

Réunion téléphonique

DGF, FPIC et péréquation

Compte rendu de la réunion téléphonique du 27 mai 2020

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils, un service Banque des Territoires, avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Paul BRONDOLIN, expert associé, et Sylvie JANSOLIN, chargée de mission de Territoires Conseils.

La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.

LISTE DES PARTICIPANTS

Type structure	Nom structure	Département
Département	Hauts-de-Seine	92
Agence départementale	Agence Départementale d'Aide aux Collectivités locales 37	37
Autre	Centre de Gestion des Hautes-Alpes	5
Commune	Ivry-sur-Seine	94
Communauté de communes	Inter Caux Vexin	76
Commune	Sain-Marcel-lès-Annonay	7
Autre		45
Commune	Mézidon Vallée d'Auge	14

PRÉSENTATION

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Principes généraux des dotations et de la péréquation

L'Etat a créé un système d'enveloppes et de fonds « fermés » dont les montants sont répartis entre les collectivités locales selon différents critères.

Qu'il s'agisse de la DGF ou du FPIC, le principal critère de répartition est la population de la collectivité. Le second critère générique consiste à mesurer la richesse et la pression fiscale relative des territoires. Plus un territoire est considéré comme « pauvre », plus il perçoit de dotations.

Les principaux indicateurs sont les suivants :

- le potentiel fiscal ou financier : il s'agit du produit fiscal que percevrait la collectivité si elle appliquait les taux moyens nationaux à ses bases fiscales. Un indicateur supérieur à la moyenne signifie que les bases fiscales sont élevées. Dans ce cas, la collectivité est considérée comme « riche » ; elle recevra donc moins de dotations.
- l'effort fiscal : il s'agit du rapport entre le produit fiscal réellement perçu par la collectivité et le potentiel fiscal. Un effort fiscal supérieur à 1 signifie que les contribuables de la collectivité s'acquittent de taux plus élevés que la moyenne nationale. Dans ce cas, elle recevra davantage de dotations.

Ces deux indicateurs sont particulièrement importants dans le système de la DGF et des mécanismes de péréquation.

Baisse de la DGF entre 2014 et 2017

La DGF a été réduite de plus de 10 milliards d'euros entre 2014 et 2017 (de 58,2 à 47,1 milliards d'euros), ce qui représente une baisse de près de 20 % du total des concours financiers de l'État aux collectivités sur cette période. Cette diminution a eu pour effet de contraindre les collectivités à une réduction de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement.

La baisse de la DGF s'est concrètement traduite par une « contribution au redressement des finances publiques », soit une ponction forfaitaire calculée en pourcentage du total des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité. Cette contribution a touché aussi bien les collectivités « riches » que les collectivités « pauvres ».

Où trouver les informations utiles au calcul de la DGF ?

Chaque année, les communes et EPCI reçoivent « normalement » deux documents :

- une notification des montants versés (en avril) ;
- une « fiche individuelle » plus détaillée, faisant mention du niveau de chaque indicateur et de chaque critère utilisé (généralement au cours de l'été) : population, niveau des bases fiscales, coefficient d'intégration fiscale, indice synthétique et coefficient de pondération.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Si certaines communes ne reçoivent pas leur fiche individuelle de DGF, c'est parce que toutes ces données se trouvent désormais en ligne, et certaines préfetures ne les leur adressent plus. Il faut donc chercher la fiche soi-même, puis l'imprimer.

DEPARTEMENT DES HAUTS-DE-SEINE

Dans notre département, nous avons une **différence assez importante entre la population INSEE et la population DGF**. Comment expliquer cette différence ?

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIÉ A TERRITOIRES CONSEILS

L'État se fonde sur la population INSEE recensée par les communes, puis la majore à la lumière du nombre de résidences secondaires et de places de caravanes.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

La population réelle ne correspond jamais à la population effectivement présente. Les recensements sont parfois anciens et la méthode de recensement de l'INSEE est assez virtuelle. L'INSEE procède désormais à des sondages partiels et en déduit une évolution de la population.

