



# **MISSION PARLEMENTAIRE RELATIVE A LA REFORME DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**Christine PIRES-BEAUNE**  
Députée du Puy-de-Dôme

**COMITE DES FINANCES LOCALES DU 5 MAI 2015**

**PISTES DE REFORME  
DE LA DGF DU BLOC COMMUNAL**

# ***Introduction***

- 1** ▶ **Les principes devant guider la réforme de la DGF**
- 2** ▶ **Calendrier : une réforme par étapes**
- 3** ▶ **La méthode retenue : initier une discussion ouverte sur la réforme**
- 4** ▶ **Les pistes de réforme écartées**

# ***Les principes devant guider la réforme de la DGF***

## ***Une DGF plus juste***

- **Réduire les écarts injustifiés** pour que la DGF soit le reflet des charges et des ressources réelles des territoires et non plus une « rente » justifiée par l'histoire.
- Veiller à un **développement équilibré des territoires** en tenant compte des charges de centralité comme des charges de ruralité.
- Recentrer et mieux articuler les dispositifs de péréquation financière.

## ***Une DGF plus simple et lisible***

- Contribuer à donner aux élus **une plus grande visibilité** sur leurs financements.
- Proposer une architecture simplifiée pour **une moindre complexité** de lecture et de gestion
- Utiliser des critères de ressources et de charges robustes et pertinents à long terme.
- Engager une démarche d'évaluation régulière et garantir la transparence des données (« open data »).

## ***Une DGF à l'image des réalités de la gestion locale***

*Pour le bloc communal :*

- Respecter **l'identité communale**, échelon de proximité pour les habitants.
- Mieux intégrer **la dynamique intercommunale**.

## ***Une réforme soutenable***

- Effectuer des travaux de **simulation financière** permettant d'évaluer l'impact des scénarios de réforme retenus.
- **Lisser les effets de la réforme dans la durée**, en veillant à ce que chaque collectivité conserve une « dotation de transition » suffisante, ayant vocation à s'éteindre au bout de plusieurs exercices.
- Prévoir des mécanismes transitoires visant à plafonner la baisse de la DGF d'une année sur l'autre, afin d'éviter toute distorsion brutale des ressources locales.

**→ Ces principes ont fait consensus lors du CFL du 31 mars 2015.**

## ***Calendrier : une réforme par étapes***

***La priorité est donnée à la réforme de la DGF du bloc communal (communes + EPCI), qui représente près de 60 % de l'enveloppe totale de DGF.***

- Il s'agit aujourd'hui de présenter des pistes de réforme qui pourraient être examinées par les groupes de travail du CFL jusqu'à juillet.
- La réforme trouverait une première traduction dans le projet de loi de finances pour 2016.

***La mission n'a pas jugé opportun d'ouvrir la discussion à ce stade sur la DGF des départements et des régions.***

- **Départements** : la mission rendra compte au CFL des échanges avec l'ADF sur la DGF des départements, après l'audition de l'association, pour voir dans quelle mesure une évolution de la DGF pourrait être proposée dès le PLF 2016 et au plus tard dans le PLF 2017.
- **Régions** : il conviendra d'évaluer l'opportunité d'une réforme de la DGF des régions une fois connu l'impact des périmètres de la nouvelle carte régionale.

## ***La méthode retenue : initier une discussion ouverte sur la réforme***

***A ce stade, la mission soumet au CFL des pistes de réforme et non ses conclusions.***

→ Il s'agit aujourd'hui d'évoquer sans tabou toutes les pistes de réforme qui ont émergé après 4 mois de travaux et d'auditions.

→ En l'absence de données chiffrées, détaillées et actualisées, la mission amorce aujourd'hui une discussion qui se poursuivra, sur la base de simulations financières, dans le cadre des groupes de travail du CFL.

→ Plutôt que des scénarios « clef en main », la mission a fait le choix d'identifier des leviers de réforme qui peuvent être actionnés séparément ou être combinés.

→ La mission souhaite qu'une attention particulière soit portée à l'articulation des différents dispositifs de péréquation financière.

→ La mission invite à une grande vigilance quant à la bonne articulation de la réforme de la DGF avec les autres réformes engagées ou annoncées concernant les collectivités territoriales, en particulier lorsque la DGF est utilisée comme outil d'incitation financière.

## ***Les pistes de réforme écartées***

### ***Une réforme mise en œuvre de façon différenciée, selon la strate démographique de la commune ou la catégorie juridique de l'EPCI***

- L'ensemble du bloc communal doit être concerné par la réforme de la DGF.

### ***Une DGF exclusivement péréquatrice***

- Une telle réforme reviendrait sur les finalités historiques de la DGF, qui n'a pas uniquement vocation à réduire les écarts de richesse.
- Une telle évolution aurait un impact significatif sur les ressources des communes et EPCI.
- La réforme devra néanmoins améliorer le caractère péréquateur de la DGF.

### ***Une DGF conditionnée à la mise en œuvre de politiques publiques de l'Etat***

- La DGF ne semble pas être le bon vecteur.
- Une telle évolution contreviendrait au fait que la DGF est une dotation libre d'emploi.
- La mission souhaite inviter à une plus grande prudence dans l'utilisation de la DGF comme outil d'incitation financière, sans vérifier ni la cohérence d'ensemble ni la soutenabilité financière des dispositifs.

### ***Une DGF conditionnée à des critères de bonne gestion***

- Qu'est-ce qu'une « bonne » gestion ?
- Une telle évolution contreviendrait également au fait que la DGF est une dotation libre d'emploi.

## ***Cinq leviers de réforme de la DGF du bloc communal sont identifiés par la mission :***

**1**

**Rénover la dotation forfaitaire des communes et créer une « dotation universelle de fonctionnement » garantie à toutes les communes**

**2**

**Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »**

**3**

**Créer une DGF des EPCI, distincte de celle des communes et à l'architecture renouvelée**

**4**

**Créer une « DGF locale » qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal**

**5**

**Réexaminer les critères d'éligibilité et de répartition de la DGF et leur cohérence**

# 1. *Rénover la dotation forfaitaire des communes*

## *Le constat de la mission : la dotation forfaitaire est génératrice d'injustices à plusieurs égards*

- L'architecture actuelle de la dotation forfaitaire ne garantit pas le financement d'un **socle de services publics de proximité partout sur le territoire.**
- La pondération de la population par un « coefficient logarithmique », croissant en fonction de la taille démographique de la commune, se justifie dans son principe pour **tenir compte des charges spécifiques de centralité.** Les travaux économétriques qui fondent ce coefficient **font consensus** (Gilbert et Guengant, 2004) **mais ils sont anciens et mériteraient d'être actualisés.**
- La dotation forfaitaire **compense insuffisamment les charges propres au monde rural.**
- Les composantes « historiques » et figées de la DGF (complément de garantie et dotation de compensation) sont **génératrices d'écarts injustifiés et parfois substantiels** de DGF entre des communes présentant pourtant des caractéristiques similaires.

# 1. Rénover la dotation forfaitaire des communes

## Situation 2014

Dotation de base  
(entre 64,46 € et 128,93 €  
/ hab.)

Dotation de superficie  
(3,22 € / ha ; 5,37 € en  
zone de montagne ;  
plafonnement en Guyane)

Dotation parcs  
nationaux et parcs  
naturels marins  
(1,45 € / hab. en moyenne)

Dotation de  
compensation  
(65,73 € / hab. en moyenne)

Complément de  
garantie  
(67,19 € /hab. en moyenne)

## Situation 2015 (consolidation)

Dotation forfaitaire  
N - 1

Variation de la  
population

## La dotation forfaitaire rénovée

### « **Dotation universelle de fonctionnement** »

Garantie à toutes les communes

### « **Dotation charges de centralité** »

### « **Dotation charges de ruralité** »

### « **Dotation de transition** »

Destinée à lisser les effets de la réforme sur une  
période à déterminer

**Le montant de ces différentes enveloppes et l'effet de cette nouvelle répartition devront faire l'objet de simulations.**

Source DGCL – outre-mer compris

# 1. **Rénover la dotation forfaitaire des communes**

***Une « dotation universelle de fonctionnement »  
garantie à toutes les communes***

**Cette dotation répondrait à la nécessité de compenser partout les compétences transférées par l'Etat et de financer, dans une logique d'aménagement équilibré du territoire, un socle de services publics de proximité dans toutes les communes.**

**Elle correspondrait à un montant unique par habitant, quelle que soit la taille démographique de la commune.**

*Des simulations devront permettre de déterminer ce montant unique, sachant que jusqu'en 2014, un montant minimal de 64,46 € / habitant était versé aux communes (cf. montant « plancher » du coefficient logarithmique).*

**Elle serait garantie à toutes les communes et préservée de toute ponction (y compris la contribution au redressement des finances publiques).**

*A titre d'information, en 2015, 59 communes ont une dotation forfaitaire nulle, contre une seule en 2014, en raison de leur contribution au redressement des finances publiques.*

# 1. Rénover la dotation forfaitaire des communes

## ***La dotation « charges de centralité »***

**Cette dotation répondrait à la nécessité de tenir compte des charges de centralité pesant sur les communes, qu'elles soient urbaines ou rurales.**

**Elle serait versée aux communes dont la population dépasse un seuil à déterminer.**

**Le seuil devra être validé au regard de simulations.**

*Pour mémoire, aujourd'hui, le plancher de 500 habitants est applicable (le coefficient logarithmique est une fonction égale à 1 lorsque la population DGF est inférieure à 500 habitants).*

**Elle correspondrait à un montant par habitant croissant avec la taille démographique de la commune (application d'un « coefficient logarithmique »)**

*Les travaux économétriques qui fondent ce coefficient dans son principe ne sont pas remis en cause (Gilbert & Guengant, 2004) : les charges d'une commune augmentent plus que proportionnellement à sa taille. En revanche, **les « bornes » du coefficient** (variant aujourd'hui de 1 à 2) **pourraient être réévaluées** sur la base d'une étude actualisée des charges de centralité. De même, **le montant minimum / hab. devra être déterminé.***

