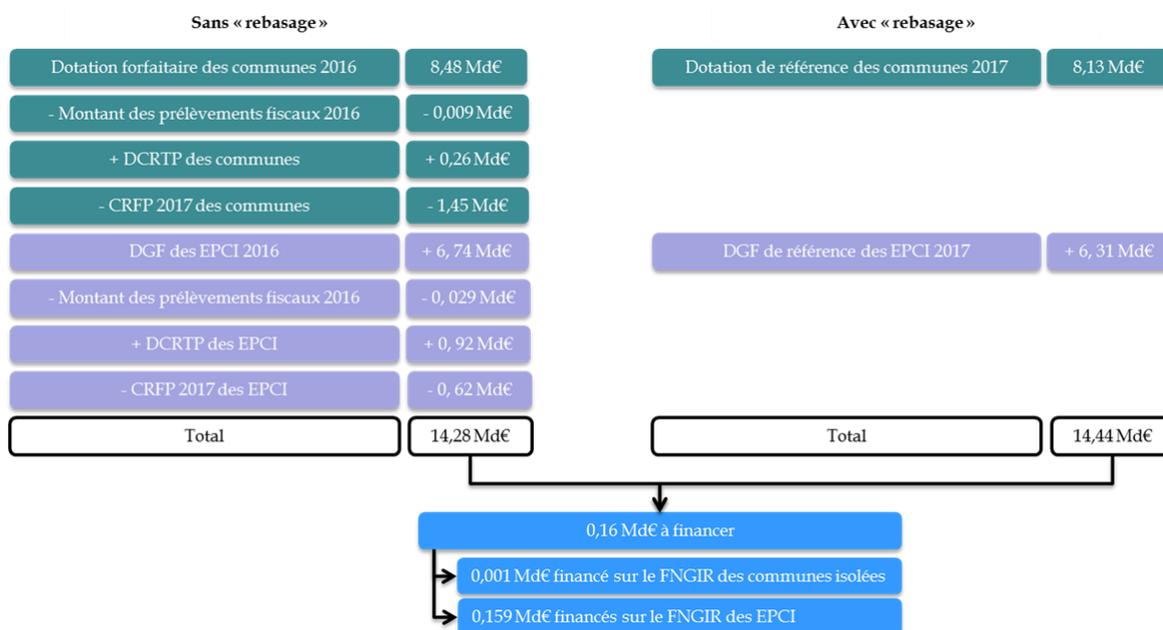
Calcul de la dotation forfaitaire nette		Détermination du montant de la fraction résiduelle après CRFP		Calcul de la dotation de référence 2017	
DGF notifiée en 2016	1 219 148	DGF élargie	1 033 038	Dotations d'intercommunalité 2016 (hors garantie)	510 685
+ DC RTP EPCI	0	- Dotations d'intercommunalité 2016 (hors garantie)	510 685	+ Fraction résiduelle	0
+ DC RTP des communes	407 173	= Solde servant de support à la CRFP	522 353	= Dotations de référence 2017	510 685
+ CPS des communes	0	- CRFP 2017	528 931	Prélèvement sur FNGIR	- 445 044
- Montant des prélèvements fiscaux	- 593 283	- Prise en charge du reliquat de CRFP 2017 de ses communes membres	- 438 466		
= DGF élargie	1 033 038	= Fraction résiduelle après CRFP	- 455 044		

Bilan			
2017 définition actuelle		2017 après rebasage	
Dotations d'intercommunalité 2016 (hors garantie)	510 685	510 685	Dotations de référence 2017
+ Dotations garantie et compensation	708 463	- 407 173	+ Variations AC communales DC RTP
- Montant des prélèvements fiscaux	- 593 283	0	+ Variation AC communales CPS
+ DC RTP	0	438 466	+ Variation AC prise en charge CRFP communes
+ FNGIR	- 3 504 937	- 3 949 981	+ FNGIR
- CRFP 2017	- 528 931		
= Ressources de référence pour 2017 (définition actuelle)	- 3 408 003	- 3 408 003	= Ressources de référence pour 2017 (après rebasage)

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

De même, **le rebasage est budgétairement neutre pour l'État**. En effet, seules les modalités d'imputation de la CRFP seraient modifiées, sans que son montant ne soit remis en cause. Seuls deux cas nécessiteraient que l'État intervienne pour assurer la neutralité budgétaire de la réforme : lorsqu'une commune isolée ou un EPCI n'aurait pas suffisamment de « montant support » pour acquitter la CRFP due, l'État prélèverait le montant correspondant sur leur contribution ou attribution au titre du FNGIR.

Équilibre global du rebasage pour l'État



Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

*

Ce mécanisme de rebasage peut sembler complexe. Son principe est cependant simple et repose sur deux idées : d'une part, redonner une dotation à chaque commune et à chaque EPCI afin d'éviter les effets aberrants (« DGF négatives », moindre participation au financement de la péréquation verticale) et, d'autre part, assurer la neutralité de l'ensemble en jouant sur les attributions de compensation.

En tout état de cause, **ce système complexe doit permettre de sortir d'une situation encore plus complexe suscitée par le choix de faire porter la CRFP sur la DGF.**

II. LE PLAFONNEMENT DE L'ÉCRÊTEMENT DESTINÉ À FINANCER LA HAUSSE DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE DOIT ÊTRE CORRIGÉ

A. UN PRINCIPE : UN FINANCEMENT DE LA HAUSSE DE LA PÉRÉQUATION QUI REPOSE SUR LES COMMUNES LES PLUS AISÉES

Au sein de la DGF, certaines enveloppes connaissent une évolution spontanée, par exemple du fait de la hausse de la population, tandis que les dotations de péréquation augmentent conformément aux dispositions de la

loi de finances de l'année, le comité des finances locales pouvant décider de majorer ces montants.

Dans le cadre d'une enveloppe des concours financiers de l'État en baisse, ces évolutions doivent être financées en interne. Ainsi, traditionnellement, pour les communes, la moitié de ces montants sont financés par minoration des allocations compensatrices d'exonération de fiscalité directe locale (les « variables d'ajustement »), l'autre moitié étant financée par un prélèvement sur la dotation forfaitaire des communes.

Jusqu'en 2015, ce prélèvement sur la dotation forfaitaire prenait la forme :

- d'un **écrêtement non-péréqué de la part « compensations »** de la dotation forfaitaire, correspondant à l'ancienne compensation de la « part salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle ainsi qu'à la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) supportées par certaines communes entre 1998 et 2001, incluses depuis 2004 dans la dotation forfaitaire¹; cet écrêtement prenait la forme d'une **minoration uniforme des compensations, égale par exemple à 1,83 % en 2013**; entre 2010 et 2014, les compensations sont passées de 1,84 milliard d'euros à 1,33 milliard d'euros (- 28 %);

- d'un **écrêtement péréqué du complément de garantie des communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 75 %** du potentiel fiscal par habitant moyen (supérieur à 90 % en 2012); le prélèvement était réparti entre les communes en fonction de la population et de l'écart au potentiel fiscal par habitant moyen; cet écrêtement était **plafonné à 6 % du complément de garantie**; entre 2010 et 2014, le complément de garantie est passé de 5,1 milliards d'euros à 4,7 milliards d'euros (- 8 %).

Entre 2011 et 2014, **les montants à financer et les règles d'écèlement du complément de garantie ont pu varier.** Ainsi, ce prélèvement concernait les communes dont le potentiel fiscal était supérieur à 75 % du potentiel fiscal moyen au niveau national (sauf en 2012, où ce pourcentage était fixé à 90 %). De plus, en 2013 et en 2014, la population prise en compte pour le calcul de cet écrêtement s'est vue appliquer un coefficient logarithmique.

¹ La compensation « part salaires » subissait également un écrêtement lorsqu'elle avait été transmise à l'EPCI.

Évolution de l'écrêtement péréqué du complément de garantie

	2011	2012	2013	2014
Montant à financer (<i>en millions d'euros</i>)	130,0	87,3	110,0	64,5
Nombre de communes écrêtées	6 303	3 873	14 026	14 552
Nombre de communes plafonnées	3 663	1 827	5 758	3 647

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF à partir de données de la DGCL

La loi de finances pour 2015¹ a fondu les différentes composantes de la dotation forfaitaire et mis en place **un écrêtement portant sur la dotation forfaitaire dans son ensemble**. Cet écrêtement fonctionne sur un modèle similaire à celui du complément de garantie, dans la mesure où :

- sont écrêtées les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 75 % du potentiel fiscal par habitant moyen ;

- le prélèvement est réparti en fonction de la population (en appliquant le coefficient logarithmique) et de l'écart au potentiel fiscal par habitant moyen ;

- il est plafonné à 3 % de la dotation forfaitaire.

Le plafond de l'écrêtement a logiquement été diminué de 6 % à 3 %, dans la mesure où la base concernée est beaucoup plus large. Le projet initial prévoyait d'ailleurs un plafond à 2 %, porté à 3 % au cours de la discussion parlementaire. À défaut, le Gouvernement avait alors indiqué que 16 420 communes seraient écrêtées et 11 347 communes seraient plafonnées.

Évolution de l'écrêtement péréqué de la dotation forfaitaire

	2015	2016
Montant à financer (<i>en millions d'euros</i>)	151,3	152,3
Nombre de communes écrêtées	17 198	17 702
Nombre de communes plafonnées	6 371	10 467

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF à partir de données de la DGCL

B. UN CONSTAT : LA CRFP NE PERMET PLUS DE RESPECTER CE PRINCIPE

La contribution au redressement des finances publiques a plusieurs conséquences sur le fonctionnement de l'écrêtement, qui remettent en cause la pertinence du plafonnement à 3 % :

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

- le plafonnement implique que **les communes plafonnées contribuent moins que ce qu'elles devraient à la péréquation**, eu égard à leur situation financière. Dans un contexte de baisse importante et non péréquée des dotations, cette situation est difficile à justifier ;

- la CRFP entraîne une diminution de la dotation forfaitaire de toutes les communes. Ainsi, le plafonnement s'applique à une enveloppe qui diminue et dès lors, **plus une commune a une CRPF élevée (et donc des ressources réelles de fonctionnement élevées), plus son prélèvement diminue ;**

- les 168 communes qui n'ont plus de dotation forfaitaire du fait de ressources réelles de fonctionnement particulièrement importantes **ne contribuent plus au financement de la hausse de la péréquation.**

Il en résulte une moindre contribution au financement de la hausse de la péréquation de la part des communes ayant les ressources les plus élevées et un report sur les autres communes.

Détail de l'évolution de l'écrêtement entre 2015 et 2016

Strates de communes	Nombre de communes	Nombre de communes écrêtées			Nombre de communes plafonnées			Écrêtement total (en millions d'euros)		
		2015	2016	%	2015	2016	%	2015	2016	%
0 à 499 habitants	18 689	7 171	7 522	+ 4,9%	2 349	4 074	+ 73%	3,59	4,31	+ 19,9%
500 à 999 habitants	7 460	3 596	3 709	+ 3,1%	1 420	2 237	+ 58%	5,14	5,78	+ 12,5%
1 000 à 1 999 habitants	4 921	2 544	2 612	+ 2,7%	1 064	1 645	+ 55%	7,60	8,31	+ 9,3%
2 000 à 3 499 habitants	2 364	1 424	1 425	+ 0,1%	591	921	+ 56%	8,59	9,08	+ 5,6%
3 500 à 4 999 habitants	1 022	709	696	- 1,8%	291	469	+ 61%	7,36	7,66	+ 4,1%
5 000 à 7 499 habitants	814	596	580	- 2,7%	268	401	+ 50%	10,24	10,00	- 2,3%
7 500 à 9 999 habitants	411	299	305	+ 2,0%	123	210	+ 71%	7,39	7,80	+ 5,5%
10 000 à 14 999 habitants	380	296	293	- 1,0%	111	189	+ 70%	10,15	10,78	+ 6,3%
15 000 à 19 999 habitants	189	160	152	- 5,0%	67	99	+ 48%	9,30	8,77	- 5,7%
20 000 à 34 999 habitants	267	216	220	+ 1,9%	54	133	+ 146%	16,57	19,00	+ 14,7%
35 000 à 49 999 habitants	93	78	77	- 1,3%	19	41	+ 116%	10,33	10,83	+ 4,9%
50 000 à 74 999 habitants	67	56	58	+ 3,6%	7	26	+ 271%	9,78	10,65	+ 8,9%
75 000 à 99 999 habitants	24	20	20	-	5	12	+ 140%	5,31	6,01	+ 13,2%
100 000 à 199 999 habitants	32	24	24	-	2	6	+ 200%	6,54	9,65	+ 47,5%
200 000 habitants et plus	11	9	9	-	-	4	-	33,46	23,66	- 29,3%
Total	36 744	17 198	17 702	+ 2,9%	6 371	10 467	+ 64%	151,33	152,27	+ 0,6%

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF à partir de données de la DGCL

Les montants à financer ont très peu évolué de 2015 à 2016 (+ 0,6 %) et les règles n'ont pas été modifiées, ce qui autorise les comparaisons. On observe notamment que **le nombre de communes écrêtées est relativement**

stable, que ce soit au total (+ 2,9 %) ou au sein des strates (+ 4,9 % au maximum).

En revanche, **le nombre de communes plafonnées a fortement crû**, passant de 6 371 à 10 467 (+ 64 %). Ceci implique des **reports importants de CRFP** que l'on peut observer dans l'évolution de l'écrêtement total. Alors que les montants en jeu n'ont pas sensiblement augmenté, certaines strates voient leur contribution diminuer (- 29 % pour les communes de plus de 200 000 habitants) tandis que d'autres strates voient leur contribution augmenter sensiblement (jusqu'à + 48 %).

Selon nos estimations, entre 2013 (dernière année avant la CRFP) et 2015, plus de 10 000 communes ont vu leur prélèvement augmenter plus que proportionnellement à la hausse globale du prélèvement ; pour plus de 7 000 communes, ce prélèvement a augmenté de plus de 50 % et même de plus de 100 % pour 4 500 communes. Ceci a pu expliquer certaines incompréhensions en mars 2016, lors des notifications de la dotation forfaitaire.

D'après les chiffres transmis par la DGCL, par rapport à une situation sans plafonnement, **le plafonnement à 3 % de la dotation forfaitaire se traduit par un report de 51 millions d'euros sur les autres communes. Ce montant augmentera, probablement considérablement**, dans la mesure où les effets présentés précédemment vont s'accroître en 2017 du fait de la poursuite de la contribution des communes au redressement des finances publiques.

En tout état de cause, ce système de financement de la hausse de la péréquation verticale ne fonctionne plus. **Le « rebasage » de la DGF proposé pourrait y apporter une première réponse**, dans la mesure où toutes les communes percevraient une dotation forfaitaire d'un montant significatif et disposeraient donc d'une base susceptible d'être écrêtée.

À défaut, les rapporteurs considèrent qu'il faudrait envisager de **faire évoluer le mécanisme de plafonnement** de l'écrêtement. Seule sa suppression permettrait de corriger l'ensemble des effets décrits précédemment, mais les conséquences pourraient s'avérer importantes et brutales pour certaines communes. En conséquence, il vaudrait mieux en augmenter progressivement le taux, de façon à corriger les effets de la CRFP sur ce point. Ainsi, en se basant sur les chiffres des années passées, avant la mise en œuvre de la CRFP, **il semblerait logique qu'environ 3 600 communes soient plafonnées chaque année - contre plus de 10 000 en 2016.**

III. RESTREINDRE LE SPECTRE DE LA DSU ET RÉPARTIR PLUS ÉQUITABLEMENT SA CROISSANCE

Aujourd'hui la péréquation verticale regroupe trois dotations au sein de la dotation d'aménagement :

- la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) créée en 1991 ;
- la dotation de solidarité rurale (DSR) créée en 1994 ;
- la dotation nationale de péréquation (DNP) issue du Fonds national de péréquation intégré à la DGF par la loi de finances pour 2004.

Elles représentent en 2016 un montant total de 3 947 millions d'euros, soit 31,7 % de la DGF des communes.

Leurs montants respectifs s'élèvent à 1 910 millions d'euros pour la DSU, à 1 242 millions d'euros pour la DSR et à 794 millions d'euros pour la DNP.

De ces trois dotations, la DSU est celle qui concentre le plus d'attention car elle apparaît comme un puissant levier de réduction des écarts entre les communes en matière de création et de gestion des services publics au bénéfice des administrés.

Son histoire, vieille de vingt-cinq ans, doit être rappelée car les règles permettant l'identification des communes bénéficiaires ainsi que celles présidant au calcul du montant des dotations individuelles ont été modifiées à plusieurs reprises depuis 1991.

A. UNE DSU DE PLUS EN PLUS CONCENTRÉE SUR CERTAINES COMMUNES

Créée en 1991¹, la dotation de solidarité urbaine « a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées »².

Elle était initialement perçue par les communes :

- de moins de 10 000 habitants ayant plus de 1 100 logements sociaux ;
- de plus de 10 000 habitants sous réserve de remplir deux conditions cumulatives (relatives à la proportion de logements sociaux ou de bénéficiaires des aides aux logements et au niveau relatif de potentiel fiscal

¹ Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

² Article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales.

par habitant par rapport à celui de l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants).

Deux nouvelles réformes, introduites en 1993 et en 1996, ont remplacé ces conditions, d'abord pour les communes de plus de 10 000 habitants puis pour les communes de moins de 10 000 habitants, par un indice synthétique de ressources et de charges. En outre, la réforme de 1996 a conduit à exclure du bénéfice de la DSU les communes de moins de 5 000 habitants.

Aussi, à partir de 1996, percevaient la DSU :

- les trois premiers quarts des communes de plus de 10 000 habitants classées en fonction de l'indice synthétique nouvellement défini ;

- et le premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants.

Indice synthétique de ressources et de charges utilisé pour la répartition de la DSU à partir de 1993

L'indice synthétique de ressources et de charges prend en compte :

- le rapport entre le **potentiel fiscal¹ par habitant** des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel fiscal par habitant de la commune (50 %²) ;

- du rapport entre la **part des logements sociaux** de la commune dans le total des logements de la commune et la part des logements sociaux des communes de 10 000 habitants et plus dans le total des logements de ces mêmes communes (20 %) ;

- du rapport entre la proportion des **logements dont un occupant bénéficie des aides personnalisées au logement (APL) ou des allocations de logement** dans le nombre total des logements de la commune et la proportion de ces logements dans le total des logements des communes de 10 000 habitants et plus (20 %) ;

- du rapport entre le **revenu moyen par habitant** des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu par habitant de la commune (10 %).

Source : article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales, dans sa version issue de la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales

En 2005, la loi de programmation pour la cohésion sociale³ a introduit des zonages utilisés dans le cadre de la politique de la ville, afin de

¹ Le critère de potentiel fiscal a été remplacé par celui de potentiel financier en 2004.

² Ces pondérations ont évolué au cours des années. Aujourd'hui, les pondérations sont les suivantes : 45 % pour le potentiel financier ; 15 % s'agissant de la proportion de logements sociaux ; 30 % concernant la proportion de bénéficiaires d'aides au logement et 10 % pour le revenu par habitant.

³ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

favoriser les communes comprenant des zones franches urbaines (ZFU) ou des zones urbaines sensibles (Zus).

Poursuivant la dynamique antérieure, la loi de cohésion sociale comprenait également une garantie de progression de la DSU ; ainsi, son article 135 prévoyait que « pour chacune des années 2005 à 2009, la progression de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements est affecté en priorité, à concurrence de 120 millions d'euros, à la dotation de solidarité urbaine (...). Si, pour chacune des années 2005 à 2009, le montant de l'accroissement de la dotation globale de fonctionnement des communes et de certains de leurs groupements est inférieur à 500 millions d'euros, l'affectation prévue à la phrase précédente est limitée à 24 % de l'accroissement constaté ».

Selon le bilan financier de dix années de dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, réalisé en 2012 par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, « sur la période 2004-2012, le montant de la DSU des communes comportant des Zus et/ou ZFU a bénéficié d'un taux de croissance annuel moyen plus soutenu que celui observé sur l'ensemble des communes de 5 000 à 9 999 habitants : 25,3 % contre 17,6 % »¹.

Pour les communes de plus de 10 000 habitants comprenant des Zus ou des ZFU, le phénomène est de moindre ampleur puisque le montant de DSU de ces communes ne connaît, sur la même période, qu'une croissance annuelle légèrement supérieure à celle constatée sur l'ensemble de la strate : « 10,6 % d'augmentation en moyenne par an contre 9,6 % en moyenne par an pour l'ensemble de la strate des communes de 10 000 habitants et plus ».

Montants de DSU des communes de métropole (2004-2012) dont communes avec Zus et/ou ZFU

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
DSU totale (M€)	609	721	834	948	1 039	1 103	1 169	1 242	1 299
Évolution (%)		18,4	15,7	13,7	9,6	6,2	6,0	6,2	4,6
DSU des communes avec Zus et/ou ZFU (M€)	470	569	675	781	864	955	978	1 040	1 084
Évolution (%)		21,1	18,6	15,7	10,6	10,5	2,4	6,3	4,2
Part de la DSU des communes avec Zus et/ou ZFU (%)	77,2	78,9	80,9	82,4	83,2	83,6	83,7	83,7	83,4
Poids démographique* des communes avec Zus et/ou ZFU (%)	72,3	71,5	71,1	71,6	71,7	71,7	71,9	71,8	70,6

Source : rapport public 2012 de l'observatoire national des zones urbaines sensibles

En 2009, une nouvelle réforme de la DSU est envisagée.

Initialement, le projet de loi de finances pour 2009 réservait la hausse du montant de la DSU à **la moitié** des communes de plus de

¹ Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport public 2012, pages 269 à 290.