Par ailleurs, les fiches DGF contiennent de très nombreuses informations, comme les produits fiscaux perçus par la collectivité.

Ces fiches vous serviront surtout à examiner l'évolution d'une année sur l'autre, puisque de nombreuses informations (comme le potentiel fiscal) évoluent peu au fil du temps. Il peut en effet arriver que le coefficient d'intégration fiscale soit sensiblement modifié. Un tel écart d'une année sur l'autre doit vous alerter, car cela peut signifier que vous avez oublié d'intégrer une ressource (la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, par exemple).

Les fiches DGF permettent également de comparer un territoire à la moyenne nationale d'après de nombreux critères, comme le potentiel fiscal et le coefficient d'intégration fiscale.

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIÉ A TERRITOIRES CONSEILS

1. La DGF des communes

Principes généraux de la DGF communale

La DGF communale repose sur une multiplicité d'indicateurs, qui aboutissent à un montant de dotation qui n'évoluera pas dans de grandes proportions d'une année sur l'autre. Ces indicateurs sont le potentiel fiscal, le potentiel financier, la population, la longueur de voirie, le nombre d'enfants de 3 à 16 ans, le potentiel financier superficiaire, etc.

La DGF communale se compose de la dotation forfaitaire et de la dotation d'aménagement, elle-même composée de la somme de trois dotations dites « de péréquation », chacune ayant leur enveloppe propre. Il s'agit de la dotation de solidarité urbaine (DSU), dédiée au monde « urbain », de la dotation de solidarité rurale (DSR), dédiée au monde « rural », et de la dotation nationale de péréquation (DNP).

Désormais, la dotation forfaitaire évolue en fonction de deux critères que sont la population et le potentiel fiscal de la commune comparé à 75 % de la moyenne nationale. Ainsi, en dépit d'un accroissement de la population, votre commune est susceptible de voir sa dotation forfaitaire diminuer au motif qu'elle serait plus riche que 75 % de la moyenne nationale.

Les trois dotations de péréquation se caractérisent par des critères d'éligibilité, des critères de répartition, et des systèmes de garanties différents.

Ainsi, certains critères retenus pour la DSU ne seront pas utilisés pour d'autres dotations (par exemple, la part des logements sociaux dans le total des logements de la commune et la part des personnes bénéficiant d'une allocation CAF par rapport au total de la population de la commune).

Chacune de ces dotations se subdivisent elles-mêmes en plusieurs fractions.

En cas de perte d'éligibilité à une dotation, il existe généralement une garantie de sortie équivalente à 50% du montant perçu en n-1. Si l'éligibilité est maintenue, dans la plupart des cas, une dotation ne pourra pas diminuer de plus de 10% par rapport à l'année précédente.

Dotations touristiques et environnementales

La loi de finances 2020 a institué une dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, d'un montant maximal de 10 millions d'euros. Elle s'adresse à certaines communes dont le territoire se situe dans un site Natura 2000, dans un cœur de parc national ou au sein d'un parc national marin.

Par ailleurs, il n'existe plus de « dotation touristique » dévolue aux communes ou aux EPCI. Cependant, la loi de finances pour 2019 a créé un « bonus financier » pour certaines communes, en augmentant de 1 à 1,5 la majoration de population DGF par résidence secondaire. Environ 1 250 communes sont ainsi concernées, bénéficiant en moyenne de 5 600 euros supplémentaires. Les critères pour en bénéficier restent néanmoins restrictifs :

- part de résidences secondaires dans le total supérieure à 30 % ;
- communes de moins de 3 500 habitants uniquement ;
- potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne de la strate.

DGF des communes d'outre-mer

Les communes d'outre-mer perçoivent une dotation forfaitaire ainsi qu'une dotation de péréquation appelée « DACOM » (dotation d'aménagement des communes d'outre-mer).

Les critères utilisés ainsi que les enveloppes diffèrent du régime métropolitain.