# 1. Rénover la dotation forfaitaire des communes

## *La dotation « charges de ruralité »*

**Cette dotation répondrait à la nécessité de mieux tenir compte des charges propres au monde rural.**

**Elle serait versée en fonction de critères ciblés, représentatifs des charges des communes rurales dont la population ne dépasse pas un seuil à déterminer.**

*La mission propose d'utiliser le critère de la **densité (nb hab. / km<sup>2</sup>)** afin que cette dotation soutienne les communes rurales qui, en dépit d'un faible nombre d'habitants, supportent des charges importantes, notamment d'entretien et de protection des espaces. **Le montant de cette dotation décroîtrait avec la densité de la commune (montant minimum et « bornes » à déterminer).***

*Les **zonages environnementaux** existants, eu égard à leur grande diversité et aux modifications fréquentes dont ils font l'objet, ne semblent pas compatibles avec l'objectif de simplification et de stabilisation des critères de répartition de la DGF. Cependant la problématique de la préservation des espaces naturels pourrait faire l'objet d'une étude approfondie.*

*Le **nombre d'enfants scolarisés en primaire** et la **longueur de voirie** figurent parmi les facteurs de charges les plus communément cités par les maires en zone rurale et pourraient être pris en compte au titre de cette enveloppe. La pondération des différents critères devra être précisée.*

**Elle tiendrait compte de la spécificité de certains territoires**

*Les **communes de montagne ou insulaires**, en raison des charges particulières qu'elles assument, pourraient conserver une bonification.*

*Cette dotation demeurerait plafonnée en **Guyane**, en raison de la taille très importante des communes.*

# 1. *Rénover la dotation forfaitaire des communes*

## *La « dotation de transition »*

**Cette dotation répond à la nécessité de lisser les effets de la réforme sur une durée à déterminer.**

**Elle correspondrait pour partie aux composantes « historiques » et figées de la DGF des communes, permettant ainsi de résorber progressivement les écarts injustifiés de DGF**

**Elle aurait vocation à s'éteindre dans un délai annoncé (au bout de 5 à 10 ans, à définir)**

*La dotation de « transition » permettrait de financer les « nouveaux emplois » de la DGF des communes, liés à la progression de la péréquation et à l'augmentation de la population, et pourrait être le vecteur (exclusif ou principal) de la contribution au redressement des finances publiques, en fonction des simulations qui seront réalisées.*

# ***1. Rénover la dotation forfaitaire des communes***

***Conclusion : une dotation forfaitaire plus juste et mieux à même de compenser les charges réelles des communes***

## **Les évolutions proposées par la mission :**

- Une « dotation universelle de fonctionnement » sanctuarisée pour toutes les communes et calculée en fonction d'un montant unitaire par habitant.
- Une enveloppe compensant les charges propres aux communes rurales, en particulier pour les territoires peu denses.
- L'extinction progressive des écarts injustifiés de DGF par la création d'une « dotation de transition » comprenant ses composantes « historiques » et figées, qui financerait notamment la progression de la péréquation et l'augmentation de la population, et pourrait être le vecteur (exclusif ou principal) de la contribution au redressement des finances publiques, en fonction des simulations qui seront réalisées.

## ***Cinq leviers de réforme de la DGF du bloc communal sont identifiés par la mission :***

- 1** ▶ **Rénover la dotation forfaitaire des communes et créer une « dotation universelle de fonctionnement » garantie à toutes les communes**
- 2** ▶ **Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »**
- 3** ▶ **Créer une DGF des EPCI, distincte de celle des communes et à l'architecture renouvelée**
- 4** ▶ **Créer une « DGF locale » qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal**
- 5** ▶ **Réexaminer les critères d'éligibilité et de répartition de la DGF et leur cohérence**

## 2. Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »

### Constats généraux de la mission sur la péréquation

- Bien que ne représentant que 25% de la DGF des communes, **la péréquation « verticale » (DSU, DSR, DNP) a fortement augmenté** : 3,65 Mds€ en 2015 ; +135% entre 2004 et 2015.

	Montant total 2015	Variation 2004-2015
<b>DSU</b>	1 730 M€	+ 172,44%
<b>DSR</b>	1 125 M€	+ 167,22%
<b>DNP</b>	794 M€	+ 39,54%

Source DGCL – données 2015 –  
outre-mer compris

- Cette progression s'est toutefois accompagnée d'un certain **saupoudrage**, en particulier pour la DSR, **qui nuit à l'efficacité péréquatrice des dispositifs** : en 2014, sur 36 553 communes hors outre-mer, près de 98% ont bénéficié d'une dotation de péréquation. 29 communes ont bénéficié de la DSU et de la DSR et 63 des trois dotations (DSU, DSR, DNP).
- Parallèlement, est prévue la **montée en charge de la péréquation « horizontale »** :
  - FPIC : de 150 M€ en 2012 à plus d'1 Md€ en 2016 ;
  - FSRIF : de 210 M€ en 2012 à 270 M€ en 2016.

**Il est aujourd'hui nécessaire de :**

- **Mieux cibler la péréquation « verticale »**
- **L'articuler de façon plus cohérente avec la péréquation « horizontale »**
- **Mesurer annuellement l'efficacité péréquatrice de l'ensemble des dispositifs**

## 2. Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »

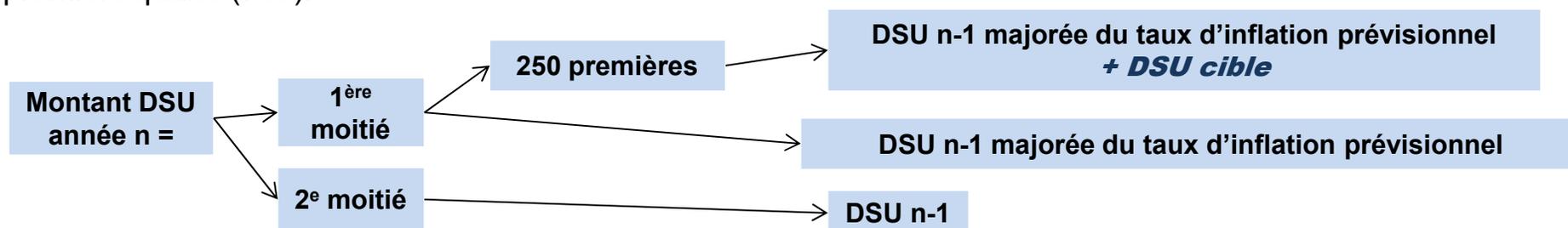
### Constats de la mission sur la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

#### → Un fonctionnement complexe

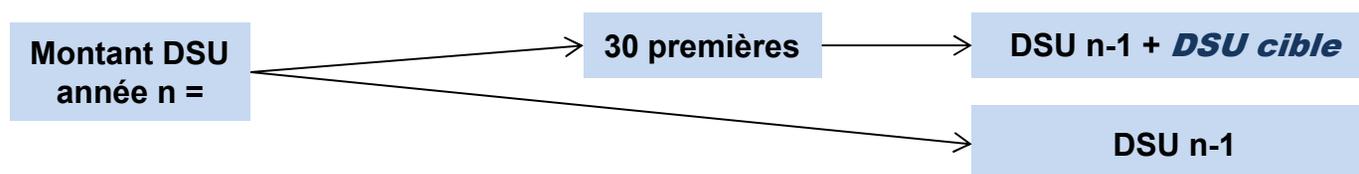
La DSU concerne les communes de plus de 5.000 habitants hors outre-mer, réparties en deux catégories démographiques : celles de 5.000 à 9.999 habitants et celles de 10.000 habitants et plus.

Pour chaque catégorie, les communes sont classées selon un indice synthétique (potentiel financier, nombre de logements sociaux et de bénéficiaires des APL, revenu moyen). Ce classement détermine leur éligibilité ainsi que le montant de leur dotation.

- **Communes de 10.000 habitants et plus** (981) : sont éligibles les communes classées dans les 3 premiers quarts (736).



- **Communes de 5.000 à 9.999 habitants** (1 159) : sont éligibles les communes classées dans le 1<sup>er</sup> dixième (116).



Source DGCL – données 2014 – hors outre-mer

## 2. Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »

### → Un ciblage insuffisant

- 75% des communes de plus de 10 000 habitants sont éligibles (736 communes sur 981 ; cf. supra).

### → Un dispositif porteur d'effets de seuil

- La distinction de deux catégories démographiques crée un effet de seuil.
- Le dispositif de DSU cible permet de soutenir les communes les plus défavorisées mais il est également porteur d'effets de seuil.

	Nombre de communes éligibles	Montant moyen / hab.	Montant max. d'attribution	Montant min. d'attribution	Montant / hab. de la dernière commune éligible à la cible et de celle classée juste après	Montant attribution de la dernière commune éligible à la cible et de celle classée juste après
<b>DSU totale</b>	852 (736 + 116)	57 € (de 3,11 à 576,70 €)	59 405 982 €	44 223 €	Communes ≥ 10.000 hab. : 55,57 € / 55,82 €  Communes 5.000 - 9.999 hab. : 187,38 € / 94,46 €	Communes ≥ 10.000 hab. : <b>2,49 M€ / 0,72 M€</b>  Communes 5.000 - 9.999 hab. : <b>1,15 M€ / 0,64 M€</b>
<b>DSU cible</b>	280 (250 + 30)	5,38 € (de 3,21 à 10,83 €)	1 043 485 €	18 996 €	Communes ≥ 10.000 hab. : 3,21€ / 0 €  Communes 5.000 - 9.999 hab. : 3,22 € / 0 €	Communes ≥ 10.000 hab. : <b>144 464 € / 0 €</b>  Communes 5.000 - 9.999 hab. : <b>19 859 € / 0 €</b>