10 000 habitants (au lieu des trois quarts), supprimait le critère relatif à la proportion de logements sociaux ainsi que les majorations accordées pour les ZFU et les Zus. Toutefois, comme le rappelle le rapport de Bernard Saugey, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois du Sénat, « *ce projet de réforme a suscité l'émotion d'un grand nombre d'élus locaux et, le Bureau de l'Association des maires de France (AMF) a demandé un réexamen des dispositions du PLF relatives à la DSU* ». Il est en effet apparu qu'« *avec l'application des nouveaux critères de répartition, des communes emblématiques de la politique de la ville risquaient de sortir du dispositif. La réforme produisait des effets très négatifs pour des communes connaissant des difficultés économiques et sociales très importantes, en particulier en Île-de-France* ».

Le projet initial du Gouvernement a donc été modifié et la loi de finances pour 2009 a mis en œuvre une nouvelle réforme de la DSU, dans l'optique de mieux la cibler : c'est **la création de la DSU dite « cible »**, qui concentre les augmentations de la DSU sur un faible nombre de communes, considérées comme les plus défavorisées.

Ainsi, à partir de 2009, l'augmentation de la DSU est concentrée sur la seule part « cible » de la DSU, réservée :

- aux **150 premières communes** de 10 000 habitants et plus ;
 - aux **20 premières communes** dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants,
- classées en fonction de l'indice synthétique.

En 2010, le dispositif est élargi aux 250 premières communes de plus de 10 000 habitants¹ et, en 2011, aux 30 premières communes de moins de 10 000 habitants².

En outre, les dispositions relatives à la DSU « non cible » sont modifiées par la loi de finances pour 2009 : la dotation perçue au titre de la DSU est désormais égale à celle perçue l'année précédente, éventuellement indexée sur l'inflation prévue par le projet de loi de finances. Ceci aboutit donc à une « cristallisation » des montants de DSU perçus.

Règles actuelles de calcul du montant de DSU des communes de plus de 10 000 habitants

Classement	Calcul de la DSU
250 premières	DSU n-1 indexée sur l'inflation du PLF + « DSU cible »
Entre 251 et 501	DSU n-1 indexée sur l'inflation du PLF
Entre 502 et 751	DSU n-1

Source : groupe de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

¹ Article 127 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² Article 178 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Pour les communes de moins de 10 000 habitants, le mécanisme est similaire : le montant de DSU perçu l'année précédente est également reconduit, sauf pour les 30 premières communes classées en fonction de l'indice synthétique, qui perçoivent la DSU « cible ».

Les hausses importantes de DSU « cible » ajoutées à cette cristallisation produisent un effet de seuil très important entre les communes percevant la DSU « cible » et les autres communes bénéficiant de la seule DSU.

Montants de la DSU et de la DSU cible (2009-2016)

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DSU totale	1 103	1 169	1 241	1 299	1 411	1 467	1 638	1 808
<i>dont DSU cible distribuée *</i>	39	54	56	32	93	42	161	158
DSU cible cumulée	39	94	152	187	284	330	494	657
DSU hors cible cumulée	1 063	1 074	1 089	1 111	1 126	1 137	1 143	1 150
Évolution annuelle DSU		5,95 %	6,22 %	4,62 %	8,61 %	4,02 %	11,59 %	10,43 %

* Après déduction de la part de péréquation pour l'Outre-mer.

Source : Ressources consultants finances

B. LA RÉFORME PRÉVUE À L'ARTICLE 150

L'article 150 dans sa version adoptée par le Parlement prévoit une réforme des dotations de péréquation en 2017 :

- la suppression de la dotation nationale de péréquation afin d'abonder le montant de la DSU et la dotation de solidarité rurale (DSR) ;

- une réforme de la DSR prenant notamment la forme d'une fusion des fractions « péréquation » et « cible » et d'un resserrement du nombre de communes éligibles ;

- une réforme de la DSU. Afin d'éviter le « saupoudrage », le bénéfice de la DSU est resserré : au lieu des trois quarts des communes de plus de 10 000 habitants, classées en fonction de l'indice synthétique, ce sont les deux premiers tiers de ces communes qui bénéficieraient de la DSU.

Selon les dispositions du projet de loi de finances pour 2016, l'augmentation de la DSU aurait dû désormais bénéficier à l'ensemble des communes éligibles et non plus seulement aux communes « cibles ». Cette modification de la répartition de la DSU n'a cependant pas été mise en œuvre,

la suppression du dispositif concerné (les deux premiers alinéas de l'article L. 2334-18-4 du CGCT) ne figurant pas dans le texte adopté en raison d'une erreur matérielle intervenue en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

Enfin, une garantie dérogatoire sur trois ans est créée, lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, elle perçoit, à titre de garantie, une dotation égale à 90 % en 2017, 75 % en 2018 et 50 % en 2019.

C. LE CHOIX DE SE LIMITER À LA CORRECTION DE LA DSU

Pour les rapporteurs du groupe de travail, **une réforme de l'architecture et des composantes des dotations de péréquation ne peut intervenir que dans le cadre d'une réforme globale de la DGF**. En effet, la composante forfaitaire et les dotations de péréquation doivent être articulées entre elles afin que le résultat final soit conforme aux objectifs d'équité, de lisibilité et de soutenabilité.

À ce stade, il apparaît préférable de ne proposer que quelques modifications de la DSU, répondant aux souhaits, assez largement partagés, d'éviter à la fois le saupoudrage et les effets de seuils trop brutaux.

La DSR qui concerne un nombre très important de communes (33 850 communes éligibles à la DSR péréquation) ne serait pas modifiée indépendamment d'une réforme plus globale des différentes dotations.

Il est apparu souhaitable de conserver la DNP en l'état, dans l'attente d'une réforme de l'architecture des dotations de péréquation, qui pourrait reposer sur deux enveloppes (DSU/DSR) ou trois enveloppes (DSU/DSR/DNP), car il serait sans doute difficile de recréer une dotation générale de péréquation une fois la DNP supprimée.

Le groupe de travail propose de recentrer le nombre de communes de plus de 10 000 habitants bénéficiaires de la DSU et de répartir son augmentation parmi l'ensemble de celles-ci.

1. Recentrer le nombre de communes de plus de 10 000 habitants bénéficiaires de la DSU

Selon les bilans de la répartition de la DGF, en 2016, 1 001 communes ont une population d'au moins 10 000 habitants, soit 12 de plus qu'en 2015 et 48 de plus qu'en 2008. Le nombre de communes éligibles à la DSU parmi ces communes, soit celles classées parmi les trois premiers quarts au titre de l'indice synthétique, s'élève à 751 en 2016 contre 742 en 2015 et 715 en 2008.

La proportion de trois quarts des communes éligibles peut sembler très élevée, comparée, toutes choses égales par ailleurs, au premier dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants. Surtout, cet échantillon regroupe des situations très diverses allant de la banlieue défavorisée à la commune résidentielle en passant par les capitales régionales et les villes « moyennes » hors Île-de-France. L'idée selon laquelle la maille retenue est trop large n'est pas nouvelle et la tentative de réforme entreprise dans le projet de loi de finances pour 2009 en est l'illustration (cf. *supra*).

Cette réforme qui aboutissait à réserver la DSU à 477 communes et à en priver 238 n'a pas été acceptée en raison de son ampleur et de ses effets d'éviction à l'encontre de certaines communes défavorisées, en particulier en Île-de-France, comme Gennevilliers ou Bagneux¹.

En conséquence, s'il apparaît souhaitable de limiter le saupoudrage de cette dotation de péréquation – le montant par habitant le plus faible s'élevant à 4,25 euros par habitant (Chevilly-Larue - 94), il convient de restreindre la proportion d'éligibles de manière plus modérée. La règle des deux premiers tiers qui figure à l'article 150 de la loi de finances initiale pour 2016 apparaît mieux calibrée. En pratique, et sans autre modification concernant le calcul de l'indice synthétique ou les modalités de répartition, le recentrage autour de 667 communes (pour s'en tenir aux chiffres de 2016) ne devrait pas exclure du bénéfice de la DSU des communes pouvant être regardées comme particulièrement défavorisées. Une telle mesure permettrait de concentrer l'effort de péréquation sur les communes en ayant le plus besoin.

2. Mettre un terme à l'extrême concentration du partage de la croissance de la DSU qui génère un effet de seuil majeur

La création en 2009 d'une DSU « cible », composée à l'origine des 150 premières communes classées suivant l'indice synthétique puis des 250 premières, a incontestablement permis un rattrapage important au bénéfice de ces communes. Ce mode de fonctionnement, qui allie l'accumulation des augmentations annuelles (puisque la dotation dépend principalement de la dotation perçue l'année précédente) et la concentration de fortes augmentations (+ 180 millions d'euros en 2015 et en 2016) sur 250 communes, ne paraît plus justifié aujourd'hui.

¹ Cf. *Rapport spécial de M. Marc Laffineur, député, annexe n°38 « Relations avec les collectivités territoriales » au rapport n° 1127 de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2009, page 170 qui cite ces exemples.*

Quelques données :

L'augmentation cumulée de la DSU « cible » depuis 2009 est de 658 millions d'euros.

En 2016, 85 communes « cible » perçoivent plus de 200 euros par habitant au titre de la DSU et 10 communes plus de 390 euros par habitant.

En 2016, 484 des 501 communes classées après le 250^e rang ont enregistré une stagnation (239) ou une augmentation limitée à 1 % (245). En revanche 244 des communes classées parmi les 250 premières ont connu une augmentation de plus de 5 % de leur DSU, dont 85 communes entre 10 et 15 % ; 115 entre 15 % et 20 % et 30 de plus de 20 %.

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF d'après les données de Ressources Consultants Finances et du Comité des finances locales (séance du 28 juin 2016)

Les communes classées parmi les premières au titre de l'indice synthétique, qui font incontestablement partie des « communes les plus pauvres avec des habitants pauvres », bénéficient en 2016 de montants de DSU par habitant très élevés en raison des montants capitalisés depuis 2009. On peut citer Clichy-sous-Bois avec 474 euros par habitant, Sarcelles avec 457 euros, Garges-lès-Gonesse avec 429 euros ou Roubaix avec 390 euros.

Les écarts de DSU par habitant se creusent entre communes comparables en raison de l'existence de la DSU « cible ».

Exemples d'écart de DSU par habitant en 2016

Ville	Code INSEE	Rang DSU	Population DGF	DSU/hab
Beauvais	60057	240	56 772	98 euros
Colmar	68066	253	70 073	33 euros

Ville	Code INSEE	Rang DSU	Population DGF	DSU/hab
Orly	94054	235	22 692	130 euros
Choisy le Roi	94022	258	43 226	48,5 euros

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF d'après des données de la DGCL

Sur la période 2012-2016, les communes les mieux classées au titre de l'indice synthétique ont connu des taux de progression allant de 35 % à 73 %.

Évolution de la DSU des 10 premières communes « DSU cible » de plus de 10 000 habitants

(en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2012/2016
Clichy-sous-Bois (93)	10 632 248	11 492 621	11 968 069	13 362 752	14 680 044	38 %
Creil (60)	7 002 979	7 865 674	8 327 432	9 768 287	11 141 793	59 %
Villiers-le-Bel (95)	6 875 373	7 567 228	7 953 158	9 126 478	10 207 811	48 %
Aniche (59)	1 618 619	1 864 814	1 994 927	2 419 354	2 812 287	74 %
Sarcelles (95)	19 677 856	21 211 607	22 058 297	24 382 839	26 579 128	35 %
Méricourt (62)	1 715 924	1 992 127	2 133 082	2 581 183	3 000 903	75 %
Garges-lès-Gonesse (95)	13 272 657	14 301 198	14 863 830	16 517 727	18 080 125	36 %
Avion (62)	2 804 765	3 194 509	3 409 107	4 106 711	4 743 155	69 %
Roubaix (59)	27 053 136	29 377 143	30 630 634	34 240 762	37 717 474	39 %
Denain (59)	3 016 046	3 449 721	3 680 115	4 421 697	5 133 047	70 %

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF d'après les données de la DGCL

Par comparaison les communes classées au-delà du 250^e rang ont connu, sur la période 2012 à 2016, des augmentations beaucoup plus modestes, égales à 5 % pour les communes situées entre le 251^e et le 501^e rang puisqu'elles bénéficient d'une augmentation de 1 % par an.

Les communes éligibles à la DSU situées au-delà du 501^e rang ont perçu chaque année le même montant non revalorisé.

Le tableau ci-dessous présente des exemples de ces deux catégories de communes.

Évolution de la DSU de communes situées après le 251^e rang

(en milliers d'euros)

	Rang DSU 2016	2012	2013	2014	2015	2016	Augmentation 2016/2012
Créteil	281	4 843	4 928	4 992	5 037	5 087	5 %
Bezons	321	1 499	1 525	1 545	1 559	1 574	5 %
Villejuif	332	1 301	1 324	1 341	1 353	1 367	5 %
Villeurbanne	417	3 185	3 241	3 283	3 312	3 345	5 %
Orléans	436	3 287	3 345	3 389	3 419	3 453	5 %
Sarrebourg	570	109	109	109	109	109	0 %
Florange	596	114	114	114	114	114	0 %
Lagny sur Marne	640	214	214	214	214	214	0 %

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF à partir de données de la DGCL

Par conséquent, il est proposé, dès 2017, de :

- **recentrer l'éligibilité à la DSU** des communes de plus de 10 000 habitants des trois premiers quarts aux deux premiers tiers (soit de 751 à 667 communes) comme le prévoit l'article 150 ;

- répartir l'augmentation annuelle de la DSU sur l'ensemble des communes éligibles et **non pas seulement sur les 250 premières**. Cette répartition pourra être affectée d'un coefficient multiplicateur pour tenir compte des écarts de ressources et de charges.

IV. LE FONCTIONNEMENT DE LA DGF DES EPCI NE RÉSISTE PAS AUX CHANGEMENTS DE CATÉGORIE JURIDIQUE

A. LE CALCUL DES ENVELOPPES PAR CATÉGORIE JURIDIQUE D'EPCI

Pour le calcul de la dotation d'intercommunalité, est tout d'abord calculé le montant global de l'enveloppe dont disposent les EPCI d'une même catégorie juridique (communautés urbaines et métropoles, communautés d'agglomération, etc.), qui est ensuite répartie en fonction de différents critères (coefficient d'intégration fiscale, potentiel fiscal, population, etc.).

Pour calculer chaque enveloppe, la population des EPCI concernés est multipliée par un montant compris entre 20,05 euros par habitant pour les communautés de communes (CC) à fiscalité additionnelle et 60 euros par habitant pour les communautés urbaines et les métropoles. En outre, l'enveloppe des communautés urbaines (CU) et des métropoles est augmentée d'une garantie.

Le changement de statut juridique d'un EPCI a donc des conséquences sur le montant de l'enveloppe de son « ancienne » catégorie et de sa « nouvelle » catégorie.

Évolution des enveloppes de la dotation d'intercommunalité (avant CRFP)

(en euros)

	Montant par habitant	Montant 2016	Montant 2015	Évolution de l'enveloppe
CU et métropoles	60,00	1 148 931 598	773 865 490	+48,47 %
- dont métropole de Lyon		102 859 110	101 914 416	
- dont Métropole du Grand Paris		217 284 409		
- dont Aix-Marseille Provence Métropole		171 549 704		
CA	45,40	1 025 227 113	1 212 558 454	-15,45 %
CC FPU bonification	34,06	649 247 278	639 513 665	+1,52 %
CC FPU	24,48	17 826 584	18 573 106	-4,02 %
CC FA	20,05	192 586 581	211 778 896	-9,06 %
SAN (2015)	48,42		7 288 953	-100,00 %
Total		3 033 819 154	2 863 578 564	5,95 %

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF à partir des notes d'information du 13 mai 2015 et du 12 mai 2016 relatives à la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour les exercices 2015 et 2016

Une fois le montant global de chacune de ces enveloppes ainsi calculé, ces dernières sont réparties selon les critères fixés par la loi (coefficient d'intégration fiscale, population, etc.). Ainsi, au sein de chaque catégorie d'EPCI¹, chaque EPCI ne perçoit pas exactement le montant par habitant utilisé pour calculer le montant total de l'enveloppe.

Par exemple, chaque communauté d'agglomération ne perçoit pas 45,40 euros par habitant au titre de la dotation d'intercommunalité : **en 2015 (avant contribution au redressement des finances publiques) le montant par habitant de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération était compris entre 8,9 euros et 128 euros par habitant, soit un rapport de 1 à 14.**

B. LES CONSÉQUENCES DE LA TRANSFORMATION DE COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION EN COMMUNAUTÉS URBAINES OU EN MÉTROPOLES

La transformation d'une communauté d'agglomération (CA) en communauté urbaine ou en métropole entraîne, toutes choses égales par ailleurs, **une diminution de l'enveloppe des communautés d'agglomération de 45,40 euros par habitant de la communauté d'agglomération**

¹ À noter que les communautés urbaines et les métropoles bénéficient d'un dispositif spécifique de garantie qui permet à chacune d'entre elles de percevoir au moins 60 euros par habitant.

« sortante », et ce quel que soit le montant effectif de dotation d'intercommunalité qu'elle percevait.

Par conséquent, si la communauté d'agglomération « sortante » percevait une dotation d'intercommunalité par habitant inférieure à 45,40 euros, les communautés d'agglomération « restantes » voient mécaniquement leur dotation d'intercommunalité diminuer puisque la diminution de l'enveloppe est supérieure à la dotation que la communauté d'agglomération « sortante » percevait effectivement.

En outre, **les systèmes de garanties prévus peuvent contraindre encore l'enveloppe, au détriment de nouvelles ou de récentes communautés d'agglomération.** En effet, depuis 2013, les communautés d'agglomération ne peuvent percevoir, à compter de la troisième année, un montant par habitant au titre de la dotation d'intercommunalité inférieur à 95 % du montant perçu l'année précédente.

C. EN 2016, UNE PERTE DE L'ORDRE DE 50 MILLIONS D'EUROS POUR LES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION QUI LE DEMEURENT

En 2016, 28 communautés d'agglomération se sont transformées en communautés urbaines ou métropoles ; elles comptent environ 5 millions d'habitants et elles percevaient, en 2015, un montant moyen par habitant au titre de la dotation d'intercommunalité de 35,10 euros.

Au contraire, en moyenne les communautés d'agglomération « restantes » percevaient, en 2015, 47,80 euros par habitant.

**Dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération devenues
communautés urbaines ou métropoles en 2016**

EPCI	Dotation d'intercommunalité	Montant par habitant	Population DGF
CA Perpignan Méditerranée	20 544 538	70,0	293 389
CA de Clichy-sous-Bois - Montfermeil	2 974 792	51,9	57 329
CA de Mantes-en-Yvelines	5 678 728	48,5	117 206
CA des Deux Rives de la Seine	4 476 209	48,3	92 770
CA de l'Aéroport du Bourget	4 351 285	46,3	94 000
CA Angers Loire Métropole	12 761 657	45,7	279 528
CA Seine et Vexin	2 987 726	43,5	68 682
CA les Portes de l'Essonne	4 364 186	42,3	103 186
CA du Pays d'Aubagne et de l'Etoile	4 371 463	41,3	105 831
CA Plaine Centrale du Val de Marne	6 339 949	40,3	157 170
CA de Saint-Etienne Métropole	15 631 341	39,1	400 027
CA Sud de Seine	5 583 714	38,1	146 681
CA Val de Bièvre	7 496 376	36,2	207 336
CA du Haut Val de Marne	3 870 660	36,0	107 642
CA Poissy. Achères. Conflans-Sainte-Honorine	3 343 760	35,7	93 779
CA Plaine Commune	14 809 514	35,6	415 990
CA Seine - Amont	6 748 952	35,4	190 886
CA de la Vallée de la Marne	2 254 215	34,6	65 224
CA Est Ensemble	13 965 781	34,6	404 155
CA des Hauts de Bièvre	6 131 275	32,5	188 611
CA Cœur de Seine	1 581 869	27,4	57 775
CA du Pays d'Aix-en-Provence	10 799 214	27,1	397 828
CA Grand Paris Seine Ouest	6 386 696	20,0	319 652
CA Terres de France	2 294 594	19,0	120 525
CA Salon - Étang de Berre - Durance - Agglopolo Provence	2 648 988	18,2	145 566
CA du Mont Valérien	2 982 915	13,4	222 971
CA Seine - Défense	1 764 160	13,0	135 696
CA du Pays de Martigues	657 436	8,9	73 586
Total	177 801 993	35,1	5 063 021

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

Aussi, toutes choses égales par ailleurs, en raison de ces seuls changements de statut juridique, l'enveloppe des communautés d'agglomération a diminué de 229,8 millions d'euros¹ alors même que celles

¹ Soit 45,40 multiplié par 5 063 021 habitants.

qui ont changé de statut juridique percevaient, au total, 177,8 millions d'euros. Autrement dit, toutes choses égales par ailleurs, la perte, pour les communautés d'agglomération « restantes », s'élève à 52 millions d'euros, soit 4,3 % de l'enveloppe totale de 2015 (1,212 milliard d'euros).

Déjà en 2016, ce problème a entraîné des conséquences importantes pour les communautés d'agglomération. En 2017, celles-ci seront encore plus brutales en raison de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui prévoit notamment la mise en place de nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) et permet¹ aux établissements publics de coopération intercommunale comprenant une « *commune ayant perdu la qualité de chef-lieu de région* » d'opter pour la catégorie des communautés urbaines, même s'il n'atteignent pas le seuil démographique fixé par la loi, soit 250 000 habitants.

¹ Article 70 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

SECONDE PARTIE : QUELQUES ENSEIGNEMENTS POUR UNE RÉFLEXION À POURSUIVRE

Les rapporteurs considèrent que l'article 150 de la loi de finances pour 2016, qui constituait le point de départ de la réflexion des groupes de travail, doit voir son application reportée au 1^{er} janvier 2018 mais ne devrait pas être supprimé, afin de s'assurer qu'une réforme de la DGF demeurera à l'ordre du jour.