La loi de finances pour 2020 vise à rapprocher dans les 5 années le régime ultra-marin du régime métropolitain et initie une réforme de la péréquation plutôt favorable à ces collectivités (+ 21 millions d'euros dès 2020).

Communes nouvelles

Toute commune nouvelle comptant moins de 150 000 habitants et créée à compter du renouvellement des conseils municipaux bénéficiera d'un pacte de stabilité visant à *minima* un maintien de la dotation forfaitaire et des dotations de péréquation sur trois ans.

Le bonus financier accordé jusqu'ici aux communes nouvelles (correspondant à une bonification de 5 % sur la dotation forfaitaire) est remplacé par une dotation d'amorçage créée pour une durée de 3 ans et égale à 6 euros par habitant.

Ce pacte de stabilité apparaissait beaucoup plus pertinent entre 2014 et 2017, période de diminution considérable des concours financiers de l'État aux collectivités. Le critère financier pour décider de passer en commune nouvelle est maintenant moins crucial.

2. La DGF des intercommunalités

Les deux composantes de la DGF des EPCI

La DGF des EPCI comprend deux composantes :

- la dotation d'intercommunalité ;
- la compensation part salaires.

Les critères d'attribution de la dotation d'intercommunalité sont relativement proches de ceux qui président à la DGF des communes, avec en plus le fameux coefficient d'intégration fiscale.

Quant à la compensation part salaires perçue par les intercommunalités, elle est reversée aux communes. Elle fait donc partie des variables d'ajustement, et diminue généralement de 2% chaque année environ.

Dotation d'intercommunalité : la réforme de 2019

Même si le projet d'inclure le coefficient de mutualisation dans la réforme a été abandonné, la réforme de 2019 introduit quelques nouveautés. En particulier, la dotation est désormais calculée à partir d'une enveloppe unique commune à toutes les catégories (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes à FA ou FPU).

Il existe de nouveaux systèmes de garantie qui permettent notamment aux intercommunalités de ne pas perdre de dotation d'intercommunalité en euros par habitant d'une année sur l'autre, en fonction du potentiel fiscal ou du CIF.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Cet indicateur mesure le degré d'intégration d'un territoire en rapportant le produit fiscal levé par l'intercommunalité à l'ensemble du produit levé sur le territoire (EPCI, communes et syndicats).

Pour les communautés de communes, le CIF ne tiendra finalement pas compte de la redevance d'assainissement dès cette année, contrairement à ce qui était prévu.

Notons que la dotation d'intercommunalité ne dispose plus des leviers dont elle bénéficiait il y a encore quelques années pour l'optimiser, notamment en « jouant » sur le CIF. Un accroissement du CIF, bien souvent, ne se traduira pas par une augmentation de dotation compte-tenu des niveaux déjà très élevés de garantie.

3. La péréquation des EPCI, communes et départements

L'objet de la péréquation est que les collectivités les plus « riches » redistribuent une partie de leur richesse aux plus « pauvres ».

FPIC : principes généraux

Créé en 2012, le FPIC permet d'atténuer les écarts de richesse entre les ensembles intercommunaux (EI) que sont les EPCI et les communes membres.

Certains ensembles intercommunaux sont contributeurs et d'autres sont bénéficiaires du dispositif. Certains peuvent être à la fois contributeurs et bénéficiaires et d'autres ne sont ni l'un ni l'autre.

Le montant total du fonds au niveau national s'élève à 1 milliard d'euros. Il n'a pas évolué depuis 2016, malgré plusieurs tentatives de l'augmenter à chaque nouvelle loi de finances.

L'assujettissement à la contribution ou l'éligibilité à l'attribution dépendent d'un certain nombre de critères proches de ceux utilisés pour la répartition de la DGF, mais ces critères sont recalculés au niveau de l'ensemble intercommunal. On parle alors de « potentiel financier agrégé » ou « d'effort fiscal agrégé ». La population prise en compte pour le calcul est recalculée sur la base d'un « logarithme » permettant de tenir compte des charges de centralité.