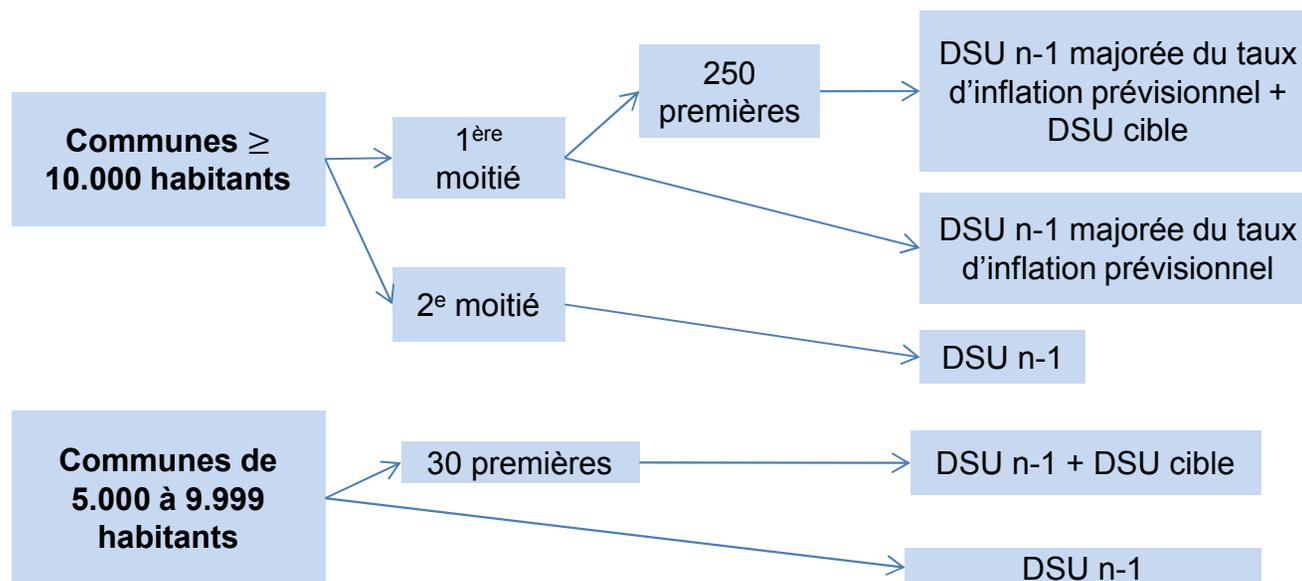
Source DGCL – données 2014 – hors outre-mer

## 2. Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »

### Pistes de réforme de la DSU

- **Remédier aux effets de seuils et simplifier l'architecture de la DSU** en supprimant les catégories démographiques (seuil unique à partir de 5 000 habitants) : le montant de DSU serait réparti en fonction d'un indice synthétique de richesse et de charges, en appliquant un coefficient de majoration visant à cibler les communes les plus défavorisées.
- **Resserrer les conditions d'éligibilité à la DSU.**

👉 La mission d'interroge sur le cumul des dotations de péréquation DSU /DSR.



### ***DSU rénovée et simplifiée***

Montant réparti en fonction d'un indice synthétique de richesse et de charges.

Coefficient de majoration pour les communes les plus défavorisées

## **2. Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »**

### **Constats de la mission sur la dotation de solidarité rurale (DSR)**

#### **→ Rappel : Une dotation composée de 3 fractions**

#### **Communes éligibles** (hors outre-mer)

#### **Critères de répartition** (hors outre-mer)

#### **Fraction bourg-centre** (39% en 2014)

Communes < 10.000 habitants chefs-lieux de canton (ancienne carte cantonale) ou regroupant au moins 15% de la population du canton. Certains chefs-lieux d'arrondissement de 10.000 à 20.000 habitants.

Population, potentiel financier, effort fiscal. Un coefficient multiplicateur est appliqué pour les communes situées en zone de revitalisation rurale (ZRR).

#### **Fraction péréquation** (53% en 2014)

Communes < 10.000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant à la même strate démographique.

Potentiel financier, effort fiscal, longueur de voirie, nombre d'enfants de 3 à 16 ans, et potentiel financier superficiaire.

#### **Fraction cible** (8% en 2014)

10.000 premières communes < 10.000 habitants, parmi celles éligibles à la fraction bourg-centre et/ou à la fraction péréquation, classées en fonction décroissante d'un indice synthétique basé sur le potentiel financier par habitant et le revenu moyen par habitant.

Identique à celle de la fraction péréquation

## 2. Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »

### → Un ciblage également insuffisant

- **34 803 communes (95%) éligibles** en 2014 : la DSR s'apparente davantage à une « **dotations forfaitaire complémentaire** » qu'à une dotation de péréquation.
- **Faiblesse des montants par habitant**, en particulier sur la fraction cible, et du montant minimum d'attribution (en 2014, 1 386 communes ont bénéficié d'un montant / hab. de DSR < 10 €).

### → Des conditions d'éligibilité de la fraction bourg-centre contestées

- La carte cantonale peut être en décalage avec les « territoires vécus » ; la problématique des charges de centralité en zone rurale est plus large.
- La loi de finances pour 2015 a neutralisé les effets de la réforme de la carte cantonale. La mission souligne que ce zonage n'est pas toujours représentatif des bourgs-centres.

Source DGCL – données 2014 – hors outre-mer

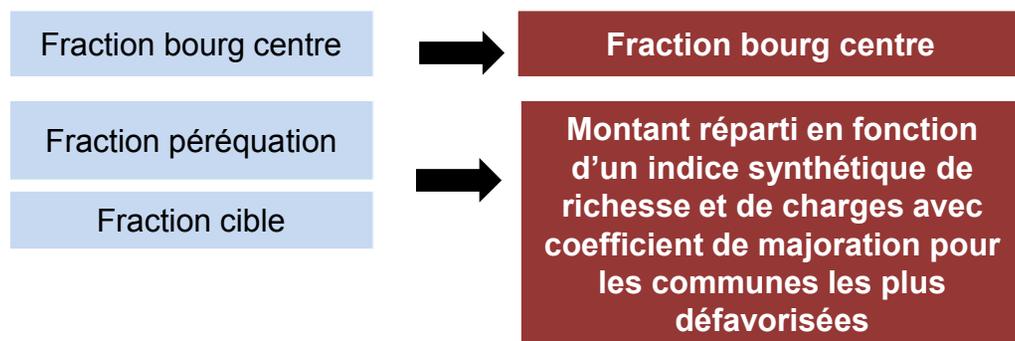
	Nombre de communes éligibles	Montant moyen / hab.	Montant max. d'attribution	Montant min. d'attribution	Montants / hab. de la dernière commune éligible à la cible et de celle classée juste après	Montant attribution de la dernière commune éligible à la cible et de celle classée juste après
<b>DSR totale</b>	<b>34 803</b>	27,15 €	666 663 €	<b>73 €</b>	41,42 € / 30,98 €	6 338 € / 4 709 €
<b>Fraction bourg-centre</b>	4 062	33,50 € (de 13 à 47,20 €)	468 321 €	142 €	–	–
<b>Fraction péréquation</b>	34 609	14,75 € (de 10,44 à 22,71 €)	147 337 €	197 €	–	–
<b>Fraction cible</b>	10 000	<b>8,06 €</b> (de 5,77 à 10,85 €)	84 133 €	153 €	15,31 € / 0 €	2 343 € / 0 €

## **2. Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »**

### ***Pistes de réforme de la DSR***

- **Cibler davantage la fraction « péréquation » en resserrant les conditions d'éligibilité, tout en conservant les trois composantes.**
- **ou Fusionner les fractions « péréquation » et « cible », resserrer les conditions d'éligibilité et supprimer les effets de seuil** en répartissant le montant cumulé selon un indice synthétique de richesse et de charges tout en appliquant un coefficient de majoration afin de privilégier les communes les plus défavorisées.

#### ***DSR rénovée et recentrée***



*👉 La création d'une dotation « charges de ruralité », au sein de la dotation forfaitaire, permettrait de mieux tenir compte des spécificités du monde rural et de proposer un ciblage plus important de la DSR.*

- **Déconnecter la fraction bourg-centre** du zonage électoral qui ne reflète pas toujours les réalités locales et **recentrer cette fraction sur les communes les plus défavorisées.**
- **Fixer un montant plancher d'attribution** (à déterminer ; ex.: 300 € pour la DNP).

## 2. Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »

### Constats de la mission sur la dotation nationale de péréquation (DNP)

#### → Rappels sur le fonctionnement de la DNP

L'éligibilité et le montant de la DNP tiennent compte (hors outre-mer) du potentiel financier, de l'effort fiscal et de la fraction du potentiel fiscal relative aux impositions économiques post-TP. Contrairement à la DSR et à la DSU, aucun critère de charges, hormis la population DGF, n'intervient. La DNP comprend deux parts :

- une part « principale » qui vise à corriger les insuffisances de potentiel financier,
- une part « majoration », plus spécifiquement destinée à la réduction des écarts de potentiel fiscal entre les communes de moins de 200.000 hab.

#### → Une dotation là encore peu ciblée

- **22 562 communes (61%) éligibles en 2014.**
- Parmi ces communes, 82 uniquement éligibles à la DNP ; **99% bénéficient donc en plus, de la DSU et/ou de la DSR.**
- **Faiblesse des montants par habitant** (en 2014, 4 138 communes bénéficiaient d'un montant / hab. < 10 €).