L'architecture de la dotation forfaitaire des communes, proposée par l'article 150 de la loi de finances pour 2016 et à partir de laquelle les groupes de travail ont travaillé, repose sur trois dotations :

- une dotation de base, d'un montant de 75,72 euros par habitant, pour toutes les communes ;
- une dotation de centralité, partagée entre l'EPCI et ses communes membres ;
- une dotation de ruralité perçue par les communes les moins denses ;
- un coefficient d'ajustement et un « tunnel » assurant la transition.

Il convient de souligner à ce titre que **deux volets importants de la réforme adoptée en 2015 soulèvent des difficultés sérieuses** :

- d'une part, le choix de **proposer une dotation universelle avec un montant par habitant égal pour toutes les communes**, quelle que soit leur situation, rend nécessaire la création de dotations de ruralité et de centralité tenant compte de leurs charges spécifiques ; toutefois, **plus le montant de la dotation universelle est élevé, plus les marges de manœuvre pour prendre en compte la diversité des situations des communes sont réduites** ;

- d'autre part, **la redistribution, à l'aveugle, de toutes les garanties, a des effets particulièrement brutaux pour certaines communes en difficulté** : toutes les garanties ne sont pas injustifiées et certaines, correspondant notamment à d'anciennes dotations de péréquation, paraissent au contraire justifiées.

Plus généralement, à l'issue d'une réforme réussie, les écarts de DGF par habitant devraient être corrélés aux écarts de dépenses de fonctionnement, de richesse des collectivités par habitant ainsi qu'à leurs efforts fiscaux.

I. L'ARCHITECTURE DE LA DOTATION FORFAITAIRE

A. UNE DOTATION DE CENTRALITÉ À PROFONDÉMENT REMANIER

La dotation de centralité ayant été la plus critiquée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, les rapporteurs proposent de la modifier profondément.

1. Rappel du fonctionnement de la dotation de centralité prévue par l'article 150 de la loi de finances pour 2016

L'article 150 prévoit que la dotation de centralité est calculée au niveau de l'ensemble intercommunal, c'est-à-dire l'EPCI et ses communes membres. Seuls les ensembles intercommunaux de plus de 500 habitants la percevraient.

Pour chaque ensemble intercommunal, le montant par habitant de la dotation de centralité dépend de sa population, à laquelle est appliqué un coefficient logarithmique variant de 1 à 3.

Ainsi, les ensembles intercommunaux les moins peuplés perçoivent 15 euros par habitant au titre de la dotation de centralité, tandis que les plus peuplés bénéficieraient de 45 euros par habitant.

Ainsi calculée, la dotation de centralité est ensuite répartie entre l'EPCI et l'ensemble de ses communes membres en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) – dans la limite de 40 % et à l'exception des EPCI à fiscalité additionnelle qui ne perçoivent pas cette dotation. La part communale de cette dotation est alors répartie en fonction de leur poids démographique dans l'ensemble intercommunal, porté à la puissance 5.

Exemples de répartition de la part communale de la dotation de centralité (DC)

		Commune 1	Commune 2	Commune 3	Commune 4
Cas A	Population	10 000	2 500	2 800	8 000
	Part de la DC	75,2 %	0,1 %	0,1 %	24,6 %
Cas B	Population	10 000	8 000	7 000	6 000
	Part de la DC	63,6 %	20,8 %	10,7 %	4,9 %
Cas C	Population	10 000	2 000	2 000	2 000
	Part de la DC	99,9 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Source : rapport spécial de MM. Charles Guené et Claude Raynal sur le projet de loi de finances pour 2016 (annexe n° 26 au rapport général de M. Albéric de Montgolfier)

2. Les difficultés identifiées

La répartition de la dotation de centralité, notamment s'agissant de la part communale, dépendait étroitement du périmètre intercommunal, alors en pleine redéfinition : les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) n'étant pas connus lors du vote de la loi de finances, le montant de la dotation de centralité effectivement perçu par une même commune pouvait varier très brutalement (en raison de la « puissance 5 »), en fonction de son poids démographique par rapport aux autres communes du nouvel EPCI.

Au-delà de la non prise en compte des nouveaux périmètres intercommunaux, pourtant déterminants dans la répartition de la dotation de centralité, le fait de répartir la part communale entre les communes en fonction du poids démographique de chacune porté à la puissance 5 entraînait des résultats absurdes, notamment dans le cas des EPCI « polycentriques ».

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la notion même de « centralité intercommunale ».

En effet, dans les EPCI à fiscalité professionnelle unique, les charges de centralité sont prises en compte dans l'attribution de compensation versée aux villes centres. Dans les EPCI à fiscalité additionnelle, les charges de centralité sont financées par l'ensemble du territoire par le biais de la fiscalité.

En l'état, l'approche d'une dotation de centralité calculée au niveau de l'ensemble intercommunal nous semble devoir être différée.

En outre, la définition des critères de centralité s'avère particulièrement difficile.

Enfin, le fait qu'une part de la dotation forfaitaire des communes soit « territorialisée », c'est-à-dire calculée au niveau de l'ensemble intercommunal et en partie perçue par l'EPCI - au lieu de ses seules communes membres demeure un point particulièrement sensible, qui ne fait pas l'objet d'un consensus. Les rapporteurs le regrettent.

3. Les principes d'une nouvelle dotation de centralité

Pour l'ensemble de ces raisons, les rapporteurs ont considéré qu'il convenait d'abandonner la territorialisation de la dotation de centralité et, par conséquent, de la répartition entre communes en fonction de leur poids démographique dans le territoire porté à la puissance 5.

La nouvelle dotation de centralité pourrait être perçue par les communes à partir d'un seuil démographique. Ce critère d'éligibilité permettrait de fixer le montant de l'enveloppe de la dotation de centralité : il correspondrait à la population des communes éligibles, multipliée par un montant par habitant.

Une fois l'enveloppe de dotation de centralité déterminée, elle serait répartie en fonction de la population :

- pondérée par un coefficient logarithmique (variant de 1 à 2) pour prendre en compte les charges des communes les plus peuplées ;
- majorée en fonction du poids démographique de la commune par rapport à celui de l'ensemble des communes éligibles du département, afin de prendre en compte les charges spécifiques des communes centres qui offrent des équipements et des services aux communes alentours.

Cette majoration permettrait de conserver une notion de centralité, non plus par rapport au territoire intercommunal mais par rapport à celui du département, ce qui limiterait également les effets des changements de périmètres intercommunaux.

La dotation de centralité serait donc répartie uniquement en fonction de critères de charges (population, centralité).

À ce titre, la part « bourg-centre » de la dotation de solidarité rurale (DSR) - bien qu'elle soit considérée comme une dotation de péréquation - répond à des préoccupations du même ordre dans la mesure où elle prend en compte les charges de centralité en zone rurale. Dans l'architecture de la dotation forfaitaire, l'enveloppe constituée de la part « bourg-centre » de la DSR pourrait donc être considérée comme une composante de la dotation forfaitaire : son enveloppe demeurerait séparée de la dotation de centralité et ses critères, comme ses bénéficiaires, ne seraient pas modifiés. Des adaptations à la marge de la dotation de ruralité

La loi de finances pour 2016 prévoit que les communes dont la densité est inférieure à 75 % de la moyenne nationale sont éligibles à la dotation de ruralité. L'enveloppe nationale est calculée en multipliant la population des communes éligibles par 20 euros.

La répartition entre communes éligibles s'effectue ensuite en fonction de leur population et du rapport entre la densité moyenne et leur propre densité. La dotation de ruralité est plafonnée à quatre fois la dotation de base et les communes accueillant un parc national ou un parc naturel marin bénéficient d'une majoration.

Contrairement à la dotation de centralité, aucun dysfonctionnement majeur de la dotation de ruralité n'a été observé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016.

Les rapporteurs considèrent toutefois qu'en raison du montant élevé de la dotation de base, il est préférable de considérer que les dotations de centralité et de ruralité doivent être exclusives l'une de l'autre en fonction d'un seuil démographique. Autrement dit, aucune commune ne pourrait cumuler les deux dotations : en-deçà d'un seuil de population, elles pourraient percevoir la dotation de ruralité, au-delà de ce seuil, elles pourraient bénéficier de la dotation de centralité.

À ce seuil démographique s'ajouterait un critère de sous-densité, à la fois pour déterminer l'éligibilité à la dotation de ruralité et donc pour calculer le montant de l'enveloppe de cette dotation, mais aussi pour la répartir.

Une pondération de la densité serait prévue pour les communes accueillant des parcs naturels et un plafonnement devrait nécessairement être introduit, par habitant voire par hectare.

B. FAIRE DE LA DOTATION DE BASE UNE DOTATION D'AJUSTEMENT

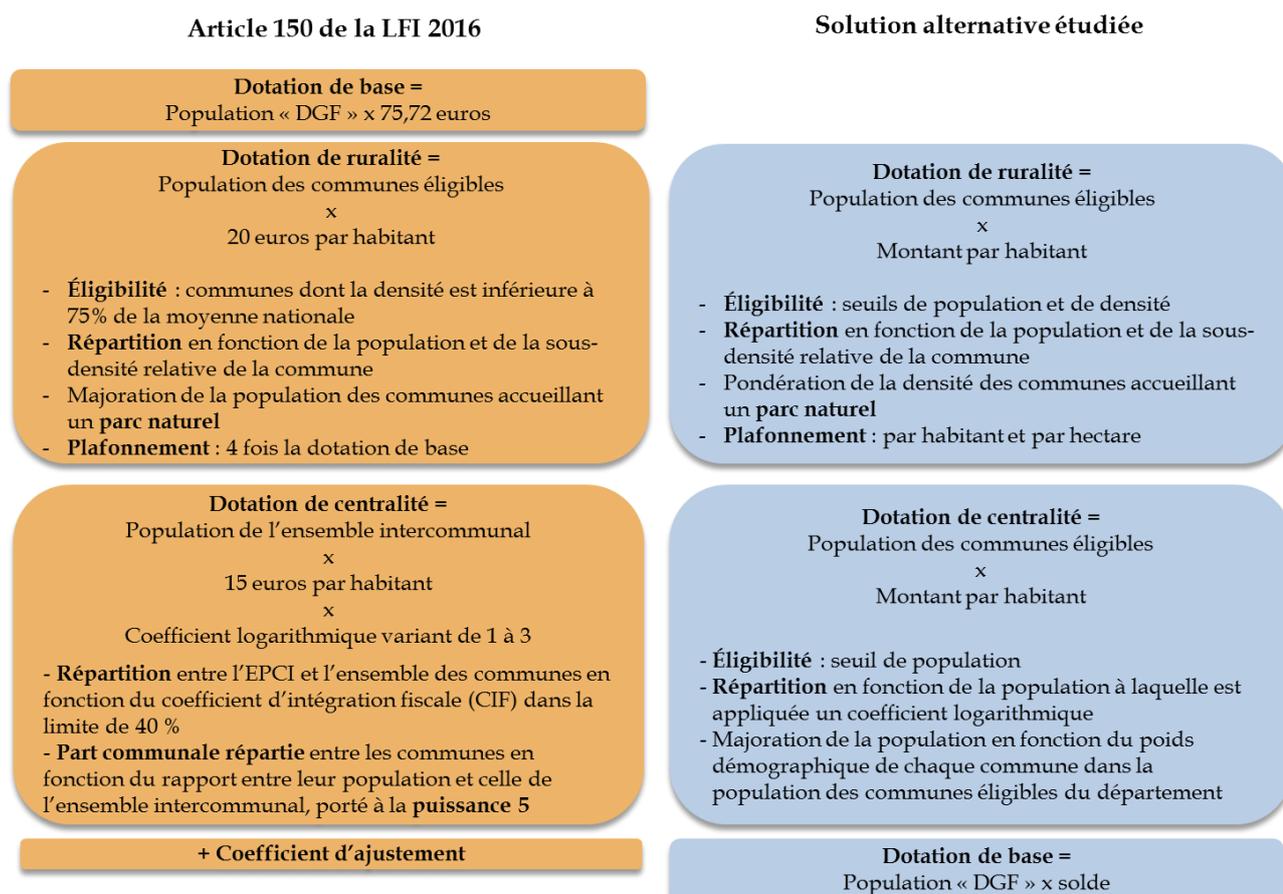
L'article 150 de la loi de finances pour 2016 prévoit, en plus des dotations de centralité et de ruralité, que toutes les communes, sans distinction, perçoivent, au titre de la dotation de base, 75,72 euros par habitant.

L'architecture de la dotation forfaitaire ainsi définie ne permet toutefois pas de répartir toute l'enveloppe disponible : aussi, l'article 150 de la loi de finances pour 2016 prévoyait un coefficient d'ajustement, rendant l'ensemble du dispositif peu lisible.

Aussi, pour éviter de tels écueils, les rapporteurs souhaitent que la dotation de base, d'un même montant par habitant quelle que soit la commune, soit considérée comme le solde de l'enveloppe après le calcul des enveloppes dédiées à la centralité et à la ruralité.

Chaque année, le montant de la dotation de base par habitant s'ajusterait automatiquement à la dimension de l'enveloppe de la dotation forfaitaire, rendant le système beaucoup plus lisible que celui proposé par l'article 150 de la loi de finances pour 2016.

Architecture de la dotation forfaitaire



Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

C. LA NÉCESSITÉ DE CRÉER UNE « DOTATION DE CONSOLIDATION »

L'article 150 de la loi de finances pour 2016 repose sur la suppression de toutes les garanties existantes. Or un même montant de garanties par habitant peut dissimuler des situations très différentes.

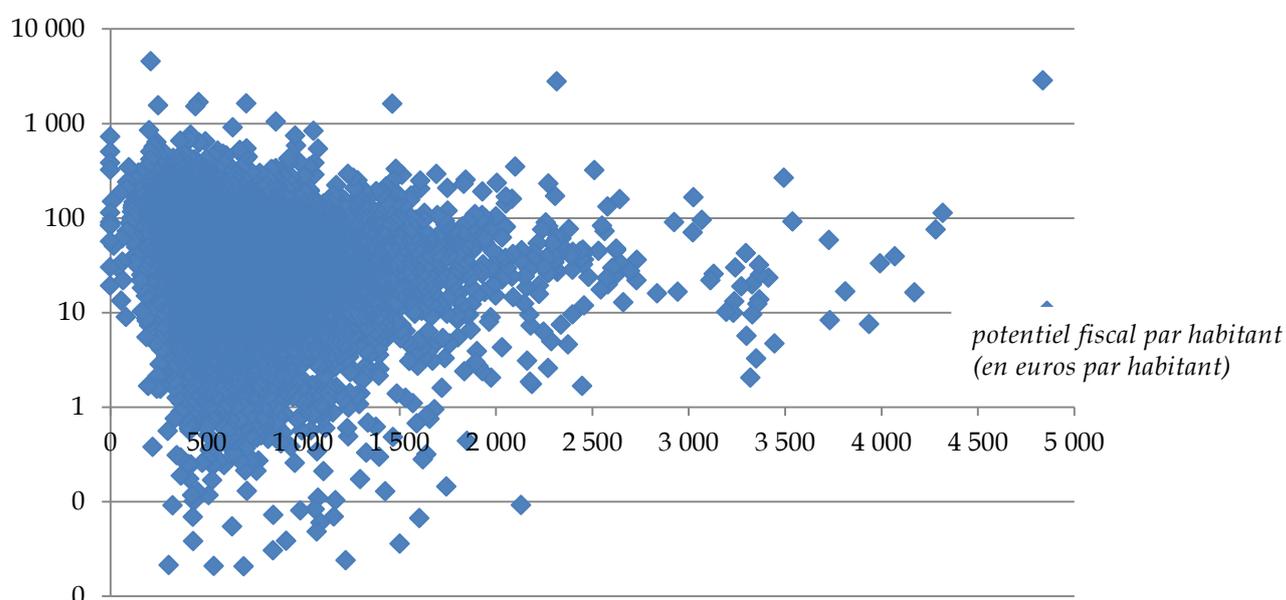
L'étude des effets de la réforme de l'article 150 de la loi de finances pour 2016 montre des effets parfois peu compréhensibles dans certains territoires. Ainsi, la Lozère et le Cantal, qui comptent de nombreuses communes pauvres, sont perdants à la réforme. Cette situation s'explique

principalement par une répartition très variable des garanties internes à la dotation forfaitaire actuelle entre les communes.

Ainsi, la répartition du complément de garantie – qui constitue la principale garantie de la dotation forfaitaire – n’est absolument pas corrélée au potentiel fiscal. Une suppression « aveugle » du complément de garantie aurait des effets particulièrement importants sur des communes pauvres pour lesquelles le complément de garantie constitue une part importante des recettes.

Répartition du complément de garantie par habitant en fonction du potentiel fiscal par habitant

Complément de garantie par habitant (en euros par habitant)



Source : groupes de travail du Sénat et de l’Assemblée nationale sur la réforme de la DGF à partir des données DGCL 2014

NB : les valeurs extrêmes ont été exclues pour la lisibilité du graphique (potentiel fiscal supérieur à 5 000 euros par habitant, soit 25 communes sur 36 660).

Lecture : chaque point représente une commune. Deux communes ayant un potentiel fiscal par habitant similaire peuvent percevoir un complément de garantie par habitant très différent.

Cette situation s’explique par le fait que ces garanties correspondent notamment à la compensation des effets de la réforme de la DGF de 2003 qui a remplacé la DGF de 1993 forfaitisant celle de 1985. Or 37,5 % du montant de la DGF de 1985 correspondait à des dotations de péréquation – contre 31 % en 2016. **Les dotations de péréquation devraient être augmentées de 713 millions d’euros (et la dotation forfaitaire diminuée à due concurrence) pour retrouver la même part de péréquation qu’en 1985.**

Architecture de la DGF de 1985

		Part de la DGF
Dotation de base	destinée à tenir compte des charges liées à l'importance de la population	40,00 %
Dotation de péréquation		
-première fraction	destinée à tenir compte de l'inégalité des ressources fiscales	30,00 %
-seconde fraction	destinée à tenir compte de l'insuffisance du revenu par habitant	7,50 %
Dotation de compensation	destinée à tenir compte de certaines charges particulières des communes :	22,50 %
	- proportionnellement au nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire domiciliés dans la commune (20 %) ;	
	- proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal ; pour les communes situées en zone de montage, la longueur de la voirie est doublée (20 %) ;	
	- en fonction de l'importance du parc des logements sociaux (60 %).	

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

Par conséquent, **afin de rendre acceptable une réforme de la DGF qui redistribuerait l'ensemble des garanties, il paraît nécessaire de créer une dotation spécifique, qui consoliderait les anciennes garanties de certaines communes** (en fonction d'un seuil de potentiel financier et d'effort fiscal par exemple). La création d'une telle dotation ne serait certes pas satisfaisante, puisqu'elle reviendrait à cristalliser une partie du passé.

L'alternative serait **d'augmenter significativement le caractère péréquateur de la DGF et, si l'on raisonne à enveloppe constante, de diminuer à due concurrence l'enveloppe de la dotation forfaitaire.**

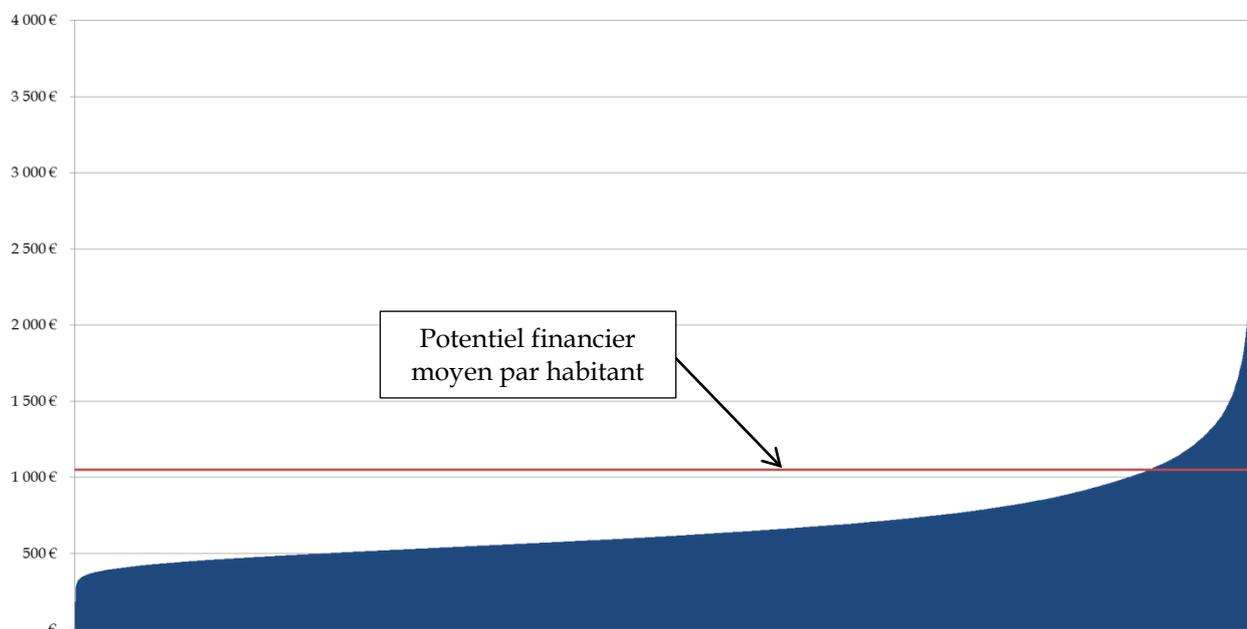
II. CONSERVER UNE DOTATION DE PÉRÉQUATION GÉNÉRALE À COTÉ DE LA DSU ET DE LA DSR

A. LE RECENTRAGE DE LA DSU ET DE LA DSR NE DOIT PAS PRIVER LES « COMMUNES MOYENNEMENT PAUVRES » DU BÉNÉFICE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE

Les rapporteurs partagent le constat selon lequel il faudrait éviter le « saupoudrage » des dotations de péréquation. Ils tiennent cependant à souligner que **les communes vulnérables ne sont pas uniquement des communes en grande difficulté, mais qu'il existe également des « communes moyennement pauvres »**, comme le montre le graphique ci-dessous.