FPIC : Répartition interne du prélèvement / reversement

La répartition du montant est faite dans un premier temps entre l'EPCI et les communes au moyen du CIF, puis entre les communes, en fonction de leur niveau de potentiel fiscal relatif. L'État laisse ensuite deux mois aux collectivités pour décider, dans le cas où cette répartition de droit commun ne leur conviendrait pas, de la modifier selon l'un des deux régimes dérogatoires.

Le premier régime est plus souple du point de vue des conditions de majorité à réunir, mais ne permet pas de s'éloigner des montants calculés selon le droit commun de plus de 30%. La seconde méthode permet, sous réserve de l'unanimité du conseil communautaire ou des communes, de répartir le FPIC comme vous l'entendez, sans vous attacher à des critères particuliers.

FPIC : règles de garantie en 2020

Les ensembles intercommunaux et les communes n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui cessent d'être éligibles au reversement des ressources du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales perçoivent la première année au titre de laquelle ils ont cessé d'être éligibles, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle perçue l'année précédente. Par conséquent, en cas de perte d'éligibilité au reversement en 2020, la garantie non renouvelable s'élève à 50 % du reversement 2019 ;

En 2020, les ensembles intercommunaux et les communes n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui ont perçu une garantie en 2019 et qui restent inéligibles en 2020 perçoivent, à titre de garantie, une attribution égale à 50 % du reversement perçu en 2019.

Fonds de solidarité des communes de la Région Île-de-France

Pour le FSRIF, les calculs ne sont pas faits au niveau de l'ensemble intercommunal, mais au niveau des communes. Des communes d'Île-de-France seront ainsi contributrices et d'autres bénéficiaires sur la base de critères dépendant de la population et de la richesse fiscale ou financière relative.

La péréquation départementale

Il existe des fonds de péréquation départementaux comme il en existe pour les communes et EPCI. Les départements sont financés notamment par les droits de mutation à titre onéreux. Jusqu'à 2019,

il existait trois fonds de péréquation assis sur les droits de mutation à titre onéreux qui permettaient de prélever des départements pour en doter d'autres.

Pour 2020, il a été décidé de regrouper en un seul les trois fonds préexistants. Il est prévu de prélever un pourcentage des droits de mutation des départements concernés par un certain dynamisme, pour les reverser aux autres départements, souvent plus ruraux. Pour juguler les effets de la crise économique qui touche les départements dès cette année, l'Etat a récemment annoncé des avances de DMTO pour les départements qui en feraient la demande, sur une base moyenne 2017-2019.

4. L'avenir des dotations face à la réforme fiscale

Rénovée de manière substantielle, comme entre 2014 et 2017, ou plus à la marge, comme en 2019, l'architecture de la DGF n'est pas sans poser question aujourd'hui, compte tenu de la crise économique et de la réforme de la fiscalité locale.

Conséquences de la réforme de la fiscalité locale

Si elle est maintenue en l'état, la réforme de la fiscalité locale occasionnera des bouleversements de grande importance.

S'agissant du potentiel fiscal et financier, cet indicateur correspond à une base fiscale multipliée par un taux moyen. Or, la taxe habitation est vouée à disparaître. La base comme le taux finiront donc par disparaître, ce qui provoquera des mouvements de fond sur les critères de répartition.

À ce jour, il est prévu que le gouvernement rende un rapport au début de l'été, indiquant quelle sera la situation future si aucune réforme ne voit le jour. En outre, ce rapport mettra en exergue les gagnants et les perdants. Enfin, il devrait proposer la neutralisation des effets de la suppression de la taxe d'habitation, voire une réforme des indicateurs.

Grâce aux études de plusieurs cabinets, nous savons déjà « dans les grandes lignes » quels pourraient être les perdants et les gagnants en l'absence de neutralisation de la réforme. Au regard de la situation actuelle et de la sensibilité des collectivités à la crise économique, il est probable que des mécanismes de neutralisation soient trouvés pour éviter des effets de bord indésirables.