Source DGCL - données 2014 - hors outre-mer

	Nombre de communes éligibles	Montant moyen / hab.	Montant max. d'attribution	Montant min. d'attribution
<b>DNP totale</b>	<b>22 562</b>	15,90 €	14 852 220 €	300 €
<b>Part principale</b>	<b>22 562</b>	13,10 €	14 852 220 €	300 €
<b>Part majoration</b>	<b>16 499</b>	<b>6,12 €</b>	1 000 763 €	300 €

**La mission propose de supprimer la DNP et utiliser ses crédits pour abonder et rééquilibrer les deux autres dotations de péréquation (DSU / DSR).**

## **2. Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »**

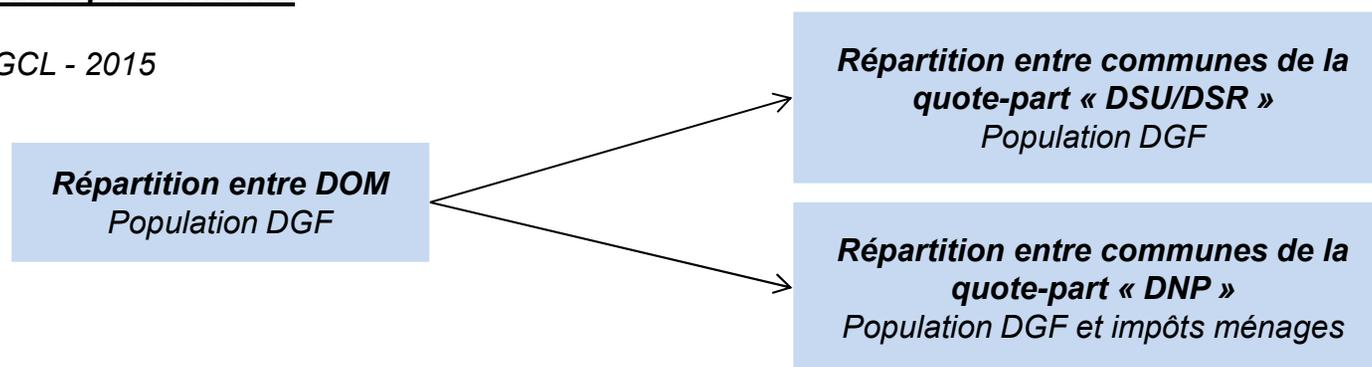
### **Constats de la mission sur la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM)**

#### **→ Rappels sur le fonctionnement de la DACOM**

- Les communes des DOM et des COM ne sont pas éligibles à la DSU, la DSR ou la DNP en tant que telles. Elles bénéficient de la DACOM, composée d'une **quote-part « DSU / DSR »** et d'une **quote-part « DNP »**.
- **Toutes les communes d'outre-mer sont éligibles.** Les modalités de répartition reposent sur des **critères spécifiques** : population, superficie et éloignement du chef lieu, critères financiers.
- En 2014, la DACOM représente **178 M€, soit 5,34% du montant total de la péréquation communale.** Ce montant est supérieur à celui résultant du strict poids démographique des communes d'outre-mer : il est calculé par application au montant mis en répartition au plan national du rapport, **majoré de 33%**, entre la population d'outre-mer et la population nationale totale.

#### **Modalités de répartition pour les DOM**

Source DGCL - 2015



## **2. Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »**

**→ Questions soulevées par le rapport de sénateur G. Patient (2014) sur les finances des collectivités locales des départements et régions d'outre-mer**

- Le système de la quote-part majorée est-il réellement avantageux pour les communes des DOM ?
- Faut-il introduire de la péréquation dans la répartition de la quote-part DSU/DSR des DOM ?

### ***Pistes de réforme de la DACOM***

- **Le régime particulier appliqué aux communes d'outre-mer demeure avantageux** : la péréquation verticale est plus élevée en outre-mer (65,10 € / hab. en moyenne) qu'en métropole (47,07 €).
- **Le caractère péréquateur de la DACOM pourrait en revanche être renforcé.** Pour les communes des DOM, la répartition interne pourrait ne plus être effectuée au prorata de la population, mais en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, éventuellement modulé selon la population.

 ***Les critères de ressources et de charges utilisés en métropole ne sont pas nécessairement adaptés aux communes d'outre-mer.*** A titre d'exemple, le potentiel fiscal renvoie une image incomplète de la richesse fiscale en ignorant l'essentiel de la fiscalité indirecte. L'enjeu est particulièrement important pour les communes ultramarines qui perçoivent ***l'octroi de mer.***

## **2. Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »**

### **Constats de la mission sur l'articulation des dispositifs de péréquation financière**

- **La distinction entre péréquation « verticale » et péréquation « horizontale » perd en pertinence.** La progression de la péréquation « verticale » est désormais financée indirectement par les collectivités territoriales elles-mêmes selon une logique horizontale.
- Le faible ciblage des dotations de péréquation, en particulier de la DSR, peut expliquer de nombreuses situations de communes bénéficiaires de la péréquation « verticale » et contributrices à la péréquation « horizontale ». **La mission propose donc un resserrement des conditions d'éligibilité de la DSU et de la DSR.**
- En revanche, **le cas des communes bénéficiaires de la DSU cible ou de la DSR cible et contributrices au FPIC doivent être traités.**
- **Les communes bénéficiaires de la DSU cible (280) font l'objet d'un traitement dérogatoire dans le cas où elles sont contributrices au FPIC.**
  - Communes  $\geq$  10 000 hab. : sur les 250 communes bénéficiaires de la DSU cible (hors outre-mer), les 150 premières bénéficient d'une prise en charge intégrale de leur contribution au FPIC par l'EPCI. En 2014, 56 communes se sont retrouvées dans une telle situation. Les 100 suivantes bénéficient d'un abattement de 50%, la part non prélevée étant prise en charge par l'EPCI. En 2014, 51 communes ont bénéficié de cette mesure.
  - Communes entre 5 000 et 9 999 hab. : sur les 30 communes bénéficiaires de la DSU cible (hors outre-mer), les 10 premières bénéficient d'une prise en charge intégrale de leur contribution au FPIC par l'EPCI. Aucune commune n'a sollicité ce dispositif en 2014. Les 20 suivantes bénéficient d'un abattement de 50%. 3 communes ont été concernées en 2014.
- **Les communes bénéficiaires de la DSR cible (10 000) ne bénéficient pas d'un traitement dérogatoire.** En 2014, 501 communes étaient bénéficiaires de la DSR cible et contributrices nettes au FPIC.

## ***2. Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »***

### ***Pistes de réforme pour améliorer l'articulation générale de la péréquation financière***

- Si la DSU cible et la DSR cible sont réformées et que les montants sont répartis selon un indice synthétique (cf. diapositives précédentes), la mission propose de **conserver ou instaurer un mécanisme d'exonération au FPIC pour les communes les plus défavorisées.**
- **Procéder annuellement à une évaluation de l'ensemble des dispositifs de péréquation financière** : analyse des effets cumulés, identification des effets contre-péréquateurs, appréciation de l'efficacité péréquatrice (situation avant / après), ...

## ***2. Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »***

### ***Points de vigilance transversaux sur la péréquation***

→ **Il convient d'être vigilant quant au financement de la progression de la péréquation « verticale ».** Elle est actuellement assurée pour moitié par un écrêtement d'une partie de la DGF du bloc communal et pour moitié par ponction sur des « variables d'ajustement » (allocations compensatrices soumises à minoration). Ces allocations soumises à minoration s'élèvent en 2015 à 554 M€ en LFI 2015 contre 1,46 Mds€ en 2010 en LF 2010. Avec une évolution spontanée estimée entre 100 et 200 M€, le montant disponible pour les diverses mesures à financer ne serait plus que de 350 à 450 M€.

→ **La péréquation financière joue aujourd'hui un rôle « d'amortisseur » de la baisse de la DGF.** En 2014, 12 784 communes (outre-mer compris) ont enregistré une progression ou une stabilité de leurs dotations, malgré la contribution au redressement des finances publiques, grâce à la progression de la péréquation financière.

→ **Des simulations spécifiques devront être réalisées sur le Grand Paris :** impact de la création de la métropole et des établissements publics territoriaux, en particulier sur le FPIC et le FSRIF ; impact sur la dotation d'intercommunalité de l'intégration de la commune isolée Paris dans un EPCI à FPU.

→ Etre éligible ou bénéficiaire de la DSU ou de la DSR est une condition d'éligibilité à des financements supplémentaires au titre des rythmes scolaires ou de la politique de la ville. Il conviendrait de **déconnecter ces financements de la DGF** ou à défaut d'être vigilant sur les effets induits par une réforme des dotations de péréquation.

→ **Les zonages sur la base desquels sont calculées les enveloppes de péréquation sont susceptibles d'évoluer.** Il est nécessaire d'être vigilant aux effets induits par ces modifications et de les lisser dans le temps (ex. : réforme annoncée des zones de revitalisation rurale).

## ***2. Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »***

***Conclusion : une péréquation recentrée, plus simple et plus cohérente***

### **Les évolutions proposées par la mission :**

- Une DSU renouvelée et aux conditions d'éligibilité resserrées, répartie en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges supprimant les effets de seuil tout en conservant une majoration pour les communes urbaines les plus défavorisées.
- Une DSR renouvelée et aux conditions d'éligibilité resserrées, intégrant une majoration pour les communes rurales les plus défavorisées et complétant les fonds alloués au titre de la part « charges de ruralité » de la dotation forfaitaire.
- La suppression de la DNP, qui pâtit d'un ciblage insuffisant, afin d'abonder la DSR et la DSU renouvelées.
- Une DACOM plus péréquatrice, répartie selon un indice synthétique de ressources et de charges, tenant compte des spécificités de l'outre mer.
- Une péréquation financière mieux articulée par des mesures d'exonération au FPIC des communes les plus défavorisées, ainsi qu'une évaluation régulière des effets cumulés des dispositifs et de leur efficacité péréquatrice.

## ***Cinq leviers de réforme de la DGF du bloc communal sont identifiés par la mission :***

- 1** ▶ **Rénover la dotation forfaitaire des communes et créer une « dotation universelle de fonctionnement » garantie à toutes les communes**
- 2** ▶ **Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »**
- 3** ▶ **Créer une DGF des EPCI, distincte de celle des communes et à l'architecture renouvelée**
- 4** ▶ **Créer une « DGF locale » qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal**
- 5** ▶ **Réexaminer les critères d'éligibilité et de répartition de la DGF et leur cohérence**



### 3. Créer une DGF des EPCI, distincte de celle des communes et à l'architecture rénovée

**DGF des EPCI actuelle**

Dotation d'intercommunalité

+

Dotation de compensation

**DGF des EPCI rénovée**

Une dotation autonome et autofinancée reprenant une architecture proche de la DGF des communes. La solidarité se ferait entre EPCI et non plus entre communes et EPCI.

Dotation universelle de fonctionnement

Une dotation forfaitaire indépendante de la catégorie juridique de l'EPCI, d'un montant unique par habitant, pour financer des services intercommunaux partout sur le territoire. Garantie à tous les EPCI et préservée de toute ponction (y compris la contribution au redressement des finances publiques).