Répartition des communes en fonction de leur potentiel financier par habitant

(en euros par habitant)



Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

N.B. Par souci de lisibilité, les communes dont le potentiel financier est supérieur à 4 000 euros ne sont pas représentées.

Ces communes, dont le potentiel fiscal par habitant est en dessous de la moyenne, doivent également bénéficier de la solidarité nationale. À cet égard, trois principes à l'œuvre dans l'article 150 de la loi de finances pour 2016 appellent une analyse particulière.

Tout d'abord, **l'article 150 prévoit une dotation de base très importante**, assise sur un montant par habitant de plus de 75 euros. À elle seule, elle représenterait 75 % de la dotation forfaitaire quand la part de l'ancienne dotation de base (2014) dans la dotation forfaitaire s'élevait à 50 % environ. De plus, la dotation de base serait répartie uniquement selon le critère de population, sans tenir compte des charges de centralité qui étaient précédemment prises en compte à travers le coefficient logarithmique. **Les trois quarts de l'enveloppe sont donc répartis sans distinction entre les communes ; celles qui ne bénéficieront pas de la péréquation verticale seraient traitées pratiquement de façon identique entre elles**, alors que les différences de richesse peuvent être considérables comme le montre le graphique précédent.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2016 prévoit **une réduction du nombre de communes bénéficiaires de la péréquation verticale**, afin d'éviter le « saupoudrage ». Plus précisément, le nombre de communes de plus de 10 000 habitants bénéficiaires de la DSU serait passé de 742 à 659 (83 communes en moins) et le nombre de communes bénéficiaires de la DSR « péréquation » serait passé de 34 000 à 26 000 environ (8 000 communes en

moins). Seules les communes les plus à gauche sur le graphique précédent bénéficieraient donc de ces deux dotations.

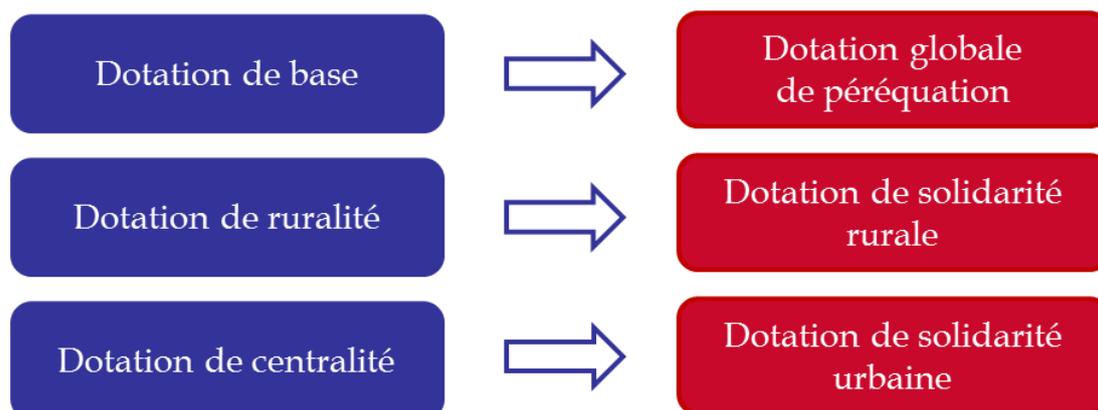
Enfin, l'article 150 prévoit de **supprimer la DNP en répartissant son montant (752 millions d'euros) entre la DSU et la DSR**. Les communes de plus de 10 000 habitants sont assurées, la première année de la réforme, que leur DSU soit au moins égale à la somme de leur DSU et de leur DNP de l'année précédente. Une garantie équivalente est prévue pour les communes de moins de 10 000 habitants sur leur DSR. Ces garanties joueraient tant que les attributions au titre de la DSU et de la DSR sont calculées par rapport à l'attribution de l'année précédente.

Il découle de ces trois points que, si l'article 150 de la loi de finances pour 2016 n'est pas modifié, **les « communes moyennement pauvres » risquent d'être exclues de toute péréquation verticale et traitées de façon identique à des communes beaucoup plus riches.**

B. LA CONSTRUCTION D'UNE DOTATION D'AMÉNAGEMENT EN MIROIR DE LA DOTATION FORFAITAIRE

Les rapporteurs proposent de **conserver une dotation de péréquation « générale »**, baptisée « dotation globale de péréquation », face à la dotation de base, afin de construire une dotation d'aménagement en miroir de la dotation forfaitaire.

Construction en miroir de la dotation forfaitaire et de la dotation d'aménagement



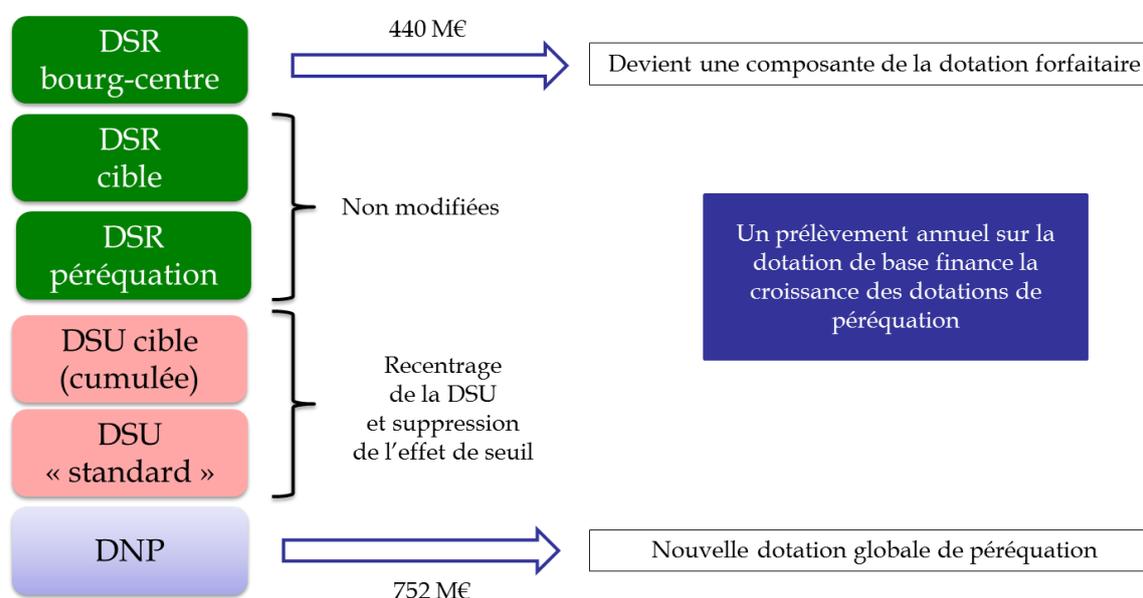
Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

Cette dotation globale de péréquation serait répartie de la même façon que la DNP aujourd'hui, c'est-à-dire entre les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal par habitant moyen de sa strate et dont l'effort fiscal est supérieur à l'effort fiscal moyen des communes de sa strate.

Deux hypothèses d'abondement de cette dotation ont été envisagées par les groupes de travail, le choix dépendant de ce qui sera décidé concernant les autres dotations de péréquation.

La **première hypothèse** part du principe que la DSU serait recentrée et que l'effet de seuil propre à la DSU « cible » serait supprimé ou du moins considérablement atténué. Par la suite, sous réserve d'une réforme de la dotation forfaitaire, la DSR pourrait également être corrigée. Dès lors, il serait nécessaire de **conserver une péréquation générale et la DGP serait uniquement alimentée par le montant actuel de la DNP**, le changement de dénomination permettant d'en faire le miroir de la dotation de base.

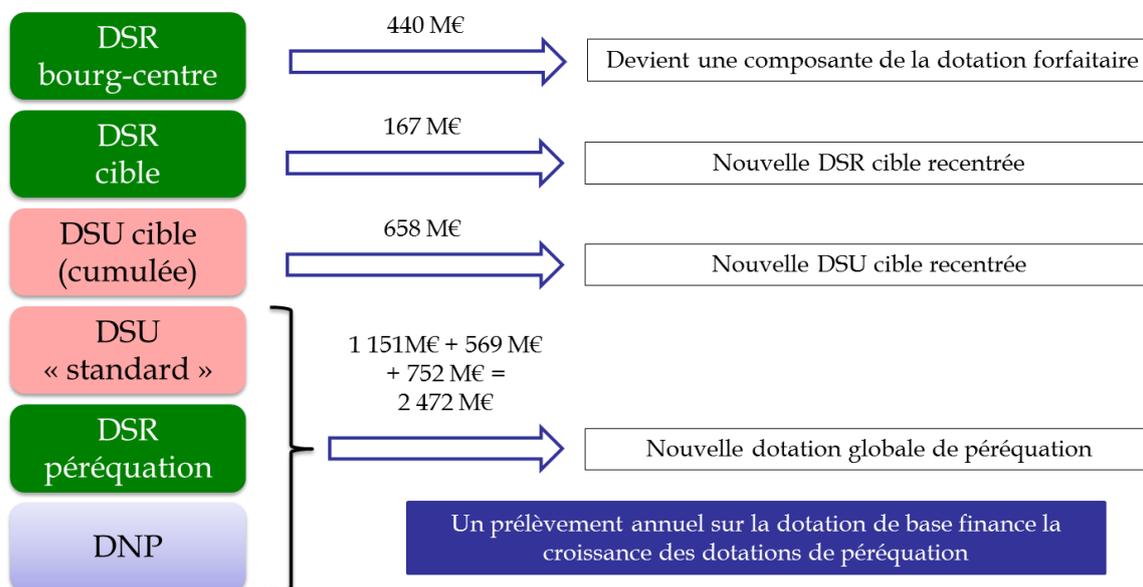
Hypothèse 1 : reconduire dans la DGP le montant de la DNP



Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

La **seconde hypothèse**, quant à elle, repose sur l'idée de réserver la DSU et la DSR aux communes les plus en difficulté, c'est-à-dire en se limitant aux fractions « cible » de ces deux dotations. Ce système serait plus lisible que l'actuel, dans lequel le Parlement vote une augmentation de la DSU (859 communes éligibles) qui ne bénéficie en fait qu'aux 280 communes « cible ». La DSR « péréquation » et la DSU « standard » reconstituée en cumulant la DSU « cible » depuis 2009, abonderaient la nouvelle dotation globale de péréquation, en lui permettant d'atteindre un montant conséquent de 2,5 milliards d'euros.

Hypothèse 2 : abonder la DGP de la DNP, de la DSR péréquation et de la DSU non cible



Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

III. METTRE EN PLACE UNE TRANSITION À LA FOIS SUPPORTABLE ET SUFFISAMMENT RAPIDE

A. LE « TUNNEL » DE L'ARTICLE 150 COMPORTE PLUSIEURS INCONVÉNIENTS MAJEURS

La mise en place d'un système de transition entre les anciennes et les nouvelles modalités de répartition de la dotation forfaitaire est un impératif pour la réussite d'une réforme de la DGF, afin d'éviter les effets trop brutaux et de laisser le temps aux collectivités territoriales concernées de s'adapter. Cette transition est d'autant plus importante que la prochaine réforme de la DGF, contrairement aux précédentes, se fera – au mieux – à enveloppe constante. En d'autres termes, les « perdants » de la réforme ne subiront pas une moindre hausse ou une stabilisation de leur dotation mais bien une diminution.

Cet impératif doit être concilié avec le souci de mettre fin le plus rapidement possible aux injustices actuelles de la DGF, tout en veillant à ne pas rendre illisible le fonctionnement de la dotation forfaitaire.

L'article 150 prévoit que la dotation forfaitaire de chaque commune, avant CRFP, évolue au sein d'un « tunnel » de plus ou moins 5 % : chaque année, la dotation forfaitaire perçue par une commune ne peut être inférieure à 95 % du montant perçu l'année précédente (hors CRFP), ni supérieure à 105 % de ce même montant.

Les rapporteurs considèrent que ce « tunnel » présente trois inconvénients majeurs.

Tout d'abord, **ce « tunnel » n'est pas autofinancé** : il n'y a aucune raison pour que la somme des garanties (versées aux communes dont la nouvelle dotation forfaitaire devrait être inférieure à 95 % du montant perçu l'année précédente) soit égale, chaque année, à la somme des écrêtements (prélevés sur les communes dont la nouvelle dotation forfaitaire devrait être supérieure à 105 % du montant perçu l'année précédente). C'est pourquoi l'architecture de l'article 150 prévoit une **composante « majoration et tunnel »**, destinée à financer ces garanties. Celle-ci **nuît de façon importante à la lisibilité d'ensemble du dispositif**.

Par ailleurs, un système de transition en « tunnel » implique que l'on « tende » vers le montant d'arrivée, mais à un rythme parfois très lent. Les données transmises par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 indiquaient qu'une commune pouvait mettre **plus de 40 ans** pour « sortir du tunnel » et percevoir le juste montant de dotation, au regard des nouveaux critères fixés. Ce délai est **manifestement excessif, d'autant plus que la DGF est traditionnellement réformée tous les dix ans**.

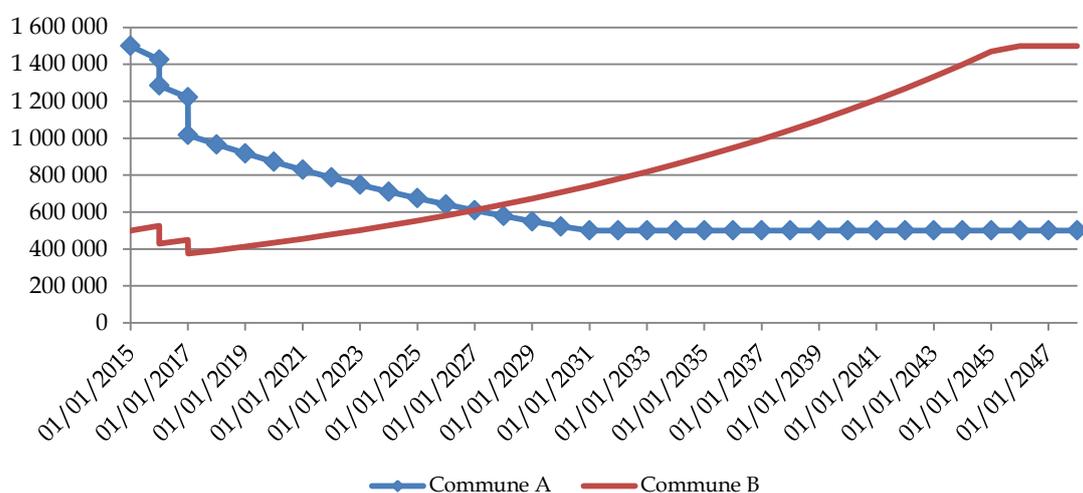
Exemples de fonctionnement du « tunnel » de l'article 150

Le graphique représente les données de deux communes fictives. La commune A perçoit en 2015 une dotation forfaitaire de 1,5 million d'euros, tandis que sa dotation spontanée s'élève, après réforme, de 500 000 euros. La commune B perçoit pour sa part une dotation forfaitaire de 500 000 euros en 2015 et sa dotation forfaitaire spontanée s'élève, après réforme, à 1,5 million d'euros.

Au titre de la contribution au redressement des finances publiques, les deux communes voient leur dotation forfaitaire baisser de 14 % en 2016 et de 17 % en 2017, ce qui correspond à la baisse moyenne, et ne sont pas écrêtées.

Évolution du montant de la dotation forfaitaire des communes A et B

(en euros)



La commune A atteint sa dotation forfaitaire « cible » au bout de 16 ans, tandis que la commune B atteint la sienne au bout de 31 ans.

Source : Charles Guené et Claude Raynal, rapport spécial sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », projet de loi de finances pour 2016, annexe XXVI, 19 novembre 2015

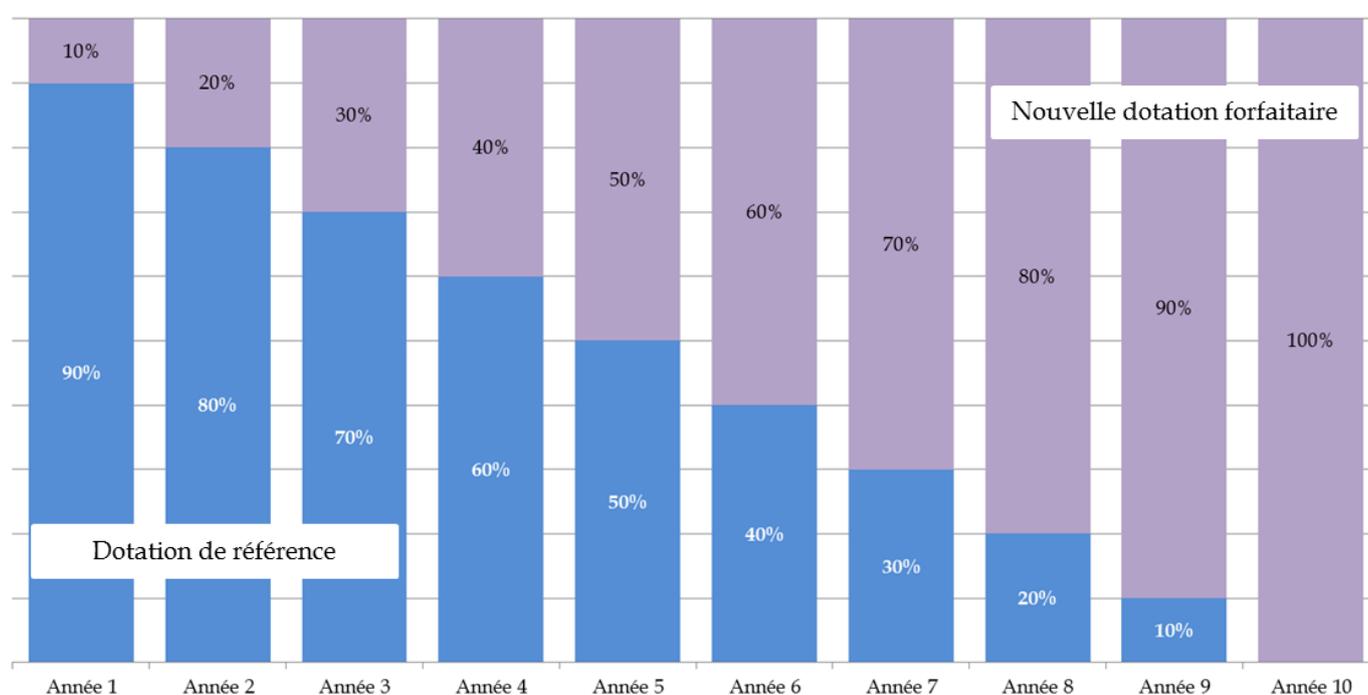
Enfin, avec l'article 150, **le rythme auquel une commune parvient à son montant cible ne dépend pas de l'écart entre sa dotation actuelle et ce montant cible**. En d'autres termes, une commune dont la dotation forfaitaire devrait doubler et une commune dont la dotation forfaitaire devrait augmenter de 15 % progresseront au même rythme : + 5 % par an. Les rapporteurs considèrent pour leur part que l'écart à la cible devrait être corrigé d'autant plus vite qu'il est important.

B. UNE TRANSITION LISIBLE, AUTOFINANCÉE ET ACHEVÉE EN DIX ANS

Pour l'ensemble de ces raisons, les rapporteurs proposent un système de transition différent, étalé sur dix ans.

Chaque année, le montant de la dotation forfaitaire serait divisé en deux parts : la première part serait répartie en fonction de la nouvelle architecture et des nouveaux critères, tandis que la seconde part serait répartie en fonction des modalités actuelles (et donc en fonction de la dotation de référence, si la DGF est « rebasée »). La première année, la première part serait égale à 10 % de l'enveloppe, puis à 20 % la deuxième année et ainsi de suite, comme le montre le graphique ci-dessous.

Transition progressive sur dix ans entre la dotation de référence et la nouvelle dotation forfaitaire



Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF

Ce système présente plusieurs avantages :

- la transition est **autofinancée** : on répartit l'ensemble de l'enveloppe sans besoin d'un apport extérieur ou d'une composante « transition » ; la lisibilité de l'ensemble est donc garantie ;

- la transition est **effective dans un délai raisonnable** de dix ans pour toutes les communes ;

- une commune dont l'écart au montant cible est deux fois supérieur à celui d'une autre commune progressera vers ce montant deux fois plus vite

qu'elle ; les injustices de la répartition actuelle sont donc réparées plus vite.