Notons que la réforme de la fiscalité locale n'intervenant qu'en 2021, son effet sur la DGF ne se produira qu'en 2022.

GERARD LOGIE

D'où vient l'expression « compensations part salaires » ? Par ailleurs, la fiche DGF d'une collectivité est-elle accessible aux citoyens ?

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

En 1996, la réforme de la base de la taxe professionnelle a supprimé une part des salaires qui rentrait dans la base de la taxe professionnelle. En contrepartie, l'État a décidé de compenser le produit fiscal perdu sous forme d'une compensation. Avec le temps, celle-ci a été intégrée dans la DGF. Contrairement à ce qui était prévu initialement, cette compensation est restée d'un montant élevé malgré les écrêtements. Au lieu d'une part de salaires qui aurait pu évoluer, la collectivité bénéficie donc d'une « compensation part salaire (CSPSP) » qui décroît lentement notamment en raison des mécanismes d'écrêtement.

Concernant votre seconde question, je vous invite à vous rendre sur le site collectivites-locales.gouv.fr. L'onglet « dotations » permet d'accéder au montant des dotations et aux critères de répartition pour chacune des communes et des communautés de France. Bientôt mises à jour pour l'année 2020, ces informations sont entièrement accessibles aux citoyens.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

L'État réforme ce système de manière prudente, car les montants en jeu représentent une part importante de son budget. Réduire trop fortement la DGF constitue un risque que la baisse soit compensée par une augmentation de la pression fiscale locale.

Un autre défaut du système est qu'il est fondé sur des acquis. Il date des mesures de décentralisation et de réformes successives. Il s'est profondément complexifié avec le temps. Faute de pouvoir tout reconsidérer, l'État en vient à faire évoluer les acquis dans un jeu de pourcentages sans remettre en question les calculs. Ce système a certainement été très utile par le passé, mais il montre maintenant ses limites et ne correspond plus à la réalité ni aux besoins.

COMMUNE DE MEZIDON VALLEE D'AUGE

Nous sommes une commune nouvelle. Nous souhaiterions conserver la DGF dont nous bénéficions actuellement ! Elle s'élève à 300 euros par habitant.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Il faut bénéficier des mécanismes incitatifs (tels que les créations de communes nouvelles, ou l'adoption du régime de fiscalité professionnelle unique par les communautés) au moment où ils apparaissent. Ensuite, une fois la période d'incitation passée, l'intérêt n'est plus du tout le même.

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIÉ A TERRITOIRES CONSEILS

La création de votre commune nouvelle date de 2016 et je crois savoir qu'elle se heurte désormais à un problème de population. En dessous d'un certain seuil, la question était de savoir si vous conserveriez votre niveau de DGF. Il me semble que vous avez reçu une bonne nouvelle, puisque vous n'avez pas perdu tout le bénéfice de votre initiative.

COMMUNE DE MEZIDON VALLEE D'AUGE

Cependant, je reconnais que cela creuse les inégalités, même entre communes dotées d'une population similaire.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Tout à fait. Cela alimente un sentiment de confusion, de non-transparence, voire d'injustice sur l'attribution de la DGF.

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIÉ A TERRITOIRES CONSEILS

Je remercie tous les participants de nous avoir écoutés alors que vous êtes dans un contexte d'installation de conseil municipal et d'urgence sanitaire. Les problématiques que nous avons évoquées reviennent chaque année et sont importantes pour l'avenir. Les nouveaux conseils municipaux ont tout intérêt à connaître les marges de manœuvre financières à leur disposition pour mettre en œuvre leurs programmes. N'hésitez pas à nous contacter pour en savoir davantage !

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils :
par téléphone au 0970 808 809
par mail sur le site Internet www.banquedesterritoires.fr en cliquant dans le menu sur la rubrique « Service de renseignements juridiques et financiers » puis « poser une question ». Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Banque des Territoires, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.