Dotation de péréquation

Une dotation de péréquation pour toutes les catégories d'EPCI (y compris CU et métropoles). Fonction notamment du potentiel fiscal et de l'effort fiscal.

Dotation d'intégration et de mutualisation

Une nouvelle dotation permettant d'inciter à l'intégration, aux mutualisations et à la rationalisation des syndicats intercommunaux, par la prise en compte du CIF et/ou du CIM.

Dotation de transition

Une dotation pour lisser les effets de la réforme. Pourrait être le vecteur (exclusif ou principal) de la contribution au redressement des finances publiques. Reprend notamment la dotation de compensation qui explique les écarts injustifiés de DGF entre EPCI.

**Le montant de ces différentes enveloppes et l'effet de cette nouvelle répartition devront faire l'objet de simulations.**

### ***3. Créer une DGF des EPCI, distincte de celle des communes et à l'architecture rénovée***

***Conclusion : une DGF des EPCI en lien avec les enjeux actuels de l'intercommunalité***

#### **Les évolutions proposées par la mission :**

- Une DGF autonome de celle des communes et autofinancée, comprenant une « dotation universelle de fonctionnement » garantie à tout EPCI afin de financer un socle de services intercommunaux partout sur le territoire.
- Une DGF tenant compte du niveau réel d'intégration et de mutualisation au sein des EPCI plutôt que de l'appartenance à une catégorie juridique.
- Une DGF comprenant pour tous les EPCI une dotation de péréquation.
- L'extinction progressive des écarts injustifiés de DGF par la création d'une « dotation de transition », comprenant ses composantes « historiques » et figées, qui financerait notamment l'évolution de l'intercommunalité et pourrait être le vecteur (exclusif ou principal) de la contribution au redressement des finances publiques, en fonction des simulations qui seront réalisées.

## ***Cinq leviers de réforme de la DGF du bloc communal sont identifiés par la mission :***

- 1** ▶ **Rénover la dotation forfaitaire des communes et créer une « dotation universelle de fonctionnement » garantie à toutes les communes**
- 2** ▶ **Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »**
- 3** ▶ **Créer une DGF des EPCI, distincte de celle des communes et à l'architecture renouvelée**
- 4** ▶ **Créer une « DGF locale » qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal**
- 5** ▶ **Réexaminer les critères d'éligibilité et de répartition de la DGF et leur cohérence**

## **4. Créer une « DGF locale » qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal**

### **Le constat de la mission : La DGF n'intègre que partiellement la réalité intercommunale**

- **La DGF des communes et la DGF des EPCI sont aujourd'hui étroitement imbriquées** (cf. supra).
- **Les modalités de calcul de la DGF des communes tiennent partiellement compte de l'intégration intercommunale** : pour les communes membres d'un EPCI à FPU, le potentiel fiscal comptabilise une partie de la fiscalité économique perçue par l'EPCI. La répartition de la contribution au redressement des finances publiques entre communes et EPCI au prorata des recettes de fonctionnement tient compte des mises à disposition de personnel dans le cadre de mutualisations de services, mais ne tient pas compte des attributions de compensation.
- **La logique du FPIC est globalement bien acceptée** : elle repose sur des indicateurs de ressources et de charges agrégés à l'échelle du territoire intercommunal (potentiel financier agrégé, effort fiscal agrégé, revenu moyen).

**Il est aujourd'hui nécessaire et possible d'aller plus loin afin de tirer les conséquences de l'achèvement de la carte intercommunale et de l'approfondissement de l'intercommunalité.**

## **4. Créer une « DGF locale » qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal**

### **Une évolution est aujourd'hui indispensable**

- **Lors de la réforme de la DGF de 2004, le CFL a privilégié le « statu quo » sur le financement de l'intercommunalité** considérant que « le mouvement intercommunal n'était pas achevé ».
- **Il convient aujourd'hui de tirer les conséquences de la généralisation du fait intercommunal.** La réforme de la DGF a vocation à assurer un financement des collectivités cohérent avec les évolutions proposées dans le cadre de la loi NOTRe et actuellement en débat.
- Lors des auditions puis du CFL du 31 mars 2015, **la nécessité d'appréhender les richesses et les charges de manière consolidée à l'échelle des ensembles intercommunaux** a été largement reconnue.
- Une répartition de la DGF décidée par les élus locaux, dans le respect de l'identité communale, est la plus à même de **répondre aux enjeux propres à chaque territoire, tout en maintenant une solidarité financière entre communes et EPCI.**

***Il est aujourd'hui souhaitable d'évoluer vers une « DGF locale », intégrant des garanties fortes de l'autonomie communale.***

## **4. Créer une « DGF locale » qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal**

***Un préalable : appréhender les richesses et les charges de manière consolidée à l'échelle des ensembles intercommunaux***

- **Une vision consolidée des dotations et fonds, et des indicateurs de richesse et de charges permettrait d'affiner le diagnostic financier d'un territoire.**

Avec l'approfondissement de l'intercommunalité et l'imbrication croissante des budgets communaux et intercommunaux, il devient difficile de comparer les communes entre elles sans tenir compte de leur intégration communautaire, même si elle peut fortement varier d'un territoire à l'autre.

Une analyse consolidée à l'échelle des ensembles intercommunaux permettrait d'affiner l'appréciation des écarts de DGF par habitant (les disparités entre les territoires s'atténuent lorsque l'on change d'échelle d'analyse).

- **Un tel outil d'analyse pourrait être créé quelle que soit l'architecture de la DGF du bloc communal.**

☞ ***Cf. présentation par la DGCL d'une analyse « consolidée » par territoire en réponse à la demande du CFL le 31 mars 2015.***

## 4. Créer une « DGF locale » qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal

**Evoluer vers une « DGF locale » intégrant des garanties fortes de l'autonomie communale**

**La DGF du bloc communal aujourd'hui :**

**DGF des communes**

Dotation forfaitaire

Dotations de péréquation

**DGF des EPCI**

Dotation de compensation

Dotation d'intercommunalité

**Un dispositif de DGF territoriale optionnel existe (loi RCT 2010) mais aucun EPCI ne s'en est saisi.**

Des évolutions sur les règles de vote ont été introduites dans la loi MAPTAM de 2014 pour les métropoles et communautés urbaines (passage de l'unanimité à la majorité renforcée).

**La « DGF locale » comprendrait :**

**Une part non territorialisée**

Cette part de DGF serait calculée sur la base de **critères propres à la commune et à l'EPCI**, et répartie dans les conditions fixées par la loi, **sans dérogation possible.**

**Une part territorialisée**

Cette part de DGF serait calculée sur la base de **critères agrégés au niveau de l'ensemble intercommunal** et répartie dans les conditions fixées par la loi, **avec possibilité de dérogation par un vote à la majorité renforcée.**

**Une telle réforme devrait, en tout état de cause, reposer sur des garanties fortes de l'autonomie communale, inscrites dans la loi.**

## **4. Créer une « DGF locale » qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal**

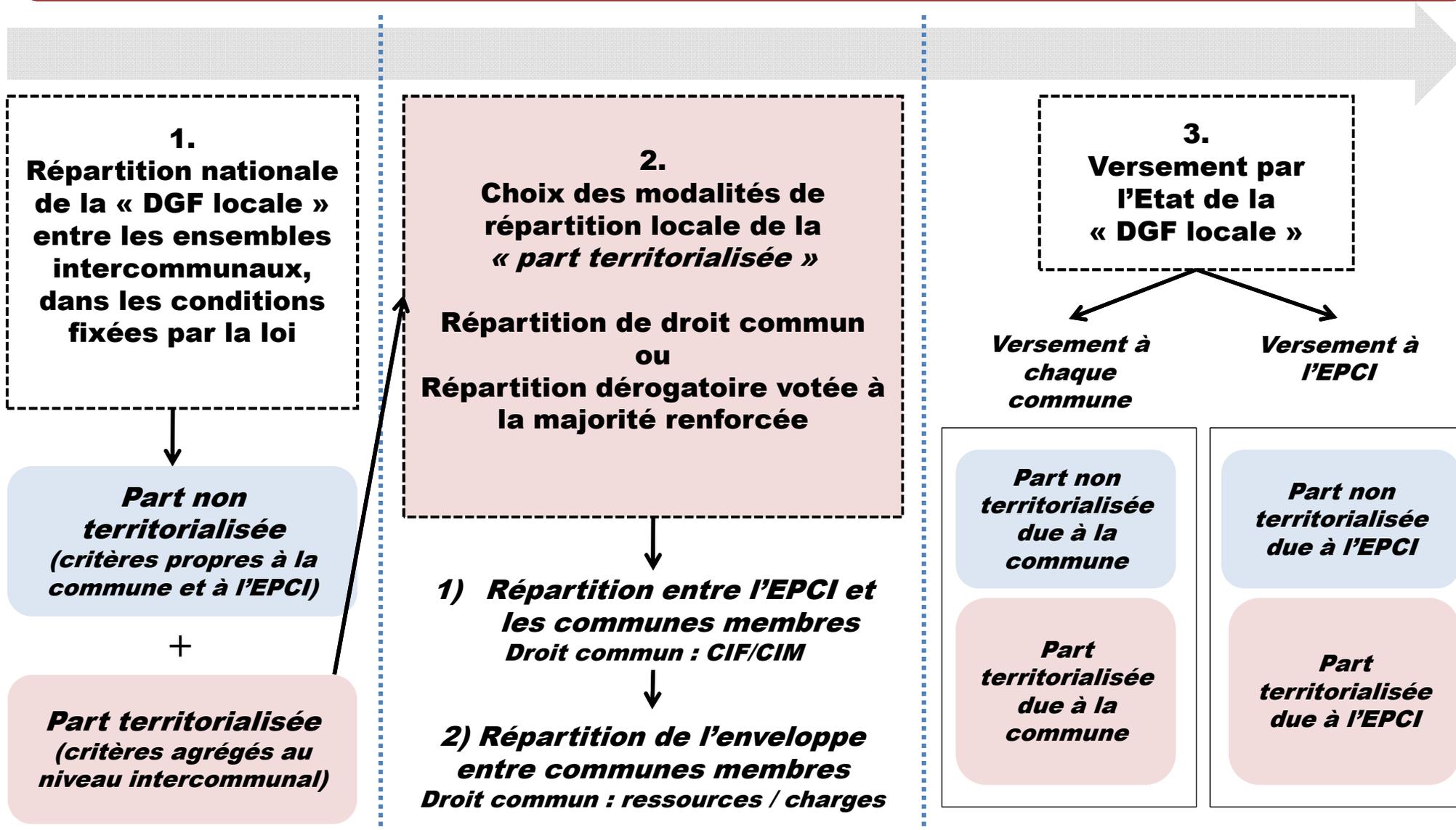
**Une exigence : des garanties fortes de l'autonomie communale**