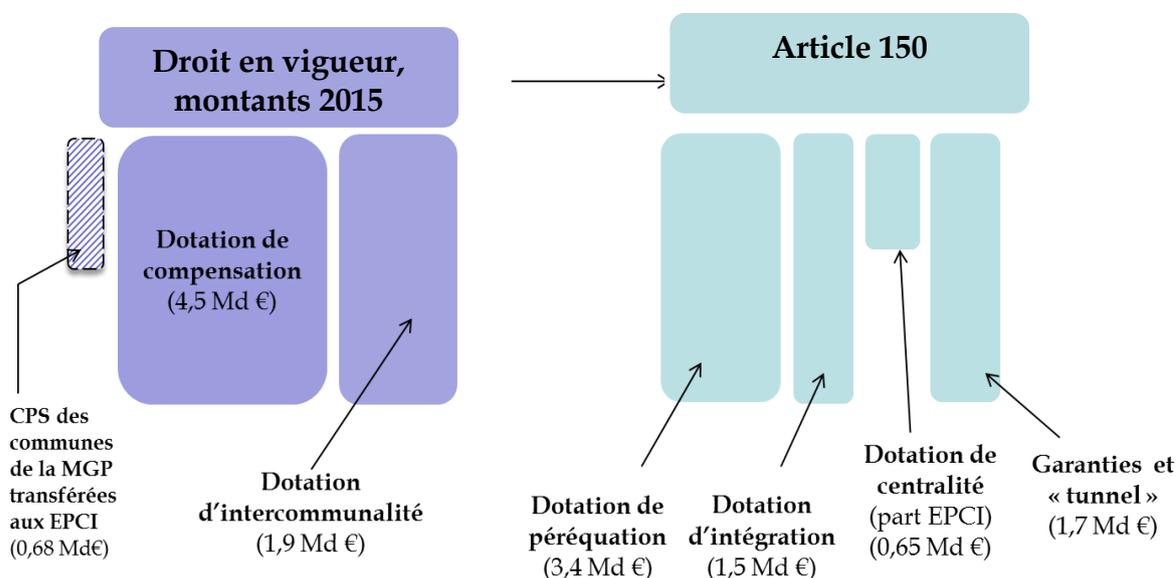
IV. LA STRUCTURE DE LA DGF DES EPCI

A. LA MODIFICATION DE L'ARCHITECTURE DE LA DGF DES EPCI PRÉVUE PAR L'ARTICLE 150 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2016 NE PARAÎT PAS SOUTENABLE

1. La modification de l'architecture de la DGF des EPCI prévue par l'article 150 et ses effets

Alors que la DGF des EPCI se compose aujourd'hui d'une dotation d'intercommunalité et d'une dotation de compensation, l'article 150 de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016 prévoit de fusionner leurs montants et de les répartir entre trois nouvelles dotations : une dotation de péréquation, une dotation d'intégration et la part de la dotation de centralité revenant à l'EPCI. Le schéma ci-dessous illustre cette nouvelle structure, avec les montants qui étaient prévus par le projet de loi de finances pour 2016. Avant minoration au titre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP), la DGF des EPCI devait augmenter légèrement de 2015 à 2016 du fait d'une majoration de 113 millions d'euros pour le financement de la métropole du Grand Paris (MGP) et de la métropole Aix Marseille Provence (MAMP).

Modification de l'architecture de la DGF des EPCI proposée par l'article 150 de la LFI 2016



Source : DGCL, groupes de travail des commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale

a) L'architecture actuelle de la DGF des EPCI

La dotation de compensation répartie en 2016 s'élève, après CRFP, à 5,170 milliards d'euros, contre 4,551 milliards d'euros en 2015. Cette évolution résulte du basculement de la compensation « part salaires » (CPS) des communes ayant adhéré à un EPCI à FPU, d'un changement de fiscalité de l'EPCI ou d'un mouvement de périmètre intercommunal.

La dotation de compensation est composée de l'ancienne CPS et de la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), intervenues entre 1998 et 2001. La part CPS est écrêtée de manière uniforme (- 1,94 % en 2016) pour financer la hausse de la population et l'achèvement de la carte intercommunale. Le montant de cet écrêtement est de 101,5 millions d'euros en 2016.

Le montant de la dotation d'intercommunalité est calculé à partir d'un montant par habitant, différent selon les catégories d'EPCI. Ces modalités de calcul et de répartition ont été présentées plus haut. Après application de la contribution au redressement des finances publiques, 1,568 milliard d'euros a été réparti en 2016 au titre de la dotation d'intercommunalité, contre 1,998 milliard d'euros en 2015.

b) L'architecture proposée par l'article 150 de la loi de finances pour 2016

Une application de l'article 150 précité dès 2016 aurait conduit à la répartition de la DGF des EPCI, soit 7,3 milliards d'euros avant CRFP, selon l'architecture suivante :

- une **dotation de péréquation** de 49 euros par habitant, soit un montant de 3,4 milliards d'euros. Les EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen de leur catégorie y seraient éligibles et la répartition serait effectuée en fonction de la population, de l'écart de potentiel fiscal par habitant à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen de sa catégorie et du coefficient d'intégration fiscale (CIF) ;

- une **dotation d'intégration** de 21 euros par habitant, soit un montant de 1,5 milliard d'euros. Tous les EPCI y seraient éligibles, et la répartition prendrait en compte la population et le coefficient d'intégration fiscale (CIF) ;

- la **part intercommunale de la dotation de centralité** (650 millions d'euros), à laquelle tous les EPCI sauf ceux à fiscalité additionnelle seraient éligibles (les EPCI à fiscalité additionnelle pourraient toutefois également bénéficier de cette part de dotation de centralité à condition que soit prise une délibération à la majorité qualifiée). Cette dotation serait répartie entre les communes membres et l'EPCI en fonction du CIF dans la limite de 40 %.

Comme pour les communes, des mécanismes de plafonnement et de garanties ainsi qu'une majoration sont prévus :

- un abattement : les EPCI qui, en 2015, n'ont pas perçu de dotation de compensation ou de dotation d'intercommunalité (EPCI à fiscalité additionnelle par exemple) auraient perçu, en 2016, une DGF égale à la moitié de leur DGF « spontanée », c'est-à-dire la somme des dotations de péréquation, d'intégration et de centralité ;

- des garanties.

L'article 150 précité prévoit un « tunnel » garantissant que la DGF par habitant d'un EPCI ne peut augmenter ni diminuer de plus de 5 % par rapport à l'année précédente. De plus, une garantie de non-baisse est prévue dans les cas où :

- le CIF de l'EPCI est supérieur à 0,5 ;

- le potentiel fiscal par habitant de l'EPCI est inférieur de plus de 50 % à celui de sa catégorie.

Pour 2016, selon les simulations transmises par le Gouvernement, 211 EPCI auraient bénéficié de la garantie (95 % du montant par habitant perçu l'année précédente) et 1 808 EPCI auraient vu leur DGF plafonnée.

C'est l'écart entre le montant de la DGF « spontanée » des EPCI en 2016 et la DGF répartie en 2015, qui permet de financer les garanties, à hauteur de 1,7 milliard d'euros. Toutefois, cet écart indique aussi l'ampleur de l'impact de la mutualisation des garanties historiques et de la CPS dans le cadre de la réforme prévue par l'article 150 précité, qui apparaît peu soutenable.

c) Les effets généraux de la réforme prévue par l'article 150 lors de la première année

Les simulations transmises par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 faisaient état de 89 % d'EPCI gagnants à la réforme prévue par l'article 150, et de 74 % de la population DGF des EPCI. Ces résultats sont ceux de simulations ne prenant pas en compte la CRFP 2016, alors que le montant de la DGF des EPCI, avant CRFP, est majoré de 113 millions d'euros pour compenser le coût de la métropole du Grand Paris (MGP) et de 680 millions d'euros du fait du transfert de la part CPS des communes de la MGP.

La présentation de résultats pour la première année de la réforme, avant CRFP, fait apparaître l'ensemble des catégories d'EPCI comme gagnant, avec un bénéfice plus prononcé pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes.

**Simulation de l'impact d'une application en 2016 de la réforme de la DGF des EPCI
telle que prévue par l'article 150 de la LFI 2016**

(en euros)

	DGF/habitant moyenne 2015	DGF/habitant moyenne 2016 (simulations)	Variation DGF/habitant 2015/2016
Communautés d'agglomération (CA)	111,13	114,56	3,06 %
Communautés de communes (CC)	47,47	48,78	2,76 %
Communautés urbaines (CU)	164,31	164,98	0,41 %
Métropoles	178,96	183,08	2,30 %
Ensemble	102,31	104,98	2,61 %

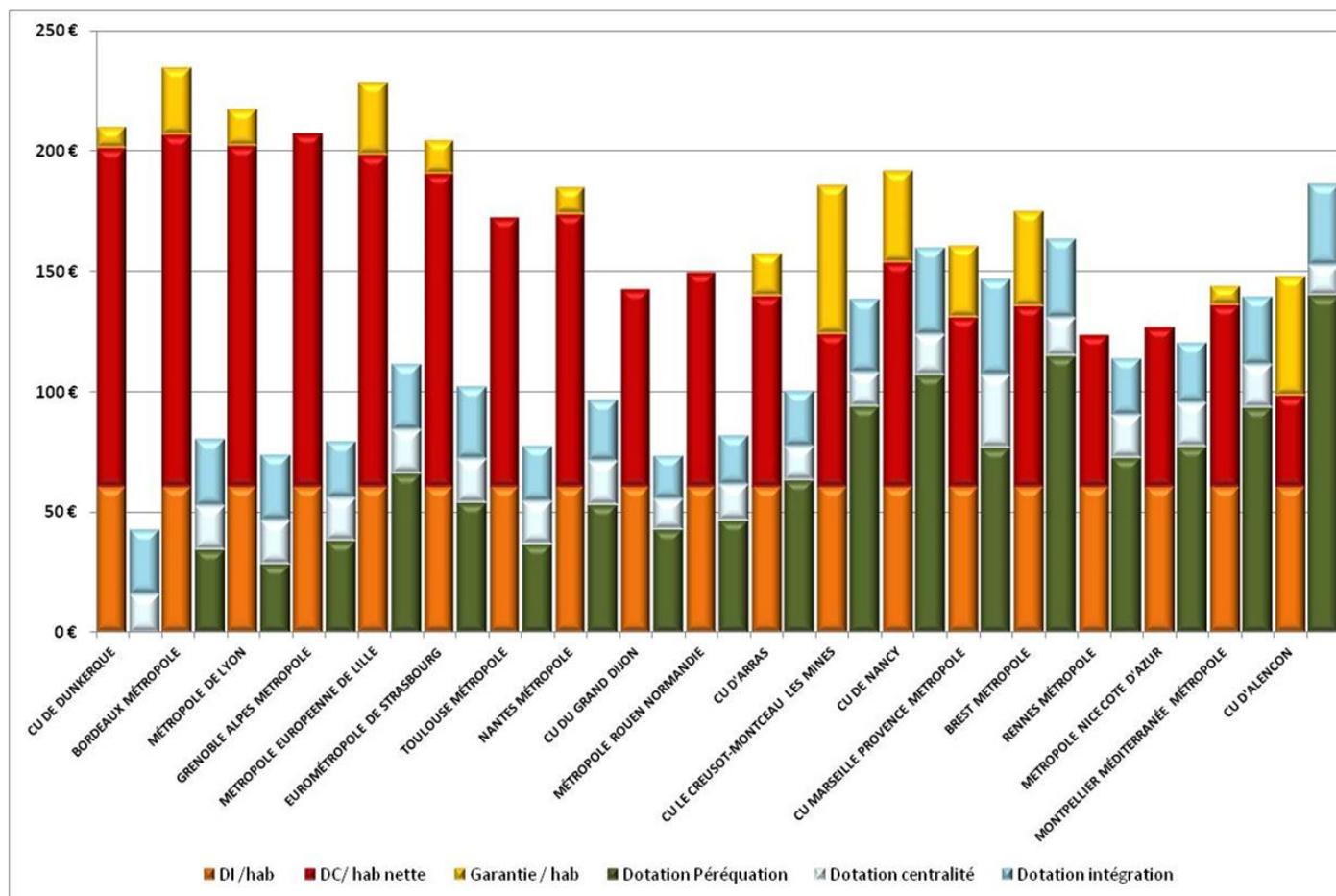
Source : DGCL

Le Gouvernement n'a pas transmis de simulation pluriannuelle de l'impact de l'article 150 pour les EPCI.

d) Les effets de la remise en jeu de la dotation de compensation

Le graphique ci-contre illustre l'écart, pour les métropoles et les communautés urbaines, entre la DGF qu'elles ont perçue par habitant en 2015 et la dotation spontanée qui leur aurait été attribuée par habitant en 2016 selon les dispositions de l'article 150, hors garantie, plafond et CRFP. Le montant total indiqué dans chaque colonne de gauche correspond à la DGF notifiée, après CRFP. La répartition interne de la DGF 2015 est toutefois présentée de manière simplifiée. La DGF 2015 de chaque EPCI est décomposée entre la dotation d'intercommunalité (DI), la dotation de compensation (DC) et les garanties. Afin de permettre une comparaison de la dotation d'intercommunalité hors CRFP au nouveau dispositif, les contributions 2014 et 2015 sont imputées sur la dotation de compensation et non pas sur la dotation d'intercommunalité. La réallocation des dotations est d'autant plus massive que la dotation de compensation est faible.

Impact de la mutualisation des garanties passées et de la CPS au sein de métropoles et de communautés urbaines



Source : Ressources consultants finances

La part des garanties et compensations dans la DGF 2016 des EPCI se répartit comme suit. La part de la dotation de compensation dans la DGF des EPCI est de 76,75 % en 2016 et elle est supérieure à la moyenne pour 490 EPCI.

Part des garanties et compensations dans la DGF répartie en 2016

(en %)

Catégories d'EPCI	Part de la garantie (dotation d'intercommunalité)	Part de la CPS (dotation de compensation)	Part de la DCTP (dotation de compensation)	Part de la garantie, de la part CPS et de la DCTP
CA	27,73	80,41	0,56	86,76
CC à fiscalité additionnelle (FA)	21,52	27,01	0,33	48,86
CC à fiscalité professionnelle unique (FPU)	14,24	80,05	0,40	94,70
CC à FPU majorée	7,20	67,25	0,03	74,48
CU et métropoles.	5,79	80,41	0,56	86,76
Total	13,70	76,36	0,39	90,44

Source : calcul des groupes de travail des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat à partir des données de Ressources consultants finances

Intégrée à la DGF des EPCI depuis 2004, la part CPS vise à compenser la suppression progressive, entre 1999 et 2003, de la part salaires des bases de taxe professionnelle. Elle est donc particulièrement importante pour les territoires industriels qui comptaient alors des entreprises à forte intensité de main d'œuvre. La part DCTP, également intégrée depuis 2004, compense les baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) constatées en 1999, 2000 et 2001, au bénéfice des EPCI créés avant 1987 et comprenant des communes éligibles à la DSU ou bénéficiaires de la fraction bourg-centre de la DSR en 1998.

La garantie au sein de la dotation d'intercommunalité correspond à la plus favorable des garanties suivantes : garantie en cas de changement de catégorie, garantie à 95 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente, garantie sous condition de CIF, garantie d'évolution de la dotation spontanée, garantie sous condition de potentiel fiscal.

2. Une réforme potentiellement contournable du fait du plafonnement du coefficient d'intégration fiscale

La prise en compte du coefficient d'intégration fiscale (CIF) par les dispositions de l'article 150 précité appelle principalement deux remarques. Si les écarts de potentiel fiscal par habitant sont bien mesurés par catégorie d'EPCI, les différences de CIF entre EPCI ne prennent pas en compte les compétences transférées à l'EPCI par la loi.

Surtout, la garantie de non-baisse de la DGF prévue pour les EPCI dont le CIF est supérieur à 0,5, qui est une garantie traditionnellement choisie pour encourager l'intégration fiscale, conduit à s'interroger sur la conception même de la réforme puisqu'elle revient à prévoir que dans ces cas, la réforme ne s'applique pas. En particulier, les EPCI qui, à l'issue de la réforme, seraient perdants, auraient tout intérêt à augmenter le plus rapidement possible leur CIF au-delà de 0,5.

En 2016, le CIF moyen des EPCI, toutes catégories confondues, est de 0,373232. En 2015, il était de 0,367169.

Répartition du CIF des EPCI en 2015 et 2016

Valeur du CIF	0 < CIF < 0,1	0,1 < CIF < 0,2	0,2 < CIF < 0,3	0,3 < CIF < 0,4	0,4 < CIF < 0,5	CIF > 0,5	Total	Part des EPCI dont le CIF est > 0,5
Nombre d'EPCI 2016	20	94	376	875	426	274	2 065	13,3 %
Nombre d'EPCI 2015	33	107	422	874	429	271	2 136	12,7 %

Source : Calcul des groupes de travail des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat à partir des données DGCL et RCF

CIF moyen par catégorie d'EPCI

Catégorie juridique	CIF moyen 2016	CIF moyen 2015
CU et métropoles	0,468629	0,446344
CU à FA ou fiscalité professionnelle de zone (FPZ)		0,515537
Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)	-	0,542753
CA	0,350250	0,328421
CC à FPU	0,355642	0,354408
CC à FA	0,334252	0,317873

Source : DGCL

À noter que le CIF des CC à FPU est supérieur au CIF des CA.

B. L'ARCHITECTURE PROPOSÉE PAR LES GROUPES DE TRAVAIL PERMETTRAIT UN RECYCLAGE RAISONNABLE DES COMPENSATIONS ET GARANTIES EN DIX ANS

1. La redistribution des compensations et garanties serait étalée sur dix ans

Les groupes de travail ont examiné un schéma dans lequel la DGF de référence 2017 pour la réforme, résultant du « rebasage » présenté plus haut, se décomposerait en deux enveloppes, l'une dite « nouvelle dotation des EPCI », correspondant au départ à la dotation d'intercommunalité de référence, la seconde correspondant à la dotation de compensation.

L'enveloppe de la nouvelle dotation des EPCI ferait l'objet d'un abondement annuel à partir de la seconde enveloppe. Le taux de ce transfert est à définir. Les groupes de travail souhaitant que la réforme soit pleinement applicable dans un délai de dix ans, ils ont examiné l'impact d'une diminution de 5 % par an pendant dix ans de la dotation de compensation, soit un abondement de la nouvelle dotation d'intercommunalité de deux milliards d'euros en dix ans. Cette solution permettrait de répondre à certaines critiques formulées à l'encontre de la proposition du Gouvernement, considérée comme insoutenable pour certains EPCI, notamment les plus peuplés, en raison de la remise en cause brutale de la dotation de compensation (4,5 milliards d'euros en 2015 et 5,1 milliards d'euros en 2016), qui aurait été totalement redistribuée.

L'enjeu de la DGF des EPCI est donc de trouver un rythme de redistribution de la dotation de compensation qui soit acceptable, en lien avec la croissance des autres ressources de l'EPCI.

Vos rapporteurs proposent que la CRFP des EPCI soit prélevée en amont, sur la fraction « compensations et garanties » dans le cadre du rebasage, et non plus comme aujourd'hui sur la dotation d'intercommunalité. Cet élément contribue aussi à l'équilibre de la réforme.

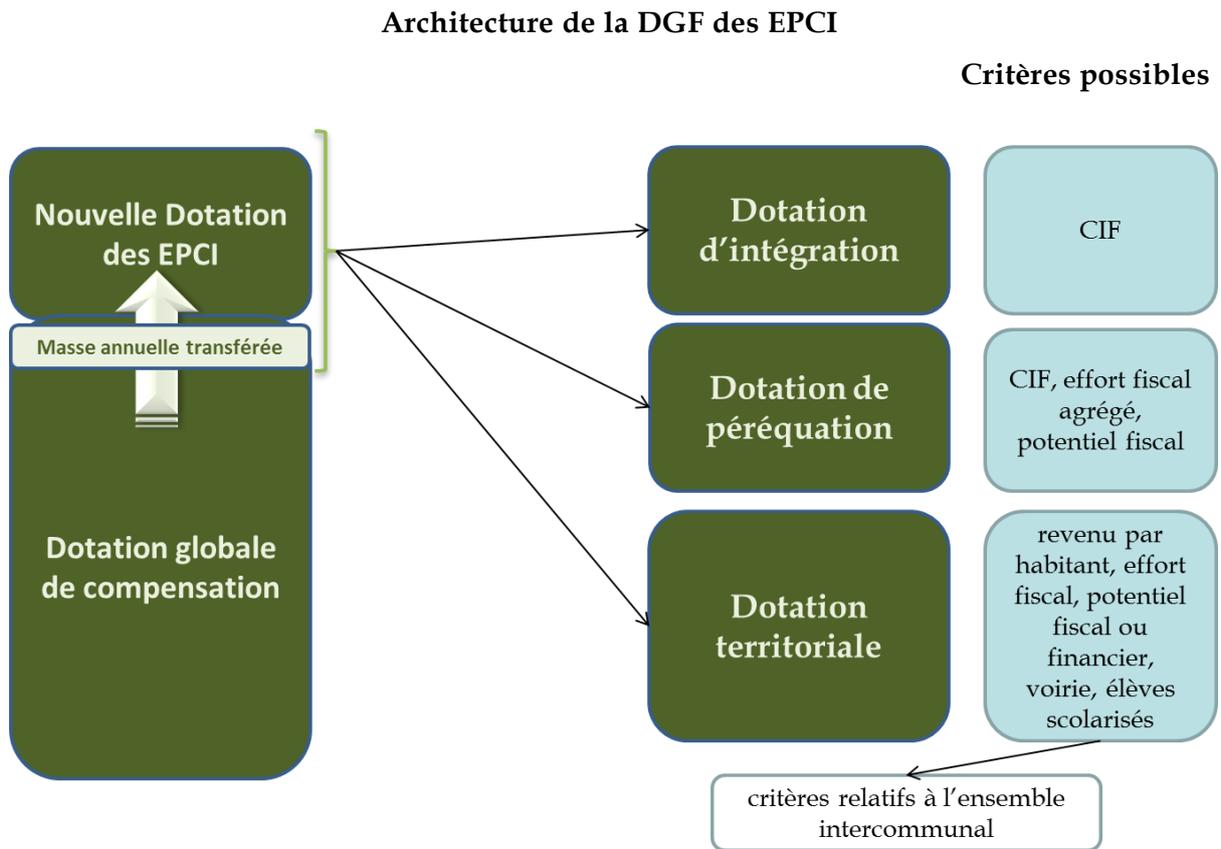
Part de la fraction résiduelle « compensations et garanties » dans la dotation de référence pour réforme (après financement de la CRFP 2017)

EPCI	Dotation intercommunalité hors garantie	Fraction compensations et garanties résiduelle (si positive)	Dotation de référence pour réforme	Part de la fraction « Compensations et garanties » résiduelle dans la dotation de référence pour la réforme
Communautés d'agglomération	395 948 462	1 647 316 838	2 043 265 300	80,62 %
Communautés de communes à fiscalité additionnelle	169 313 865	125 729 078	295 042 943	42,61 %
Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique	12 551 919	24 982 665	37 534 584	66,56 %
Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (DGF majorée)	578 090 945	299 732 843	877 823 788	34,14 %
Métropoles et communautés urbaines	957 184 309	2 104 436 657	3 061 620 966	68,74 %
Total	2 113 089 500	4 202 198 081	6 315 287 581	66,54 %

Source : Calcul des groupes de travail des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat à partir des données RCF

2. Une dotation d'intercommunalité en trois parts

Si l'architecture envisagée par les groupes de travail pour la nouvelle dotation d'intercommunalité des EPCI peut s'apparenter à celle prévue par l'article 150 précité du fait de sa tripartition, elle s'en distingue toutefois sur plusieurs points.



Source : groupes de travail des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat

Les montants par habitant fixés par l'article 150 précité (21 euros pour la dotation d'intégration, 49 euros pour la dotation de péréquation) avaient pour fonction de « recouvrir » non seulement la dotation d'intercommunalité, mais aussi une large part de la dotation de compensation.

Ces montants sont annuellement fixés, les enveloppes à répartir étant constantes. Ici, il convient de prévoir des montants par habitant progressifs chaque année, dans la mesure où la nouvelle dotation d'intercommunalité est abondée par un prélèvement sur la dotation de compensation.

La dotation de centralité serait réservée aux seules communes. La dotation territoriale serait répartie selon des critères relatifs à l'ensemble intercommunal, mais réservée aux seuls EPCI.

CONCLUSION

La nécessité de réformer la DGF demeure et **le report annoncé de la réforme ne doit pas signifier son abandon**, au risque de voir perdurer les injustices de la répartition actuelle de la DGF, qui deviennent d'autant moins soutenables que l'enveloppe de dotations diminue.

Le présent rapport d'étape s'inscrit dans la poursuite des travaux menés à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2016. Il présente un état des réflexions des groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale s'agissant de l'évolution possible de l'architecture de la DGF du bloc communal.

Cette réflexion doit désormais être poursuivie. Il conviendra de mettre à profit les prochains mois pour approfondir les pistes envisagées dans le cadre du présent rapport.

En tout état de cause, **toute proposition de réforme devra préalablement faire l'objet de simulations pluriannuelles** permettant d'avoir un aperçu lisible des effets de la réforme jusqu'à sa mise en œuvre complète.

Les rapporteurs soulignent par ailleurs que **le cas particulier des communes d'outre-mer devra être traité de manière spécifique.** En effet, la situation de l'outre-mer est atypique et difficilement appréhendée par les dispositions de droit commun. Il conviendra donc, le cas échéant, d'adapter celles-ci aux spécificités de ces communes.

La perspective d'une réforme de la DGF invite également à **élargir, dans les mois à venir, les travaux menés à d'autres problématiques telles que le calcul des indicateurs** (potentiel fiscal potentiel financier, effort fiscal, coefficient d'intégration fiscale), qui est imparfait – et qui conduit à ce que ces indicateurs ne reflètent pas correctement la situation des collectivités –, ou **la définition de la « population DGF ».**

La question de **l'articulation des dispositifs de péréquation verticale (DSU, DSR et DNP) et de la péréquation horizontale (FPIC)**, dont les effets se cumulent, – voire de la prise en compte de **l'ensemble des ressources réelles** des collectivités territoriales – devra également être étudiée, de même que **l'appréhension des charges des collectivités**, qui passe trop souvent par des « indices synthétiques » et des logarithmes, qui ne suffisent pas à apprécier assez finement les contraintes de chaque territoire et dont la définition n'est jamais consensuelle. À ce titre, le système italien des « besoins de financement standard » constitue une référence¹. Ce système permet de mesurer précisément le coût réel de fourniture des services publics locaux à travers la prise en compte d'un large panel de critères ; il a servi, en 2015, à répartir les fonds de péréquation italiens en fonction de ce coût, dans l'optique de financer un « niveau essentiel » de service public.

¹ Charles Guené et Claude Raynal, L'association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques : les exemples autrichien et italien, *rapport au nom de la commission des finances du Sénat (678, 2014-2015)*, 9 septembre 2015.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 juin 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », sur les travaux du groupe de travail sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Mme Michèle André, présidente. – Charles Guené et Claude Raynal vont nous présenter un remarquable travail qui, de façon inédite, a été réalisé avec l'Assemblée nationale. En ce moment même, leurs homologues Christine Pires Beaune et Véronique Louwagie présentent aux députés le document qui vous a été distribué. Je salue la présence parmi nous de Jacques Mézard, co-rapporteur, avec Philippe Dallier et Charles Guené, du rapport d'information de la délégation aux collectivités territoriales sur l'évolution des finances locales à l'horizon 2017.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – La réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) prévue par l'article 150 de la loi de finances pour 2016 a été reportée au 1^{er} janvier 2017, compte tenu de la révision de la carte intercommunale et des dysfonctionnements constatés au cours du débat parlementaire.

Le Sénat, puis l'Assemblée nationale, ont créé des groupes de travail transpartisans afin d'identifier des pistes d'amélioration pour lever ces points de blocage, tout en conservant l'architecture proposée par le Gouvernement.

Afin de disposer d'analyses, d'enrichir ses propositions et de pouvoir simuler les différentes pistes de réforme envisagées, le Sénat a sélectionné un cabinet de conseil : Ressources consultants finances (RCF) qui a accompagné nos travaux.

Un comité de pilotage conjoint regroupant les rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du Sénat et les deux rapporteuses nommées par l'Assemblée nationale s'est réuni régulièrement afin de préparer les séances des groupes de travail et de coordonner les travaux des deux assemblées.

Par ailleurs, le groupe de travail a entendu les ministres Jean-Michel Baylet et Estelle Grelier, et consulté les associations d'élus, celles-ci ayant été sollicitées pour l'envoi de contributions écrites et invitées à participer à une table ronde.

À la suite de l'annonce par le Président de la République du report de la réforme à 2018, nous vous proposons d'en rester, à ce stade, à un rapport d'étape. Celui-ci prévoit toutefois certaines mesures à prendre dès 2017, dans la mesure où les modalités de répartition actuelles de la DGF posent certains problèmes – nous en avons identifié quatre – qu'il convient de régler le plus tôt possible : il s'agit des « DGF négatives », du financement de la péréquation

verticale, de l'effet de seuil de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et du fonctionnement en enveloppes de la DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Dans un deuxième temps, nous avons étudié les principes pouvant constituer le socle d'une future réforme de la DGF à partir de 2018, étant entendu que tout scénario de réforme devra être accompagné de simulations pluriannuelles exhaustives.

J'en viens tout d'abord aux points à réformer dès le projet de loi de finances pour 2017 avec, en premier lieu, le rebasage de la DGF des communes et des EPCI.

Selon l'article 150, aucune commune ne pourrait voir sa contribution au redressement des finances publiques (CRFP) représenter plus de la moitié de sa dotation forfaitaire : la question des « DGF négatives » est traitée en redonnant une dotation forfaitaire aux communes qui n'en percevaient plus, et donc en les exonérant d'une partie de leur CRFP, alors même que ces communes perçoivent d'importantes recettes par ailleurs.

Le groupe de travail propose, au contraire, de « rebaser » la DGF notamment en élargissant le support de la CRFP à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et en jouant sur les attributions de compensation (AC).

En effet, la CRFP ne doit pas être considérée comme un prélèvement sur la DGF, mais comme une ponction sur les recettes réelles de fonctionnement (RRF). Actuellement, cette contribution s'impute sur la DGF, mais rien n'empêche qu'elle le soit sur d'autres vecteurs. Certaines communes font d'ailleurs aujourd'hui l'objet d'un prélèvement sur leurs recettes fiscales, ce sont les « DGF négatives ».

Nous proposons de définir une dotation de référence, calculée notamment à partir de l'ancienne dotation de base, pour chaque commune, ce qui permettrait de supprimer les « DGF négatives » sans remettre en cause la contribution au redressement des finances publiques et d'améliorer ainsi la lisibilité du système.

Deux cas de figure peuvent alors se présenter : soit le montant support est suffisant pour absorber la CRFP, auquel cas la fraction résiduelle de dotation est ajoutée au montant de la dotation de base pour former la dotation de référence de la commune. Soit le montant support est insuffisant, et le reliquat de CRFP dû est alors acquitté par l'EPCI auquel appartient la commune, qui le répercute automatiquement et obligatoirement sur la commune à travers une minoration de son attribution de compensation. Pour les communes isolées, l'ajustement se ferait à travers leur contribution ou attribution au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR).

En outre, nous proposons de faire remonter la compensation part salaires (CPS) et la DCRTP des communes au niveau des EPCI. Cette opération est neutre pour chaque commune et chaque EPCI, en jouant sur les attributions de compensation, et permet d'homogénéiser la DGF des communes et celle des

EPCI en globalisant toutes les compensations de l'ancienne taxe professionnelle au niveau des EPCI, quel que soit leur statut fiscal. Les comparaisons entre communes et entre EPCI auront ainsi plus de sens qu'aujourd'hui.

S'agissant des EPCI, la logique du rebasage est la même : il s'agit de définir une dotation de référence après la CRFP.

Avant et après rebasage, les ressources des communes et des EPCI sont strictement identiques, tant au niveau global que pour chacun d'entre eux. Cette neutralité est assurée à travers la variation des attributions de compensation. De même, ce système est budgétairement neutre pour l'État. Les ministères ont confirmé la neutralité du système, notamment pour l'État. Ce rebasage permet de régler un grand nombre de problèmes, notamment les cas des « DGF négatives ».

J'en viens au deuxième point qu'il faudra régler dès le projet de loi de finances pour 2017 : le financement de la péréquation verticale.

Depuis 2015, l'écêtement - destiné à financer notamment la hausse de la péréquation verticale - prend la forme d'un prélèvement péréqué portant sur la dotation forfaitaire, plafonné à 3 % de cette dernière. Ce plafonnement à 3 % a plusieurs conséquences sur le financement de la péréquation, aggravées par la CRFP. Tout d'abord, le plafonnement implique que les communes concernées contribuent moins à la péréquation que ce qu'elles devraient. Par ailleurs, la dotation forfaitaire de chaque commune diminue du fait de la CRFP, et donc plus une commune a de RRF, moins elle contribue à la péréquation. Enfin, les 168 communes qui ont une dotation forfaitaire nulle du fait de la CRFP ne contribuent pas au financement de la hausse de la péréquation. Il en résulte un report sur les autres communes qui sera de plus en plus important, et qui s'élève déjà, en 2016, à 51 millions d'euros.

Entre 2013 - dernière année avant la CRFP - et 2015, plus de 10 000 communes ont vu leur prélèvement augmenter plus que proportionnellement à la hausse globale du prélèvement. Pour plus de 7 000 communes, ce prélèvement a augmenté de plus de 50 % et même de plus de 100 % pour 4 500 communes. Ceci a pu expliquer certaines incompréhensions en mars dernier, lors des notifications de la dotation forfaitaire.

Pour mettre fin à ce problème, il pourrait être envisagé de faire évoluer le plafonnement, en le supprimant ou en en augmentant progressivement le taux, étant entendu que le rebasage résoudrait déjà une partie du problème.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. - Je précise que nos quatre propositions de réformes pour le projet de loi de finances pour 2017 ont été travaillées avec la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et Bercy. Nous ne vous proposons rien qui ne soit réalisable.

En troisième lieu, donc, nous vous proposons de recentrer la DSU et de corriger ses effets de seuil.

À titre de rappel, l'article 150 de la loi de finances pour 2016 prévoit de réformer les trois dotations de péréquation verticale. Il propose ainsi de supprimer la dotation nationale de péréquation (DNP) afin d'abonder les enveloppes de dotation de solidarité rurale (DSR) et de DSU ; de réserver la DSU

aux deux premiers tiers des communes de plus de 10 000 habitants et de répartir la progression de la DSU entre l'ensemble des communes éligibles et non plus entre les 250 premières communes dites « DSU cible », avec un coefficient de 0,5 à 2 en fonction du rang de classement à l'indice synthétique.

Afin d'éviter le saupoudrage de la DSU et de limiter les effets de seuils, nous proposons de réformer la DSU dès le projet de loi de finances pour 2017. En revanche, il est préférable de ne pas réformer l'architecture des dotations de péréquation en 2017. Nous proposons une opération *a minima* pour traiter la question de la DSU. Une refonte de la péréquation devra nécessairement s'inscrire dans le cadre d'une réforme plus large de la DGF.

Il apparaît donc souhaitable de conserver la DNP en l'état, dans l'attente d'une réforme globale, qui pourrait reposer sur deux enveloppes (DSU et DSR élargies) ou trois enveloppes (DSU, DSR et DNP), car il serait sans doute difficile de recréer une dotation générale de péréquation une fois la DNP supprimée.

S'agissant de la DSU, dans la continuité de ce que prévoit l'article 150 de la loi de finances pour 2016, nous proposons de recentrer l'éligibilité à la DSU des communes de plus de 10 000 habitants des trois premiers quarts aux deux premiers tiers et de passer ainsi de 751 à 667 communes. Le Comité des finances locales (CFL) travaille actuellement également en ce sens. Nous proposons aussi de répartir l'augmentation annuelle de la DSU sur les 667 communes éligibles et non plus seulement sur les 250 premières - à défaut, les écarts deviendraient excessifs. Cette répartition pourra être affectée d'un coefficient multiplicateur pour tenir compte des écarts de ressources et de charges.

Enfin, pour 2017, nous souhaitons corriger le fonctionnement en enveloppes de la dotation des EPCI. À l'heure actuelle, l'enveloppe fonctionne par catégorie juridique d'EPCI. Cette année, les changements de catégories de certains EPCI ont mis en tension la dotation d'intercommunalité, notamment celle des communautés d'agglomération.

En effet, l'enveloppe de dotation d'intercommunalité de chaque catégorie d'EPCI est calculée en fonction de la population et d'un montant par habitant. Cette enveloppe est ensuite répartie en fonction de critères, tels que le coefficient d'intégration fiscal (CIF), le potentiel fiscal, la population, etc... Ainsi, l'enveloppe des communautés d'agglomération est égale à 45,40 euros multiplié par le nombre d'habitants, mais le montant que chaque communauté d'agglomération perçoit effectivement est compris entre 9 euros et 128 euros par habitant.

Les 28 communautés d'agglomération qui sont devenues communautés urbaines ou métropoles en 2016 percevaient en moyenne 35,10 euros par habitant. Toutes choses égales par ailleurs, la dotation d'intercommunalité perçue par les communautés d'agglomération restantes a diminué d'environ 50 millions d'euros en raison du seul changement de catégorie juridique de ces 28 communautés. Il faudra donc trouver un moyen de résoudre ce problème qui peut avoir des conséquences particulièrement importantes pour les communautés d'agglomération. Il existe quelques solutions techniques, mais elles ne sont pas simples, d'autant que l'enveloppe globale est constante.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous en arrivons aux éventuelles améliorations à apporter ultérieurement à l'article 150.

Faut-il un report d'un an de l'article 150 afin de s'assurer que la réforme sera bien menée, ou bien est-il préférable de le supprimer ? Avec nos collègues de l'Assemblée nationale, nous préférons reporter la réforme d'un an plutôt que de laisser croire qu'elle n'a pas ou plus lieu d'être.

Deux orientations majeures de la réforme soulèvent des difficultés sérieuses : le choix de proposer une dotation universelle au montant relativement élevé, 75,72 euros par habitant dans l'article 150, réduit les marges de manœuvre restantes pour prendre en compte la diversité des situations des communes et les garanties dont elles bénéficient. En second lieu, la redistribution, à l'aveugle, de toutes les garanties, a des effets particulièrement brutaux pour certaines communes en difficulté : toutes les garanties ne sont en effet pas injustifiées.

En ce qui concerne la structure de la dotation forfaitaire, l'article 150 prévoit une dotation de base, une dotation de centralité partagée entre l'EPCI et ses communes membres en fonction de la part de la population communale dans l'EPCI portée à la « puissance 5 » – ce qui nous avait laissés pantois – et une dotation de ruralité.

Cet article pose plusieurs difficultés majeures : la non-prise en compte des nouveaux périmètres intercommunaux alors qu'ils sont déterminants dans la répartition de la dotation de centralité ; l'utilisation de la « puissance 5 » entraîne des résultats absurdes sur certains territoires polycentraux ; l'appréhension difficile de la notion de charges de centralité ; la sensibilité de la question de la territorialisation d'une part de la dotation forfaitaire des communes ; l'illisibilité du coefficient de majoration et du tunnel.

Les groupes de travail proposent donc de remanier fortement la dotation de centralité. Nous abandonnerions la territorialisation en créant une nouvelle dotation de centralité réservée aux communes au-dessus d'un certain seuil de population et répartie en fonction d'un coefficient logarithmique pour prendre en compte les charges des communes. Une majoration serait prévue en fonction du poids démographique de la commune dans le département, en considérant les charges spécifiques des communes centres qui offrent des équipements et des services aux populations alentours. Ce nouveau système serait bien préférable à la « puissance 5 » qui ne fonctionnait absolument pas.

Nous proposons aussi d'adapter à la marge la dotation de ruralité. Elle serait réservée aux communes en deçà de seuils démographique et de densité et serait répartie en fonction de la densité et de la population, majorée pour les communes accueillant un parc naturel, et pourrait être assortie de plafonds (par habitant, voire par hectare).

Nous souhaitons également un changement de logique de la dotation de base : au lieu de déterminer, en amont, le montant par habitant de cette dotation, celle-ci serait considérée comme le solde de l'enveloppe restant après le calcul des enveloppes dédiées à la centralité et à la ruralité. L'avantage de cette formule serait que chaque année, le montant total de la dotation forfaitaire serait réparti

sans nécessiter l'introduction d'un coefficient de majoration, ce qui améliorerait sensiblement la lisibilité de la répartition.

La dotation forfaitaire serait répartie exclusivement en fonction de critères de charges et les dotations de centralité et de ruralité seraient exclusives l'une de l'autre, en fonction d'un seuil de population. Nous rencontrons néanmoins une difficulté : l'article 150 prévoit une suppression de toutes les garanties comprises au sein de la dotation forfaitaire des communes. Mais derrière un même montant de garanties, se cachent des communes à la situation financière très différente. La répartition du complément de garantie par habitant de toutes les communes en fonction de leur potentiel fiscal par habitant montre qu'il n'y a absolument aucune corrélation entre les deux. C'est pourquoi il est indispensable d'envisager la création d'une dotation spécifique, qui consoliderait les anciennes garanties de certaines communes, par exemple en fonction d'un seuil de potentiel financier et d'effort fiscal. Certes, la création d'une telle dotation n'est pas satisfaisante puisqu'elle revient à cristalliser une partie du passé. L'alternative serait d'augmenter significativement le caractère péréquateur de la DGF, ce qui pourrait être complexe à mettre en œuvre.

J'en arrive à la structure de la péréquation verticale. Les communes dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne nationale ne sont pas uniquement des communes en grande difficulté, mais également des « communes moyennement pauvres », qui doivent également bénéficier de la solidarité nationale.

Trois principes à l'œuvre dans l'article 150 appellent une analyse particulière au regard de ces « communes moyennement pauvres ». Dès lors que la dotation de base absorbe les trois quarts de la dotation forfaitaire et qu'elle est répartie en fonction de la population, il en découle que les communes qui ne bénéficieront pas de la péréquation verticale seront pratiquement traitées de façon identiques entre elles, alors que les différences de richesse peuvent être considérables.

L'article 150 prévoit de réduire le nombre de communes bénéficiaires de la DSU et de la DSR afin d'éviter le saupoudrage et de supprimer la DNP. Les « communes moyennement pauvres » risquent ainsi d'être exclues de toute péréquation verticale et traitées de la même façon que des communes beaucoup plus riches. Il est donc proposé de conserver une dotation de péréquation générale, en miroir de la dotation de base, soit en reconduisant en son sein le montant de la DNP, soit en l'abondant de la DSR péréquation et de la DSU « non cible ».

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – S'agissant de la structure de la DGF des EPCI, outre la question spécifique de la dotation de centralité, la proposition du Gouvernement était considérée comme insoutenable pour certains EPCI, notamment les plus peuplés, en raison de la remise en cause brutale de la dotation de compensation qui aurait été totalement redistribuée. Les capacités financières des territoires industriels seraient donc totalement redistribuées, ce qui semble insoutenable. Un système de garanties était prévu pour les EPCI dont le CIF était supérieur à 50 %. Il suffisait donc que tous ces

territoires augmentent leur CIF au-dessus de ce seuil pour vider de ses effets la réforme.

La solution étudiée par les groupes de travail vise à recycler progressivement la dotation de compensation, sur une période de dix ans : chaque année, 10 % de son montant abonderaient la dotation d'intercommunalité. Celle-ci serait composée de trois parts : une dotation d'intégration, prenant en compte le CIF ; une dotation de péréquation, prenant en compte des critères de richesse et, enfin, une dotation territoriale, qui serait répartie en fonction de critères relatifs à l'ensemble intercommunal, mais serait perçue uniquement par l'EPCI. L'enjeu de la DGF des EPCI est donc de trouver un rythme de recyclage de la dotation de compensation qui soit acceptable, en lien avec la croissance des autres ressources de l'EPCI.