**La « DGF locale » ne saurait conduire à ce que les communes ne touchent plus de DGF de la part de l'Etat. Des garanties fortes doivent être prévues par la loi.**

- **Quel que soit le scénario retenu, une part de la DGF ne serait pas territorialisée.** A minima, la « dotation universelle de fonctionnement » serait calculée et perçue à l'échelle de chaque commune et à l'échelle de chaque l'EPCI.
- **Le versement aux communes continuerait d'être effectué par l'Etat.** Le versement par l'EPCI de la part territorialisée serait optionnel et conditionné à un vote à l'unanimité.
- **Au niveau national, la répartition de la part territorialisée de DGF se ferait selon des critères prévus par la loi** (modèle du FPIC : critères agrégés de ressources et de charges).
- **Au niveau local, la loi prévoirait une répartition « de droit commun ».**
  - 1) Entre l'EPCI et les communes, elle pourrait tenir compte du degré d'intégration fiscale et de mutualisation.
  - 2) Entre communes membres, elle pourrait tenir compte de critères de ressources et de charges.
- **Des dérogations seraient possibles sous réserve d'une majorité renforcée.**

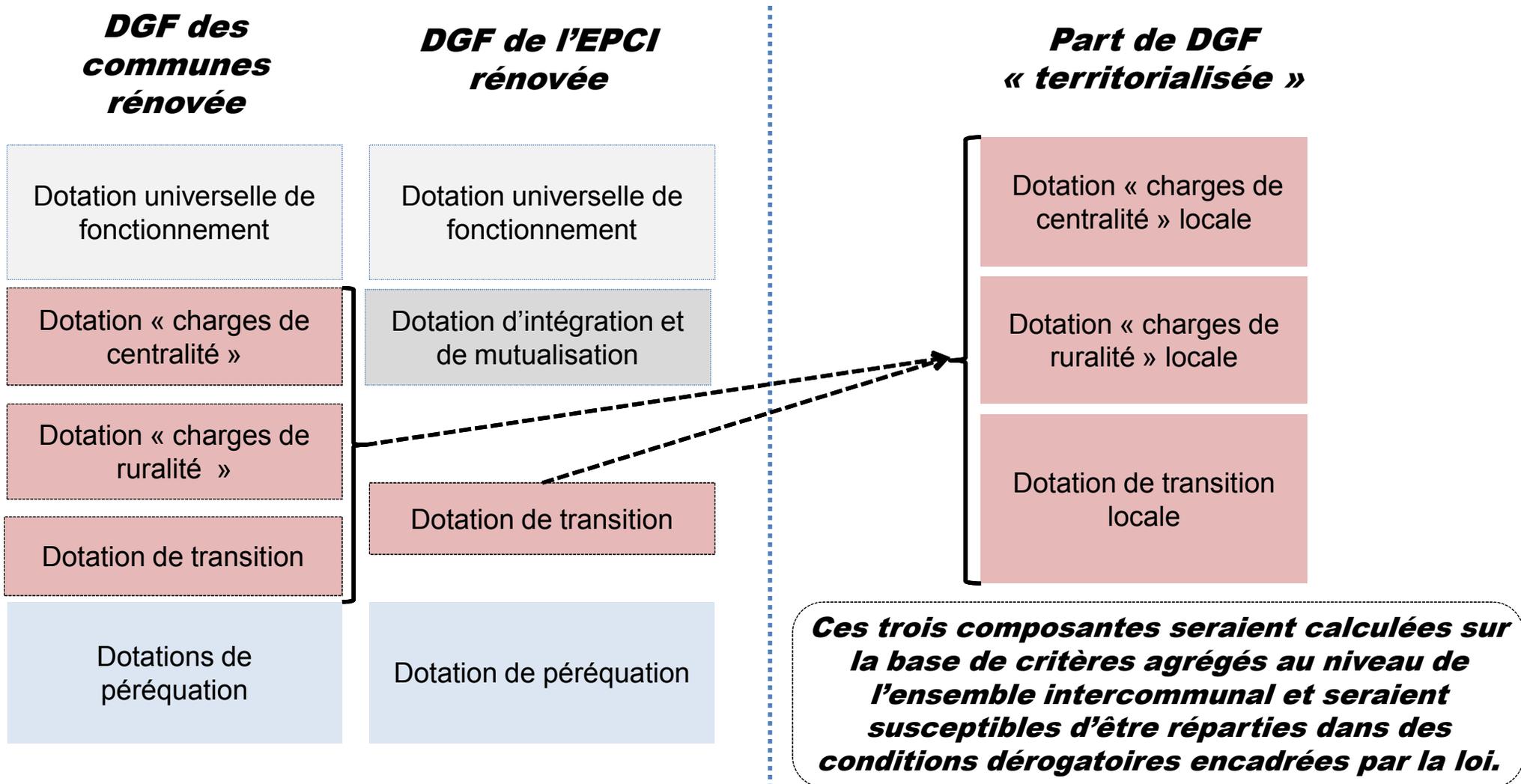
## 4. Créer une « DGF locale » qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal

**Le versement de la « DGF locale » maintiendrait un lien direct entre l'Etat et les communes**



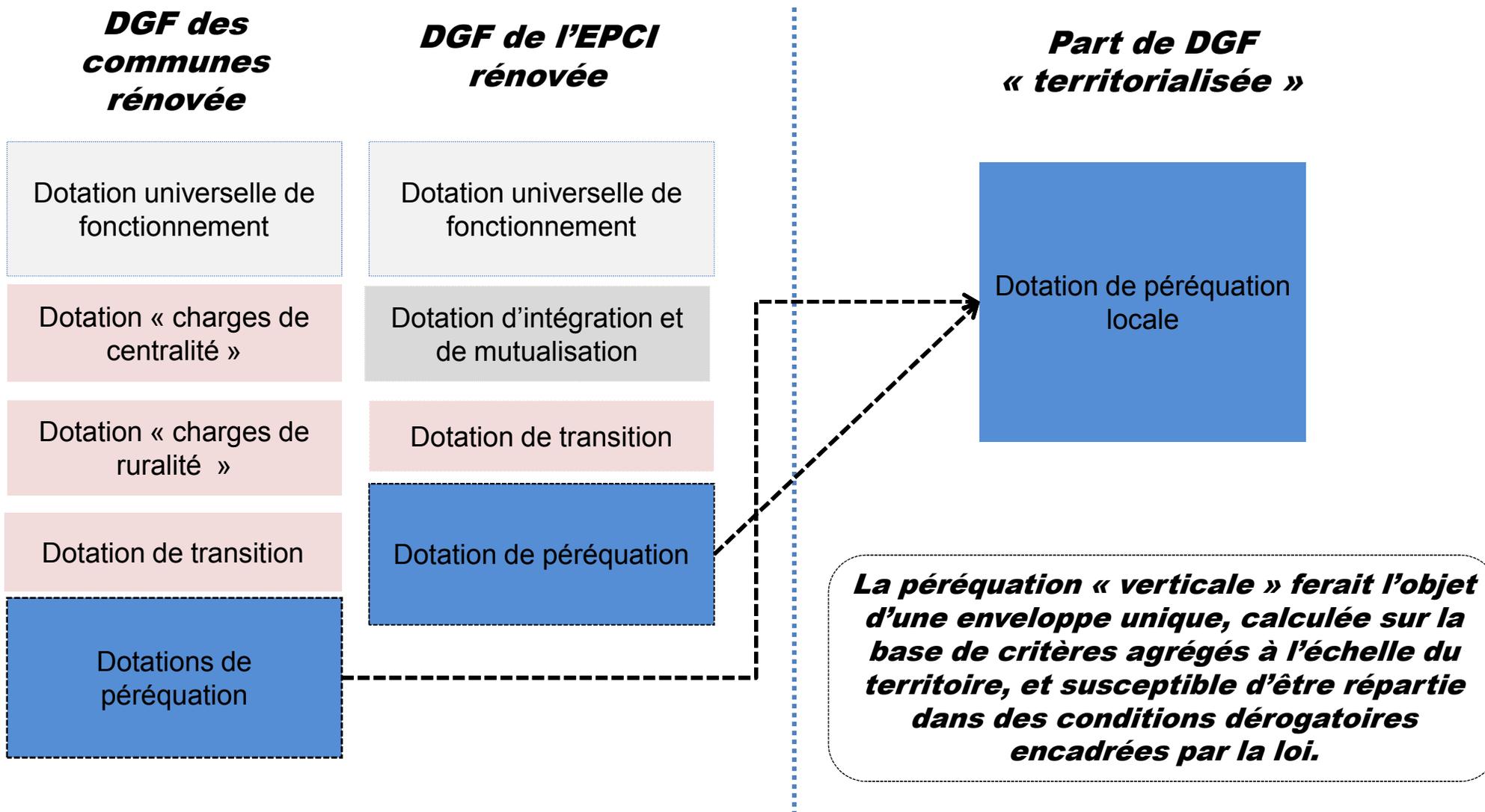
## 4. Créer une « DGF locale » qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal

**Scénario 1 : Seule la part forfaitaire (hors dotation universelle de fonctionnement) est territorialisée**



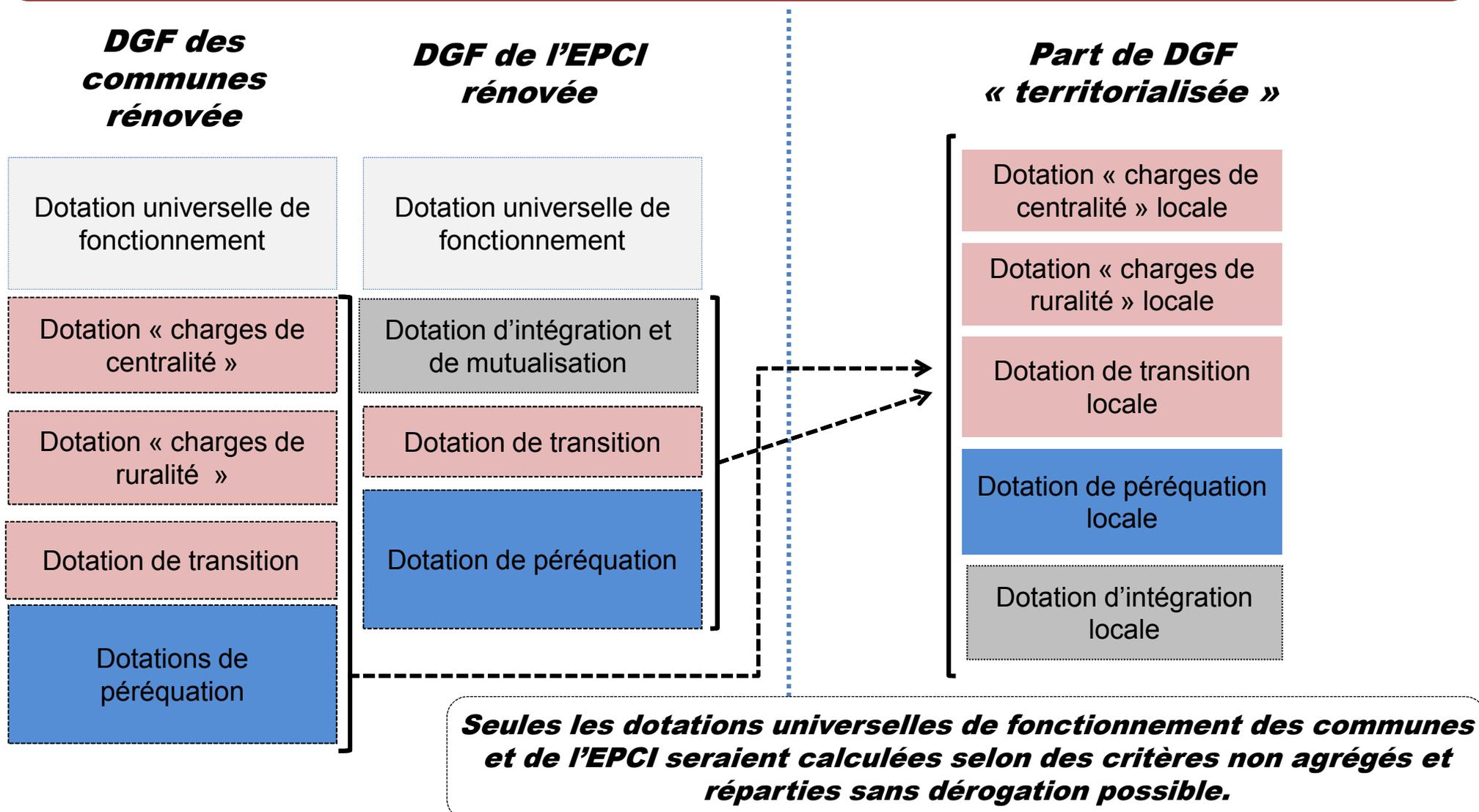
## 4. Créer une « DGF locale » qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal

### Scénario 2 : Seule la part péréquation est territorialisée



## 4. Créer une « DGF locale » qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal

### Scénario 3 : Toute la DGF (hors dotation universelle de fonctionnement) est territorialisée



## **4. Créer une « DGF locale » qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal**

### ***Points de vigilance transversaux sur la « DGF locale »***

- **La territorialisation de la part forfaitaire, comprenant la dotation de transition, (scénarios 1 et 3) conduit à ce que la contribution au redressement des finances publiques soit supportée à l'échelle du territoire.** Cela donnerait la possibilité à l'EPCI et aux communes membres de discuter de la répartition de l'effort entre eux, afin notamment d'en garantir la soutenabilité pour chacun. A défaut d'accord, c'est la répartition fixée en loi de finances qui s'appliquerait.
- **La territorialisation de la part péréquation (scénarios 2 et 3) soulève la question de l'articulation entre péréquation « verticale » et FPIC, et d'une éventuelle fusion des dispositifs.**
- **Une attention particulière devra être portée au respect des délais de notification des montants de DGF aux communes et EPCI afin de leur permettre de préparer et voter leurs budgets dans les temps.**

## **4. Créer une « DGF locale » qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal**

**Conclusion : une « DGF locale » en cohérence avec le fait intercommunal, respectueuse de l'identité et de l'autonomie des communes**

### **Les évolutions proposées par la mission :**

- Créer une DGF « locale » intégrant une part « territorialisée » calculée en fonction de critères agrégés à l'échelle du territoire et susceptible de faire l'objet, dans les conditions prévues par la loi, d'une répartition décidée par l'ensemble intercommunal à la majorité renforcée.
- La « DGF locale » comprendrait nécessairement une part « non territorialisée » calculée en fonction de critères propres aux communes et à l'EPCI et répartie sans dérogation possible aux conditions fixées par la loi. Cette dotation correspondrait *a minima* à la « dotation universelle de fonctionnement » des communes et des EPCI.
- Les communes et EPCI continueraient de se voir verser leur DGF (part territorialisée + part non territorialisée) par l'Etat, sauf choix contraire de l'ensemble intercommunal à l'unanimité.
- La « DGF locale » offre aux communes et EPCI l'opportunité de choisir, ensemble et localement, une répartition adaptée aux spécificités de chaque territoire.

## ***Cinq leviers de réforme de la DGF du bloc communal sont identifiés par la mission :***

- 1** ▶ **Rénover la dotation forfaitaire des communes et créer une « dotation universelle de fonctionnement » garantie à toutes les communes**
- 2** ▶ **Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »**
- 3** ▶ **Créer une DGF des EPCI, distincte de celle des communes et à l'architecture renouvelée**
- 4** ▶ **Créer une « DGF locale » qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal**
- 5** ▶ **Réexaminer les critères d'éligibilité et de répartition de la DGF et leur cohérence**

## **5. Réexaminer les critères d'éligibilité et de répartition de la DGF et leur cohérence**

### **Constats de la mission :**

- Le **nombre** de critères d'éligibilité et de répartition complexifie le calcul et l'évaluation des dotations et nuit à la compréhension de la DGF dans son ensemble (30 critères utilisés pour la DGF du bloc communal, 15 pour la DGF des départements et 9 pour les régions).
- Le **recensement** de certains critères peut s'avérer compliqué (difficulté quant à la disponibilité des données).
- La difficulté réside cependant moins dans les critères pris individuellement que dans leur **combinaison**, parfois très élaborée, à laquelle s'ajoutent les garanties, bonifications, écrêtements, plafonnements, ...
- Cette diversité permet toutefois de tenir compte des **spécificités des territoires**. La mission a constaté lors des auditions une forte demande de prise en compte de ces spécificités.

***La seule diminution du nombre de critères n'est pas un gage de simplification ; il faut en priorité s'assurer de leur pertinence, leur robustesse et leur cohérence et améliorer la transparence des données dans une logique « d'open data ».***

***La mission a examiné les critères de la DGF du bloc communal et identifié des propositions d'amélioration, des interrogations et des points de vigilance.***

## 5. Réexaminer les critères d'éligibilité et de répartition de la DGF et leur cohérence

### *Pistes de réforme sur les critères de charges*

#### → *Conserver le critère de la population*

La population DGF est pris en compte dans le calcul de la dotation forfaitaire, la DSU, la DSR, la DNP, la dotation d'intercommunalité et le FSRIF.

**Faut-il porter le poids des résidences secondaires de 1 habitant fictif à 2, afin de tenir compte des dépenses d'investissement et de fonctionnement des communes touristiques ?**

- Une telle évolution aurait des répercussions importantes sur l'ensemble de la DGF.
- Les problématiques propres aux communes touristiques pourraient sans doute être mieux traitées dans le cadre d'une enveloppe d'investissement spécifique, hors PSR.

#### → *Améliorer le critère du nombre de logements sociaux*

Ce critère est utilisé pour la DSU et le FSRIF. **Le périmètre retenu ne correspond pas à celui de la loi SRU, ce qui est une source de complexité.**

→ La mission propose d'harmoniser le périmètre pris en compte avec celui de la loi SRU (*étude de faisabilité en cours en lien avec la DHUP*).

#### → *Critère du revenu par habitant : revenu moyen ou revenu médian ?*

Le critère du **revenu moyen** est utilisé pour la DSU, le FPIC et le FSRIF, comme critère indirect de charges. Les revenus sont très inégalement répartis et le revenu moyen est sensible aux valeurs extrêmes. Il peut donc **masquer les disparités au sein d'une même collectivité.**

**Faut-il utiliser le revenu médian ?** A l'heure actuelle, le revenu fiscal médian par commune n'est pas une donnée accessible : elle suppose d'avoir connaissance du revenu par foyer fiscal, information protégée par le secret fiscal. Cette contrainte mérite d'être examinée afin de voir dans quelle condition elle pourrait être levée (par exemple : transmission de données agrégées à l'échelle de la commune par la DGFIP à la DGCL).

## **5. Réexaminer les critères d'éligibilité et de répartition de la DGF et leur cohérence**

### ***Pistes de réforme sur les critères de ressources***

#### ***→ Examiner une prise en compte élargie du critère de l'effort fiscal***

Ce critère est utilisé pour la DSU, la DSR, la DNP, le FSRIF et FPIC (effort fiscal agrégé) de manière différenciée. Il traduit le degré de sollicitation du contribuable local.

#### **Faut-il élargir l'utilisation de ce critère ?**

- Le poids du critère de l'effort fiscal est aujourd'hui limité (par exemple à 1,2 pour la DSR, à 1,3 pour les communes nouvellement éligibles à la DSU). Ce critère demeure toutefois pertinent et ses conditions d'utilisation, au titre de l'éligibilité ou de la répartition des dotations, nécessitent d'être approfondies.
- Ce critère pâtit par ailleurs d'un décalage temporel (utilisation des données fiscales n-1, correspondant aux taux appliqués en n-2).

#### ***→ Actualiser les critères de potentiel fiscal et de potentiel financier***

Ces critères sont utilisés pour la DSU, la DSR, la DNP, la dotation d'intercommunalité, le FSRIF et le FPIC (potentiel financier agrégé). Ils permettent d'apprécier les ressources que peut mobiliser une collectivité. Ils ont été remaniés suite à la réforme de la TP.

**→ La mission signale que ces critères pâtissent de l'obsolescence actuelle des valeurs locatives et seront fortement impactés par leur révision.** C'est la raison pour laquelle la mission propose qu'une clause de revoyure soit prévue.

## **5. Réexaminer les critères d'éligibilité et de répartition de la DGF et leur cohérence**

### ***Pistes de réforme sur les critères d'incitation***

#### **→ Améliorer le coefficient d'intégration fiscale (CIF)**

Le CIF est utilisé pour la dotation d'intercommunalité. Il correspond au rapport entre le produit de certaines recettes fiscales de l'EPCI et celui perçu par le bloc communal (EPCI + communes + syndicats intercommunaux). Il permet d'inciter les communes et les EPCI à une plus grande intégration fiscale. Le nombre d'EPCI à FPU est passé de 745 en 2002 (9 161 communes ; 30 M hab.) à 1 309 en 2015 (23 157 communes ; 54 M hab.).

#### **→ Faut-il revoir le CIF ?**

- Le CIF pâtit d'optimisations : transfert de recettes fiscales à l'EPCI permettant de gonfler artificiellement le coefficient, sans prise en charge réelle des dépenses (par exemple sur la redevance d'enlèvement des ordures ménagères). Pour éviter les « coquilles » vides, le CIF est d'ores et déjà retraité : les reversements de l'EPCI aux communes membres (attributions de compensation + DSC) sont retirés. A la suite aux auditions, la mission s'interroge sur le plafonnement de ce critère au-delà d'un certain seuil, pour éviter des transferts de fiscalité qui ne se justifieraient pas autrement que par la recherche d'une optimisation du CIF.

- Le CIF ne permet pas de mesurer le niveau réel de mutualisation au sein du bloc communal.

## **5. Réexaminer les critères d'éligibilité et de répartition de la DGF et leur cohérence**

### ***Pistes de réforme sur les critères d'incitation***

#### ***→ Introduire le coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM)***

Le CIM a pour objectif d'inciter financièrement le développement effectif des mutualisations, qui conduisent à une gestion optimisée, notamment en termes de dépenses de personnel.

Le « **coefficient de mutualisation** », prévu dans la loi MAPTAM, correspondant au ratio des dépenses de personnel des services fonctionnels de l'EPCI sur celles du bloc communal (EPCI + communes membres). Il s'avère restreint et inopérant : difficulté d'identification des services fonctionnels dans la comptabilité ; exclusion des services opérationnels qui présentent eux aussi des gisements d'économies et ont un poids financier très supérieur aux services fonctionnels.

Le « **coefficient d'intégration et de mutualisation** », proposé par le rapport IGA-IGF (2014) sur les mutualisations au sein du bloc communal, repose sur un périmètre de dépenses plus large et incite à la réintégration des syndicats infra-communautaires. Il correspond en effet au ratio des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement de l'EPCI sur celles du bloc communal (EPCI + communes membres + syndicats intercommunaux), hors reversements de produits de la fiscalité et remboursement d'emprunt ; les charges financières devront être retirées.

Le CIF et le CIM visent deux objectifs complémentaires (intégration fiscale / développement des mutualisations). Le CIM ne doit pas se substituer brutalement au CIF. Il sera donc nécessaire d'examiner leur articulation. Considérant les délais inhérents au développement des mutualisations au sein des EPCI, l'impact du CIM dans le calcul de la DGF peut être au départ limité, puis progressivement augmenté.

Le CIM peut également pâtir d'optimisations. Il conviendra de les anticiper en tenant compte des enseignements sur le CIF.

Par ailleurs, comme le souligne le rapport IGA-IGF, il conviendra, concomitamment, d'encourager non financièrement les autres formes de mutualisation au sein du bloc communal par un assouplissement de la réglementation.

# ***Conclusion***

- 1** ▶ **Résumé des pistes de réforme proposées**
- 2** ▶ **Des pistes de réforme à évaluer au regard de simulations financières**
- 3** ▶ **Une question : peut-on mener de front toutes les réformes ?**

# ***Résumé des pistes de réforme proposées***

## ***1) Une dotation forfaitaire des communes rénovée***

- **Création d'une « dotation universelle de fonctionnement »** garantie à toutes les communes, fonction d'un montant unitaire par habitant, et sanctuarisée.
- **Maintien d'une dotation de « charges de centralité »** tenant compte de la population pondérée.
- **Création d'une dotation « charges de ruralité »** répondant aux charges propres aux territoires ruraux, en particulier ceux de faible densité.
- **Création d'une « dotation de transition »**, correspondant notamment aux composantes « historiques » et figées de la DGF des communes, causes principales des écarts injustifiés, qui financerait notamment la progression de la péréquation et l'augmentation de la population, et pourrait être le vecteur (exclusif ou principal) de la contribution au redressement des finances publiques, en fonction des simulations réalisées.

## ***2) Une péréquation recentrée, plus simple et plus cohérente***

- Une **DSU rénovée et recentrée** répartie en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges supprimant les effets de seuil tout en conservant une majoration pour les communes les plus défavorisées.
- Une **DSR rénovée et recentrée** répartie en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges et comprenant également une majoration pour les communes les plus défavorisées.
- La **suppression de la DNP** qui viendrait abonder la DSR et la DSU rénovées.
- Une **DACOM plus péréquatrice**, tenant compte des ressources et des charges des communes d'outre-mer.
- Une **péréquation financière mieux articulée**.

## ***Résumé des pistes de réforme proposées***

### ***3) Une DGF des EPCI distincte de celle des communes et à l'architecture renouvelée***

- Création d'une DGF des EPCI autonome de celle des communes.
- Création d'une « **dotations universelle de fonctionnement** » **garantie à tous les EPCI**, fonction d'un montant unitaire par habitant, et sanctuarisée.
- Création d'une « **dotations de péréquation** » **pour tous les EPCI**, y compris les CU et les métropoles.
- Création d'une « **dotations d'intégration et de mutualisation** », tenant compte du niveau réel d'intégration et de mutualisation au sein du territoire.
- Création d'une « **dotations de transition** » correspondant notamment aux composantes « historiques » et figées de la DGF des EPCI, causes principales des écarts injustifiés, qui pourrait être le vecteur (exclusif ou principal) de la contribution au redressement des finances publiques en fonction des simulations réalisées.

### ***4) Une « DGF locale » respectueuse de l'autonomie communale et intégrant le fait intercommunal***

- Création d'une « DGF locale » intégrant une **part « territorialisée »** calculée en fonction de critères agrégés à l'échelle du territoire et susceptible de faire l'objet d'une **répartition décidée par l'ensemble intercommunal à la majorité renforcée**.
- Elle **comprendrait nécessairement une part « non territorialisée »**, calculée en fonction de critères propres aux communes et à l'EPCI et répartie sans dérogation possible aux conditions fixées par la loi. Cette dotation correspondrait *a minima* à la « dotations universelle de fonctionnement » des communes et des EPCI.
- Les communes et EPCI continueraient de se voir **verser leur DGF** (part territorialisée + part non territorialisée) **par l'Etat**, sauf choix contraire de l'ensemble intercommunal à l'unanimité.
- La « DGF locale » **offre aux communes et EPCI l'opportunité de choisir, ensemble et localement, une répartition adaptée aux spécificités de chaque territoire**.

## ***Résumé des pistes de réforme proposées***

### ***5) Des critères de répartition pertinents et cohérents***

- Améliorer le critère du nombre de logements sociaux.
- Examiner une prise en compte élargie du critère de l'effort fiscal.
- Actualiser les critères du potentiel fiscal et du potentiel financier.
- Introduire un coefficient d'intégration et de mutualisation et l'articuler avec le CIF.

## ***Des pistes de réforme à évaluer financièrement***

***Les groupes de travail du CFL pourront évaluer ces pistes de réforme sur la base de simulations financières.***

→ Des **simulations financières** seront effectuées pour éclairer les travaux des groupes de travail jusqu'en juillet.

→ **La mission se réserve la possibilité de faire évoluer ses propositions** au regard des résultats de ces simulations financières.

→ S'agissant notamment de la contribution au redressement des finances publiques, la mission souligne que **les « dotations de transition » qu'elle propose d'instaurer pourraient en être le vecteur principal ou exclusif.**

## ***Une question : peut-on mener de front toutes les réformes ?***

**La mission s'interroge sur la possibilité de mener simultanément la réforme de la DGF, la montée en charge de la péréquation « horizontale », la baisse des dotations, la révision des valeurs locatives et la réforme territoriale.**

- Au vu du constat établi, en particulier l'iniquité de la répartition de la DGF, la mission considère que **la priorité est de traduire la réforme de la DGF du bloc communal dans le PLF 2016.**
- Une **pause dans la progression de la péréquation financière** (particulièrement la péréquation horizontale) pourrait être envisagée, sachant que la mission propose de renforcer le ciblage de la péréquation verticale et de mieux l'articuler avec la péréquation horizontale.
- Une **clause de revoyure** doit être prévue à l'occasion de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et d'habitation, du fait de l'impact de cette réforme sur les critères de ressources utilisés pour le calcul de la DGF.