Le dernier point concerne le système de transition. Le tunnel proposé par l'article 150 a trois défauts : le système de garanties n'est pas autofinancé car les garanties des uns ne sont pas automatiquement financées par les écrêtements des autres, ce qui rendait nécessaire le maintien d'un coefficient de majoration dans la dotation forfaitaire. En outre, une commune dont la dotation aurait dû à terme augmenter de 50 % gagne autant la première année qu'une commune dont la dotation aurait dû à terme augmenter de 5 %. Enfin, la réforme n'était entièrement mise en œuvre qu'au bout de quarante ans.

Nous vous proposons donc de mettre en place une transition progressive sur dix ans : la première année, chaque commune percevrait 10 % de sa nouvelle dotation forfaitaire et 90 % de sa dotation de référence, puis 20 % et 80 %, etc. C'est d'ailleurs ce qui avait été fait lors de la réforme de la DGF en 1985.

En conclusion, il est nécessaire dès 2017 de remédier à quatre problèmes posés par la DGF actuelle : rebaser la DGF en élargissant le support de la CRFP, afin notamment de supprimer les « DGF négatives ». Aujourd'hui, certains élus comparent l'évolution de leur DGF alors qu'ils devraient comparer l'évolution de leurs recettes réelles de fonctionnement.

En second lieu, il faut un financement équitable de la péréquation verticale en réformant le plafonnement à 3 % de l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes. Si l'on ne procède pas à cette modification, le système ne pourra perdurer.

En troisième lieu, il convient de réformer la DSU pour éviter son saupoudrage et limiter les effets de seuil. Il est anormal que tout ceci ait été gelé pendant des années.

Quatrièmement, nous devons remédier aux effets de transfert de DGF des EPCI liés aux changements de catégories juridiques.

Pour le reste, nous souhaitons fixer les principes d'une réforme de la DGF du bloc communal à partir de 2018, notamment en ce qui concerne la dotation forfaitaire des communes, avec un système de transition efficace, les dotations de péréquation et la DGF des EPCI.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous vous avons présenté un rapport d'étape. La répartition actuelle de la DGF comporte de nombreuses injustices et une réforme est nécessaire.

La situation de l'outre-mer est particulière et difficile à appréhender avec les dispositions de droit commun. Il convient donc, le cas échéant, de les adapter aux spécificités des communes d'outre-mer.

Dans la perspective de la réforme de la DGF, qui devra préalablement faire l'objet de simulations pluriannuelles, nous devrions mettre les prochains mois à profit pour continuer à travailler sur la question des indicateurs et notamment sur le potentiel fiscal, le potentiel financier, l'effort fiscal, le coefficient d'intégration fiscale et sur la définition de la « population DGF ». Nous devons également réfléchir aux effets cumulés de la péréquation verticale et de la péréquation horizontale, c'est-à-dire du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Par ailleurs, l'appréhension des charges des collectivités passe trop souvent par des indices synthétiques et des logarithmes, qui ne suffisent plus à apprécier assez finement les contraintes de chaque territoire et dont la définition n'est jamais consensuelle. À ce titre, le système italien des « besoins de financement standard » pourrait être utile.

À notre avis, la réforme de la DGF devrait beaucoup plus tenir compte des ressources et des charges qu'il convient de redéfinir de façon bien plus précise et contemporaine.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Merci pour ce travail sur un sujet aride et complexe. Faut-il sauver l'article 150 ou proposer une autre réforme ? Je regrette le manque d'ambition de cette réforme, qui ne supprime pas les mécanismes incompréhensibles, comme le FPIC. On reprend d'une main ce qu'on accorde de l'autre ? Il suffirait que la DGF tienne compte de la réalité pour ne plus avoir besoin de péréquation horizontale.

M. Michel Bouvard. – Tout à fait !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Comment accepter des « DGF négatives » ? Ne faut-il pas aller au-delà de l'article 150 ?

M. Jacques Mézard, vice-président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. – Si nous n'avons pas toutes les solutions, l'essentiel des questions vient d'être posé.

Comme vient de le dire le rapporteur général, nous devons revisiter l'ensemble du système de financement de nos collectivités, devenu incompréhensible pour nos collègues élus locaux et pour nos concitoyens. En attendant, des solutions concrètes doivent être trouvées dès 2017.

Le Cantal et la Lozère seraient durement touchés par cette réforme, alors que nous connaissons leur situation financière. Si le système actuel est maintenu, ma communauté d'agglomération sera étranglée en raison de la transformation d'autres communautés d'agglomération en communautés urbaines ou métropoles. Or lors de l'examen du projet de loi sur les métropoles au Sénat, au cours duquel la ville de Dijon avait été bien défendue, le Gouvernement s'était

formellement engagé à maintenir l'enveloppe pour les communautés d'agglomération qui ne changeaient pas de statut. Mais, une fois de plus, les engagements pris en séance n'ont pas été tenus. J'espère que la commission des finances fera des propositions pour gommer ces injustices.

Puisqu'il n'est plus urgent d'aller très vite, profitons-en pour faire le ménage.

M. Philippe Dallier. – Le verre est-il à moitié vide ou à moitié plein ?

Je salue le travail de nos rapporteurs et la démarche commune avec l'Assemblée nationale. Il y a longtemps qu'on aurait dû procéder de la sorte pour se réapproprier les sujets difficiles et jusqu'à présent souvent traités en dehors du Parlement. Grâce à vous, la question de « DGF négatives » sera traitée. Le déplafonnement était également fondamental : vos propositions vont dans le bon sens. Nous allons sortir de ces sept longues années durant lesquelles l'augmentation de la DSU aura été concentrée sur 250 communes. Cependant, je regrette que vous ne reveniez pas sur la cristallisation de la DSU perçue par les communes « non cible ».

Concernant la réforme de la DGF, il faut avoir le courage de dire les choses : l'article 150 ne fonctionne pas. Autant le supprimer plutôt que de repousser son application à 2018. En revanche, les chiffres que nous avons étudiés en groupe de travail montrent que nous n'avons pas de solution de rechange « clé en main ».

Nous partons d'une situation tellement inextricable qu'il nous faut tout remettre à plat, y compris le FPIC et le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Pourquoi ne pas utiliser des critères de charges objectifs ?

Le travail a été intéressant, mais n'est pas parvenu à une réforme alternative. J'espère que le futur Gouvernement aura le courage de remettre l'ouvrage sur le métier.

M. Vincent Delahaye. – Comme l'a dit Philippe Dallier, le groupe de travail a bien travaillé, mais une revue d'ensemble devrait être effectuée. Les simulations ont démontré des anomalies dues notamment aux garanties. Il faut donc repartir sur de nouvelles bases, en abrogeant l'article 150, même si des ajustements doivent être effectués dès 2017.

Les propositions sur l'intercommunalité me semblent peu claires. Pourquoi accorder plus de dotations aux EPCI qui sont les plus intégrés ? J'ai toujours pensé que ces intégrations devaient permettre de réaliser des économies et donc ne justifiaient pas des dotations en hausse.

Comment financerons-nous à l'avenir les effets d'aubaine des changements de statut de certaines communautés ? Les dotations des communautés urbaines étant plus intéressantes que les communautés d'agglomération, la tentation existe... Faut-il accepter que certaines y gagnent au détriment des autres ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Je salue le travail considérable mené par les deux groupes de travail et qui montre que notre résistance de l'an passé était justifiée. Il y a un paradoxe à se féliciter du report tout en commençant à opérer le malade. Nous venons de rappeler la nécessité d'avoir une vue globale en ces matières : faut-il commencer à réformer ? N'oublions pas qu'en Île-de-France, la première couronne connaît des effets qui n'ont pas encore été examinés.

Le rebasage sera neutre pour les communes, les EPCI et l'État, mais attention aux flux entre les EPCI et les communes. Si tout n'est pas automatique, certaines communes feront de la résistance pour conserver leurs dotations. Prenons garde aux usines à gaz !

Comme nous avons coupé le lien entre les communes et les projets de développement économiques, certaines n'ont pas envie d'investir. Dans la première couronne de l'Île-de-France, le système est déresponsabilisant : si les établissements publics territoriaux n'équilibrent pas leurs comptes, les impôts des communes augmentent automatiquement.

Certes, il faut éviter le saupoudrage pour la DSU, mais vous dites aussi que les « communes moyennement pauvres » doivent être aidées. Or, la DSU leur apporte une petite bouffée d'oxygène.

Vous estimez que la démographie est l'élément majeur qui doit être pris en compte pour la dotation de centralité. Certaines communes peuvent faire fonction de ville centre, car elles ont beaucoup d'équipements, sans être pour autant les plus peuplées.

M. Michel Bouvard. – Je m'associe aux remerciements que mes collègues ont adressés aux rapporteurs. Leur tâche était ingrate et les observations du rapporteur général sont fondées. Le document finalisé a le mérite d'identifier les problèmes majeurs soulevés par l'article 150 et de formuler quatre propositions pour remédier à des difficultés actuelles. Elles me paraissent fonctionner sous réserve de vérifier la soutenabilité des effets de la suppression du plafonnement.

En revanche, comme l'a dit Charles Guéné, nous manquons de critères objectifs pour refléter les charges, car on ne peut pas sérieusement s'en tenir au revenu moyen par habitant. Une mécanique d'identification des charges par catégorie de collectivités s'impose, qui prendra en compte des critères comme la présence de logements sociaux, les contraintes liées à la géographie ou au relief, etc.

La définition de la population DGF est également essentielle pour les communes où l'on constate un écart considérable entre la population permanente et la population saisonnière. C'est un critère d'autant plus important que la dotation touristique qui figurait autrefois dans la dotation forfaitaire a été définitivement enterrée. À ne pas le prendre en compte, on risque de tuer l'outil de travail que constituent les équipements touristiques pour un certain nombre de communes, avec les conséquences qui s'ensuivent en matière d'emploi, de performance et de compétitivité.

Je regrette que l'on n'ait pas intégré dans le potentiel financier les sommes prélevées ou reçues par les communes au titre des dotations de

solidarité ou du FPIC. C'est pourtant une évidence : on n'est pas riche de ce que l'on a donné et on améliore sa situation à recevoir une dotation.

Le mérite principal du rapport reste d'avoir identifié la difficulté à traiter les garanties. Les simulations d'application de la réforme sur le bloc communal ont fait apparaître des distorsions qui touchent les communes, mais pas les intercommunalités, car le poids des garanties pèse davantage sur les communes que sur les EPCI. Il faudra en tenir compte pour ne pas déstabiliser le mode de fonctionnement d'un certain nombre de collectivités.

Le président Mézard disait tout à l'heure que les promesses faites devant les parlementaires n'étaient pas toujours tenues. Je tiens également à dire combien je suis choqué : le Gouvernement avait pris l'engagement d'autoriser le cumul de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et du fonds de soutien à l'investissement local, engagement confirmé par une circulaire du Premier ministre adressée aux préfets. Or, l'un des préfets de la République considère que cette disposition n'est pas applicable sur une partie du territoire de la République, en l'occurrence la région Auvergne-Rhône-Alpes. C'est inacceptable. D'autant qu'on pénalise ainsi les territoires qui contribuent le plus au FPIC et qui subissent les plus fortes baisses de dotation. C'est précisément là qu'on aurait besoin d'un soutien à l'investissement. Pourquoi nous interdire ce cumul alors qu'il est autorisé sur le reste du territoire ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce genre de problèmes se résout le mercredi matin en conseil des ministres. Je suis estomaqué.

M. Maurice Vincent. – Ce n'est peut-être pas le seul critère qui préside à la nomination et au maintien en place d'un préfet.

Mme Michèle André, présidente. – Les élus d'Auvergne-Rhône-Alpes sont très mobilisés sur ce sujet. Pour avoir travaillé avec le préfet en question, je crois qu'il est homme à s'adapter à toutes les situations. Nous ne pouvons que nous étonner de cette manière de procéder. Il y a sans doute une explication.

M. Jacques Genest. – Le groupe de travail a réalisé un gros travail. J'y ai participé modestement. Les résultats sont peu satisfaisants et même surprenants. On a trouvé des lièvres ; on ne les a pas encore tués. Remplacer un système compliqué et injuste par un autre système qui multiplie ces défauts ne peut être que dangereux.

Je suis un homme pragmatique. Plutôt que de philosopher, j'ai préféré regarder les tirs à blanc du groupe de travail, en partant des simulations. Elles montrent qu'en Ardèche, la situation serait beaucoup plus catastrophique si l'on n'appliquait pas l'article 150. Par exemple, la commune la plus riche de l'Ardèche, où l'on a implanté une centrale nucléaire, et qui compte parmi les plus riches de la région Auvergne-Rhône-Alpes touche davantage que les petites communes bourg-centres.

Dans la mesure où la dotation de base serait un solde, il risque d'être pénalisant pour les petites communes rurales. Elles souffriront également de la suppression de la DNP. Par ailleurs, le fonctionnement par strates est injuste.

Lorsqu'elles ont été instituées, les garanties avaient leur raison d'être, restons prudents avant de les supprimer. Pour l'instant, les pistes explorées par la réforme pénalisent les bourg-centres qui supportent les mêmes charges qu'auparavant. Comme le disait Michel Bouvard, le revenu moyen par habitant ne veut absolument rien dire. Deux retraités de l'industrie avec de gros salaires suffisent à classer une petite commune parmi les communes riches, même si le reste de la population est pauvre. Cela n'aurait aucun sens d'y augmenter les impôts. Mieux vaudrait adopter des critères objectifs.

En ce qui concerne la voirie, à aucun moment on ne prend en compte les zones de montagne. Le département accordait des aides aux petites communes pour le déneigement ; elles risquent de disparaître. Comment feront les maires ? Si on ne déneige pas, les gens ne viendront pas. Le critère d'altitude et de montagne doit pouvoir jouer. La commune bourg-centre supporte également les charges des élèves scolarisés, ainsi que celles des logements sociaux en milieu rural. La vie associative est un autre critère important. Plus elle est développée, plus la commune aura de frais.

Le travail est excellent ; le résultat l'est moins. Il est urgent d'attendre. Les deux premiers points de l'article 150 étaient bons ; le troisième pose problème. Abrogeons l'article et reportons la tâche sur le prochain Gouvernement.

Je ne peux être que très favorable à ce qu'ont dit Michel Bouvard et le rapporteur général au sujet de l'attitude du préfet de Auvergne-Rhône-Alpes. Il est inadmissible qu'un préfet n'applique pas les directives de l'État. C'est dire si l'État est devenu faible.

M. Yannick Botrel. - Je tiens à complimenter nos collègues pour leur aisance à traiter ce dossier très technique, qui me laisse avec une conviction : on ne pourra pas prévoir de manière précise les conséquences des options retenues. Si l'on prévoit dix ans pour mettre en place cette réforme, on risque fort de devoir se soumettre à une réévaluation permanente du dispositif en fonction des conséquences réelles de la réforme.

Dans le département des Côtes-d'Armor, nous allons passer de 32 à 8 intercommunalités. En plus d'un pôle structurant, il faut dégager des pôles d'équilibre correspondant aux anciens chefs-lieux de canton, pour jouer un rôle de proximité auprès de la population. Certains d'entre eux peuvent ne pas être très peuplés. En Bretagne, la densité de population s'accroît à mesure que l'on approche de la côte, et inversement.

Quels critères appliquer pour définir la dotation de centralité ? Si les communes participent en général au fonctionnement de l'école, l'investissement reste à la charge de la commune-centre. Le déficit du restaurant scolaire est un autre critère très concret, tout comme la présence d'équipements sportifs ou culturels à la charge du bourg-centre. Le seuil de population doit être envisagé par rapport à la situation globale de l'intercommunalité et ne peut pas être décrété sans tenir compte de la réalité du territoire.

M. Marc Laménie. – Compliments à nos rapporteurs pour ce travail très complexe. Comment construire un système idéal ? Vous connaissez tous l’historique de la DGF et de ses composantes. Comment simplifier la péréquation, qu’elle soit verticale ou horizontale ? J’ajouterai une interrogation annexe : quel devenir pour les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ?

M. François Marc. – Les rapporteurs ont été largement remerciés et félicités, à juste titre, pour leur prestation sur un sujet à la fois technique et exigeant. J’ai eu beaucoup de plaisir à travailler avec eux. Je me félicite de la contribution du cabinet RCF. Grâce à lui, nous disposons de simulations pour construire l’avenir. Restent à définir les perspectives de notre projet. Je suis d’accord avec les orientations qui ont été dégagées pour mettre en œuvre cette réforme dès 2017, car il faut effectivement aller vite. Je ne suis pas non plus en désaccord avec les principes qui ont été définis pour la réforme de la DGF du bloc communal.

En revanche, je ne partage pas la position de Jacques Genest selon laquelle il est urgent d’attendre, en espérant qu’un autre gouvernement trouvera les moyens de faire plaisir à tout le monde. Plus on tarde à agir, plus on affaiblit le statut communal. Si l’on n’est pas capable de répondre au problème souligné par Jean Germain et Christine Pires Beaune sur les inégalités très fortes entre communes créées par la DGF, la seule solution technique qui s’imposera sera la dotation communautaire à répartir au sein de chaque territoire. Ceux qui plaident pour un report sont donc en train d’enterrer la commune.

Je partage la totalité des conclusions du rapport et des orientations qui s’en dégagent. À titre personnel, je reste convaincu que l’on aurait pu finaliser cette réforme fin 2015, moyennant quelques aménagements sur la centralité. Avec les améliorations apportées et les nouvelles simulations dont nous disposons, nous sommes en capacité de la mettre en œuvre dès l’année prochaine, quitte à déposer un amendement conséquent sur l’article 150. C’est la seule manière de préserver la commune. Si on ne corrige pas les inégalités, avec le temps, c’est la dotation communautaire qui s’imposera.

M. Bernard Delcros. – J’adresse mes remerciements aux rapporteurs qui ont animé ce groupe de travail avec autant d’engagement que de compétence. Je salue la démarche qui a consisté à réunir des groupes de travail des deux assemblées, de sorte que le Parlement s’est approprié ce sujet extrêmement important. C’est une stratégie à reprendre dans d’autres domaines.

La réforme de la DGF est déterminante pour l’avenir des territoires. La contribution au redressement des finances publiques a accru les inégalités territoriales, en s’appuyant uniquement sur les recettes des collectivités sans prendre en compte leur capacité contributive. Les enveloppes de dotation sont constantes ou en baisse. Pour une DGF plus juste, il faut que certaines collectivités acceptent de recevoir moins pour que d’autres reçoivent plus. D’où la difficulté de la réforme. D’autant qu’on ne connaît pas encore l’impact sur les dotations de la réorganisation territoriale et du changement de statut d’un certain nombre de collectivités.

Je suis favorable aux quatre dispositions à mettre en œuvre dès la loi de finances pour 2017. Il est urgent de procéder à un rebasage pour éviter les « DGF négatives ». Comment accepter que les collectivités qui ont le plus de capacités contributives ne participent pas à l'effort de redressement des finances publiques ? *Idem* pour le financement de la péréquation verticale avec la suppression du plafonnement à 3 %. Enfin, il faut approfondir la réflexion sur le fonctionnement de la DGF des EPCI, en prenant en compte les modifications de statut.

Faut-il reporter ou non l'article 150 ? S'il s'agit d'améliorer le système de la DGF, mieux vaut le maintenir, car son architecture est bonne et seule la définition des critères et des curseurs est à revoir. Quant à choisir la voie d'une réforme plus globale, c'est la meilleure façon de ne rien faire. En ce qui concerne les curseurs, dans la mesure où le montant par habitant reste très important, soit un peu plus de 75 euros, l'enveloppe pour la péréquation est faible. La dotation de ruralité fonctionne aussi sur un montant par habitant, alors qu'il faudrait introduire d'autres critères.

Je suis favorable à l'idée de relativiser le poids démographique des communes en le rapportant à la démographie du département : un petit bourg de 1 500 habitants peut jouer le rôle de bourg-centre et de rassemblement de services dans un petit département, alors que ce ne sera pas forcément le cas dans un département plus important. Je crois également qu'il faut ramener le dispositif de transition à dix ans plutôt que quarante ans.

Quant au cumul de la DETR et du fonds de soutien à l'investissement local, il doit être possible car il permet de mieux financer certains projets, mais implique d'en financer moins. Dans le Cantal, nous avons préféré financer davantage de projets en ne cumulant pas la DETR et le fonds de soutien à l'investissement. Plutôt que d'appliquer une règle générale, mieux vaut faire preuve de bon sens en fonction des particularités de chaque département.

Je suis favorable à ce que l'on prenne en compte l'effort fiscal, mais avec précaution. On ne peut pas vouloir d'un côté alléger la pression fiscale sur les habitants et de l'autre pénaliser les collectivités qui le font. S'il faut effectivement prendre en compte l'effort fiscal, on ne peut pas le déconnecter du revenu par habitant.

Je m'associe à mon collègue de l'Ardèche. Il faut conserver le doublement de la voirie communale en zone de montagne. En revanche, la dotation de superficie et donc sa majoration dans les zones de montagne est supprimée. Les communes de montagne comptent peu d'habitants, mais doivent faire face à des charges supplémentaires liées à l'altitude, aux grands espaces, aux longueurs de voirie, au déneigement, à la dégradation des routes... Ce serait une mesure d'équité et de justice que de les prendre en compte, d'autant que les sommes à engager seraient relativement faibles au regard de la DGF.

M. Vincent Eblé. – Une fois n'est pas coutume, je partage les convictions de collègues d'autres groupes que le mien et notamment de Philippe Dallier qui réclame une réforme ambitieuse et lourde. Notre difficulté à concrétiser l'intention de la réforme ne vient pas d'un obstacle technique, mais d'un manque

de volonté politique pour s'engager dans une réforme où certains ont à perdre. À toute chose malheur est bon. La décision du Parlement de limiter le cumul des mandats de parlementaire et de membre d'un exécutif local devrait donner de la hauteur à notre positionnement politique et favoriser l'intérêt général. Je suis favorable à une réforme qui refonde les modalités de contribution de l'État au financement des collectivités territoriales.

Puisque la réforme de la DGF du bloc communal a été ralentie voire interrompue, pourquoi n'avons-nous pas profité de cette année pour réformer la DGF des départements, tout aussi inéquitable et scandaleuse ? Nous aurions pu définir ainsi quelques principes pour établir un différentiel de charges entre les collectivités. Chacun y va de son couplet, la ruralité, l'urbanité, la mer, la montagne... On gagnerait à exploiter les agrégats financiers pour identifier les charges et leur adosser ensuite les critères de contribution financière. Composition de la population, contraintes territoriales, voirie, montagne : intégrons toutes ces charges selon ce qu'elles représentent dans le budget des collectivités territoriales. Nous aurons ainsi les modalités de pondération des dotations financières.

Cette réforme est indispensable, car le système craque de partout. Preuve en est, les dispositifs correctifs sont légion : péréquations spécifiques à l'Île-de-France, ou qui valent au niveau national, péréquations à l'intérieur du bloc communal ... Si nous maintenons tous ces systèmes sans les refonder, nous risquons l'explosion. Priver quelqu'un d'une recette pour la donner à plus pauvre : si le principe est bon, la réalité est difficile à vivre et ne pourra susciter que réticences et blocages. Arrêtons avec les péréquations et travaillons à ce que la dotation initiale dont les collectivités peuvent bénéficier pour conduire les politiques publiques soit juste. C'est ainsi qu'on évitera les jalousies. Je suis favorable à une révolution de la DGF, révolution tranquille, mais révolution tout de même.

M. Thierry Carcenac. – Une grande réforme est toujours intéressante. Je ne crois pas pour autant que le grand soir pourra se réaliser. Je félicite les rapporteurs pour leur pragmatisme. Le rebasage, le déplafonnement du prélèvement à 3 % et les modifications de la péréquation verticale sont de bonnes mesures grâce auxquelles nous pourrions régler certains problèmes dès 2017. Que faire de l'article 150 ? Si on le supprime, la réforme deviendra trop complexe à mettre en œuvre. Maintenons-le, quitte à le modifier plus tard.

Votre approche de la dotation forfaitaire est très intéressante. Nous avons eu une réforme de la DGF des départements en 2005. Je me rappelle le grand débat qu'avait suscité la proposition de Gilles Carrez, avec pour résultat l'institution d'une dotation forfaitaire pour les départements, fixée à 74,02 euros. Il s'agissait de donner la même chose à tout le monde, ce qui a naturellement entraîné la création de dotations de garantie et de compensation. Imaginez : les 100 départements bénéficiaient de la dotation. Il a fallu attendre le dernier moment pour en exclure les Hauts-de-Seine qui recevaient encore 5 euros par habitant. Le sujet mérite réflexion. L'inversion que vous réalisez en privilégiant les dotations de ruralité et de centralité nous invite à définir précisément ces notions pour mettre en place les critères adaptés. En tout état de cause, il est plus

intéressant de travailler à partir d'une dotation de base prévue dans le cadre d'une enveloppe définie en aval plutôt qu'en amont.

Plutôt que la population départementale, je prendrais en compte la densité de population par territoire. Je suis président d'un conseil départemental, dans un territoire où coexistent des zones de montagne peu denses et des métropoles très peuplées. La densité de population par territoire reflète ce déséquilibre.

Enfin, l'effort fiscal et le revenu par habitant vont de pair. Nous n'aurons pas d'autre choix que de procéder à une révision des valeurs locatives, si nous souhaitons plus de justice.

M. Michel Canevet. – J'apprécie les propositions de nos excellents rapporteurs. La répartition de la dotation de centralité dans l'article 150 était inadaptée. Il est beaucoup plus pertinent que la dotation de base soit un solde. Je partage les regrets de François Marc : cette réforme est indispensable, ne la retardons pas. Je ne crois pas que le non-cumul des mandats nous sera très favorable : il risque au contraire de nous faire perdre en expertise.

Cette réforme s'inscrit dans un contexte particulier de participation à l'effort de réduction des dépenses publiques. Nous devons nous attendre à ce que le Gouvernement demande de nouveaux efforts aux collectivités territoriales. La réforme n'en sera que plus difficile. D'où l'importance de l'engager rapidement. Les évolutions sur le périmètre intercommunal favoriseront les effets d'aubaine, car un certain nombre de communautés de communes se transformeront en communautés d'agglomération et bénéficieront à ce titre de dotations supplémentaires. De plus, le coefficient d'intégration fiscale n'intègre pas les mêmes ressources pour les communautés de communes et pour les communautés d'agglomération : par exemple, la redevance assainissement n'est prise en compte que pour les communautés d'agglomération.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – Nous avons travaillé de manière transpartisane sur les bases de l'article 150. Les analyses du cabinet RCF nous ont aidé à mettre en lumière ses limites. Nous en avons tiré des conclusions utiles et nous avons défini les modifications immédiates auxquelles nous devons procéder. Cela ne signifie pas pour autant que nous sommes contre une réforme globale. L'article 150 appartient au système actuel des finances locales, un système vieux de près d'un demi-siècle. Mais notre fiscalité locale ne correspond sans doute plus à notre époque.

Si l'on engage une réforme, il faudra veiller à ce qu'elle appréhende la totalité des recettes et la réalité des charges. Il y a cinquante ans, chaque territoire pouvait dégager des recettes ; ce n'est plus le cas. Quant aux charges, on était à l'époque à peine sortis de la gestion en bon père de famille des biens communaux. Rien à voir avec les montants actuels. Par conséquent, il faut une remise en cause complète de notre système de fiscalité locale. Tous les pays voisins pratiquent des impôts nationaux avec des taux nationaux. Il faudra également mettre fin à une schizophrénie : on peut appréhender les charges sur un territoire sans pour autant tuer la commune. Inspirons-nous des Italiens qui

ont pu définir des coûts standards pour étudier les charges. Demain, il y aura 1 250 territoires en France. Cela nous facilitera peut-être la tâche.

Et maintenant, qu'est-ce qu'on fait ? Notre rapport est une étape. Devons-nous attendre le projet de loi d'un Gouvernement ou continuer à travailler au Parlement ? Ce n'est pas seulement à moi de répondre.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je remercie nos collègues qui ont participé à ce groupe de travail dans une ambiance positive, où a primé la recherche de solutions, sur des sujets difficiles. Les premières simulations que nous avons réalisées méritent d'être approfondies. Nous avons tenté de maintenir le montant par habitant de la dotation de base à ce que prévoyait l'article 150. Peut-être faudrait-il prendre un peu plus sur la dotation de base pour mieux redistribuer, comme le suggérait Thierry Carcenac ? Pour éviter de conserver certaines garanties, qu'elles se justifient par leur ancienneté ou par leur logique, il faudrait des systèmes de péréquation très forts et une dotation de base faible. Je suis plutôt favorable au maintien de l'article 150. Chacun pourra ainsi se saisir de la question chaque année pour la faire progresser. Supprimer l'article 150 reviendrait à enterrer la réforme plutôt qu'à l'améliorer.

Mme Michèle André, présidente. – Au nom de la commission, je souhaite que nous poursuivions ce travail pour pouvoir l'exploiter au moment de la prochaine loi de finances. Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras, comme on dit en Auvergne.

La commission a donné acte de sa communication à MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXES

I. RÉPARTITION PAR STRATE DE LA DGF 2016 DES COMMUNES

(en euros par habitant DGF)

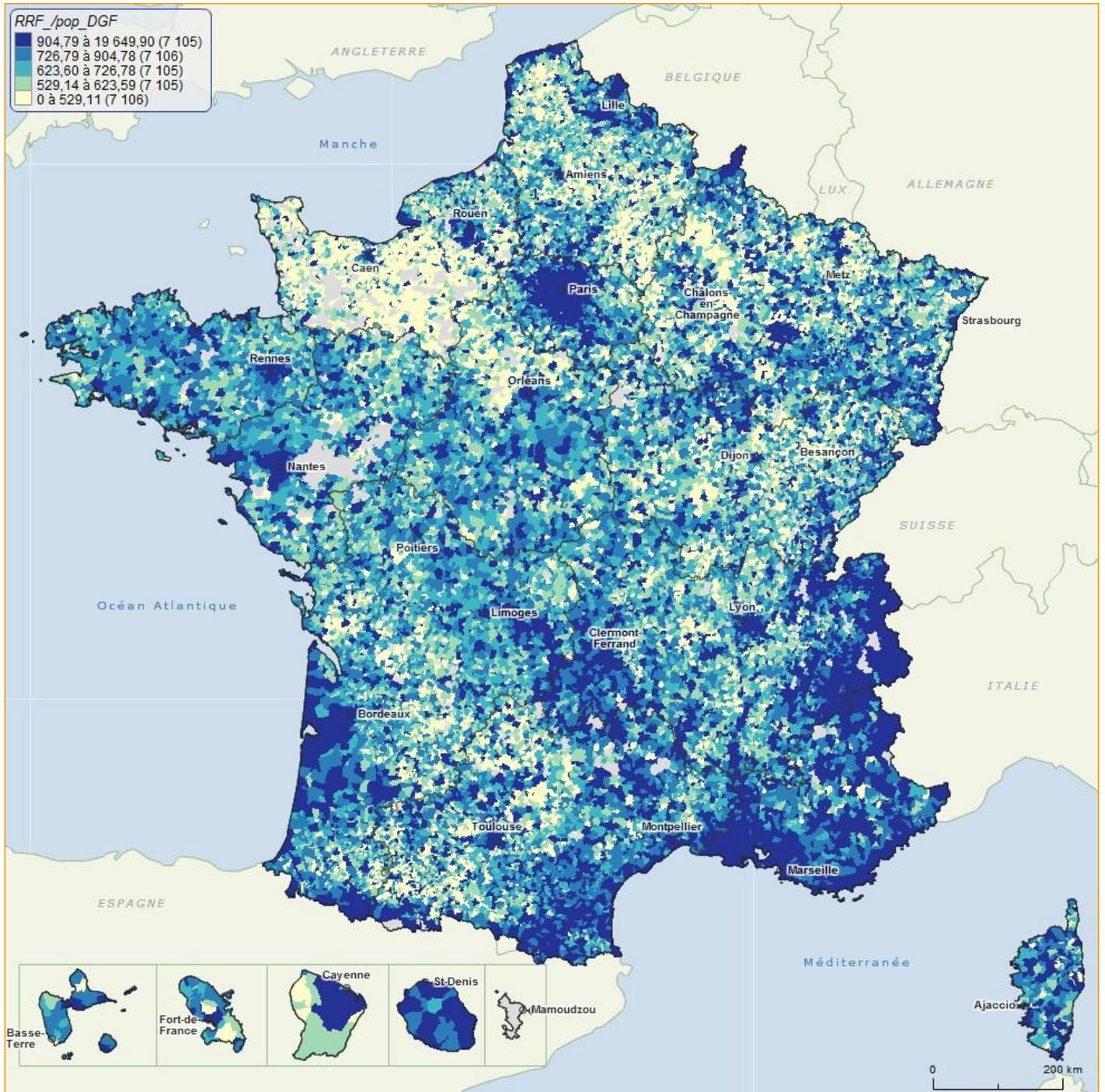
Strate	Nombre de communes	DGF 2016 totale			
		moyenne	minimum	maximum	écart-type
0 à 499 habitants	18 088	378,82	0	4 665,88*	103,2
500 à 999 habitants	7303	144,37	0	849,73	65,34
1 000 à 1 999 habitants	4862	146,31	0	552,03	65,90
2 000 à 3 499 habitants	2348	149,06	0	610,33	70,10
3 500 à 4 999 habitants	1036	151,31	0	437,43	71,22
5 000 à 7 499 habitants	829	162,91	0	824,21	94,20
7 500 à 9 999 habitants	430	159,80	0	1018,39	95,41
10 000 à 14 999 habitants	385	184,78	0	648,94	117,64
15 000 à 19 999 habitants	186	183,06	0	566,82	109,16
20 000 à 34 999 habitants	274	202,80	0	660,96	110,84
35 000 à 49 999 habitants	92	207,43	0	642,71	111,03
50 000 à 74 999 habitants	70	202,72	0	678,14	107,66
75 000 à 99 999 habitants	25	225,44	38,82	593,86	126,20
100 000 à 199 999 habitants	32	221,87	65,89	375,65	61,17
200 000 habitants et plus	11	172,27	120,50	252,43	44,52
Total	35 971	174,69	0	4 665,8	89,90

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF, données DGCL et RCF

* Strate 1 : DGF maximale de 4 665,88 euros/habitant pour la commune de Pennes-le Sec (Drôme, canton de Die), 26 habitants INSEE, 33 habitants DGF, 2,8 habitants/km². La commune bénéficie de fortes garanties compensant la perte de taxe professionnelle perçue lorsqu'elle abritait le siège de l'entreprise de négoce de pneus du maire, propriétaire du village abandonné et reconstruit, à partir de 1951.

II. RÉPARTITION DES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES EN 2014

(en euros par habitant DGF)



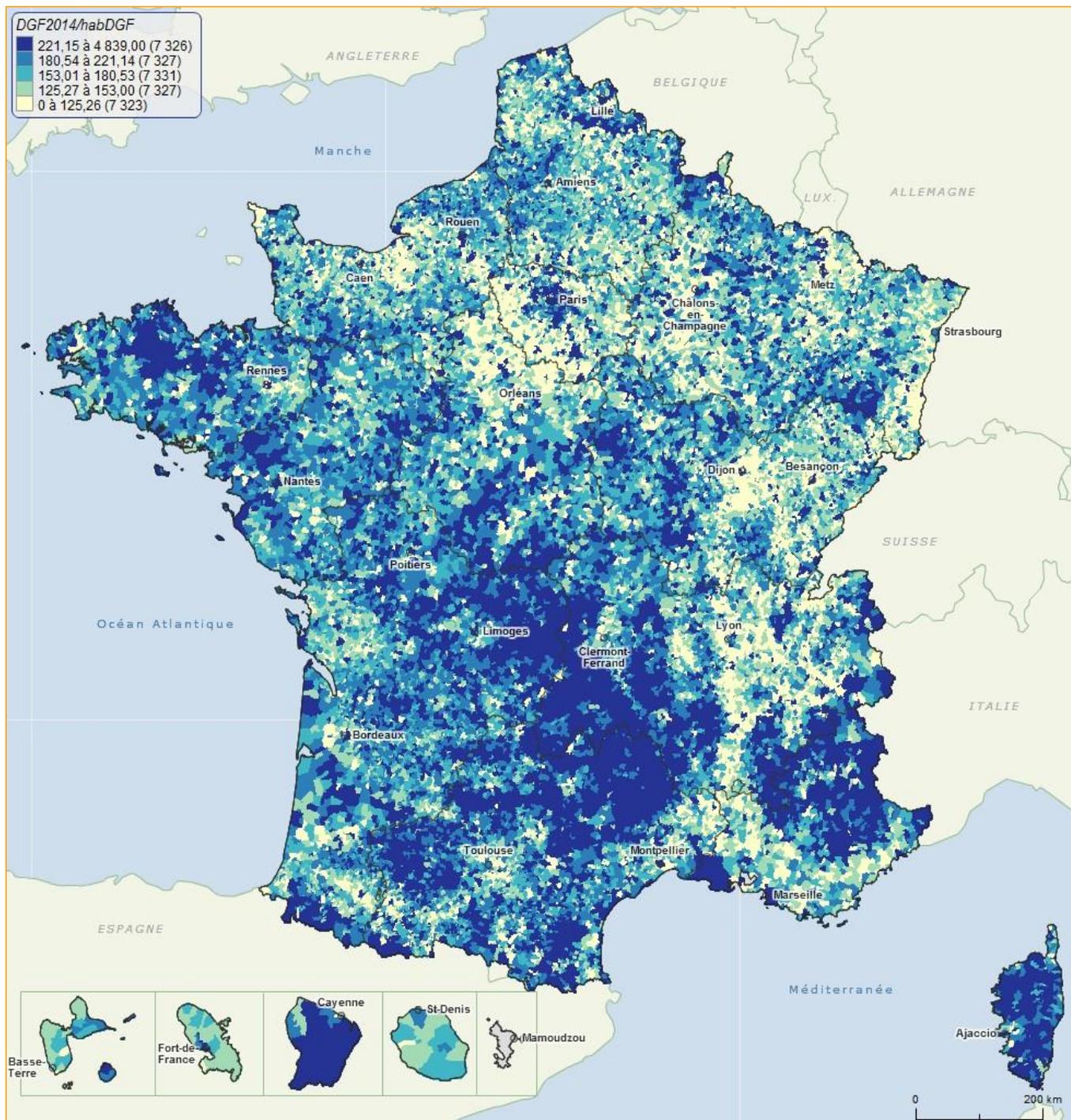
© CGET 2016 - IGN GéoFla

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF, données DGCL et RCF

Zone en gris : données non disponibles du fait de changements de périmètre.

III. RÉPARTITION DE LA DGF DES COMMUNES EN 2014

(en euros par habitant DGF)



© CGET 2016 - IGN GéoFla

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF, données DGCL et RCF

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL DU SÉNAT

- Mme Michèle ANDRÉ, présidente de la commission des finances
- M. Albéric de MONTGOLFIER, rapporteur général

- M. Charles GUENÉ (Haute-Marne - LR), rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »
- M. Claude RAYNAL (Haute-Garonne - Soc), rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

- Mme Marie-France BEAUFILS (Indre-et-Loire - CRC)
- M. Jean-Claude BOULARD (Sarthe - Soc)
- M. Michel BOUVARD (Savoie - LR)
- M. Philippe DALLIER (Seine-Saint-Denis - LR)
- M. Vincent DELAHAYE (Essonne - UDI-UC)
- M. Francis DELATTRE (Val d'Oise - LR)
- M. Bernard DELCROS (Cantal - UDI-UC)
- M. Jacques GENEST (Ardèche - LR)
- M. François MARC (Finistère - Soc)
- M. Georges PATIENT (Guyane - Soc)
- M. Jean-Claude REQUIER (Lot - RDSE)

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

- M. Gilles CARREZ, président de la commission des finances
- Mme Valérie RABAULT, rapporteure générale

- Mme Christine PIRES BEAUNE (SRC - Puy-de-Dôme),
co-rapporteure
- Mme Véronique LOUWAGIE (Les Républicains - Orne),
co-rapporteure

- M. Éric ALAUZET (Écologiste - Doubs)
- M. Dominique BAERT (SRC - Nord)
- M. Charles de COURSON (UDI - Marne)
- Mme Marie-Christine DALLOZ (Les Républicains - Jura)
- M. Olivier DUSSOPT (SRC - Ardèche)
- M. Hugues FOURAGE (SRC - Vendée)
- M. Joël GIRAUD (RRDP - Hautes-Alpes)
- M. Marc GOUA (SRC - Maine-et-Loire)
- M. Jacques LAMBLIN (Les Républicains - Meurthe-et-Moselle)
- M. Hervé MARITON (Les Républicains - Drôme)
- M. François de MAZIÈRES (Les Républicains - Yvelines)
- M. François PUPPONI (SRC - Val-d'Oise)
- M. Nicolas SANSU (GDR - Cher)

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AC	Attributions de compensation
AdCF	Assemblée des communautés de France
AMF	Association des maires de France
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APL	Aide personnalisée au logement
APUL	Administration publique locale
BANATIC	Base nationale sur l'intercommunalité
CA	Communauté d'agglomération
CC	Communauté de communes
CET	Contribution économique territoriale
CFE	Contribution foncière des entreprises
CFL	Comité des finances locales
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et d'attractivité régionale
CIF	Coefficient d'intégration fiscale
COM	Collectivité d'outre-mer
CPS	Compensation « part salaires »
CRFP	Contribution au redressement des finances publiques
CU	Communauté urbaine
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCRTP	Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotations globales de fonctionnement
DGFîP	Direction générale des finances publiques
DNP	Dotations nationales de péréquation
DOM	Départements d'outre-mer
DPV	Dotations de politique de la ville
DRF	Dépenses réelles de fonctionnement
DRI	Dépenses réelles d'investissement
DSC	Dotations de solidarité communautaire

DSR	Dotation de solidarité rurale
DSR-BC	Dotation de solidarité rurale « fraction bourgs-centres »
DSU	Dotation de solidarité urbaine
EF	Effort fiscal
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FA	Fiscalité additionnelle
FCTVA	Fonds de compensations pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)
FDPTP	Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle
FNB	Foncier non bâti
FNGIR	Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources
FP	Fiscalité propre
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FPU	Fiscalité professionnelle unique
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
IFER	Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
MAPTAM	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MGP	Métropole du Grand Paris
MAMP	Métropole d'Aix-Marseille-Provence
MLETR	Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité
NOTRe	Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République
OFL	Observatoire des finances locales
ONPV	Observatoire national de la politique de la ville
Onzus	Observatoire national des zones urbaines sensibles
PF	Potentiel fiscal
PFA	Potentiel fiscal agrégé
PFI	Potentiel financier
PFIA	Potentiel financier agrégé
PLF	Projet de loi de finances

PSR	Prélèvements sur recettes
RCT	Relations avec les collectivités territoriales
RRF	Recettes réelles de fonctionnement
RRI	Recettes réelles d'investissement
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle
SRU	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain
TASCOM	Taxe sur les surfaces commerciales
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation
TP	Taxe professionnelle
ZFU	Zone franche urbaine
ZRR	Zone de revitalisation rurale
ZRU	Zone de revitalisation urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible