



*GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉFORME DE LA DGF
DU BLOC COMMUNAL*

Charles Guené et Claude Raynal,
rapporteurs pour le Sénat

Christine Pires Beaune et Véronique Louwagie
rapporteuses pour l'Assemblée nationale

29 juin 2016

Introduction

- La réforme de la DGF inscrite à l'article 150 de la LFI 2016 a été reportée au 1^{er} janvier 2017 en raison de la refonte de la carte intercommunale et des dysfonctionnements constatés au cours du débat budgétaire.
- Le Sénat et l'Assemblée nationale ont créé des groupes de travail afin de lever ces différents points de blocage – tout en conservant l'architecture de l'article 150.
- Les travaux des groupes ont été accompagnés par le cabinet « Ressources consultants finances », afin de présenter des analyses et des propositions et de produire des simulations.
- Les groupes de travail se sont réunis pour travailler sur les thématiques suivantes :
 - L'articulation entre la réforme de la DGF et la baisse des dotations ;
 - L'architecture de la dotation forfaitaire ;
 - Les dispositifs de péréquation verticale ;
 - La DGF des EPCI ;
 - Les mécanismes de transition.

Introduction

- Ces séances ont été préparées en amont par les rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du Sénat et les rapporteuses de l'Assemblée nationale, réunis au sein d'un comité de pilotage, afin de coordonner les travaux des deux assemblées.
- Le groupe de travail a entendu les ministres Jean-Michel Baylet et Estelle Grelier, et consulté les associations d'élus, sollicitées pour l'envoi de contributions écrites et invitées à participer à une table ronde.
- À la suite de l'annonce du report de la réforme à 2018 par le Gouvernement, le groupe de travail propose de :
 - Remédier dès 2017 aux problèmes urgents posés par la DGF actuelle : les « DGF négatives », le financement de la péréquation verticale, l'effet de seuil de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et le fonctionnement en enveloppes de la DGF des EPCI ;
 - Définir les principes pouvant constituer le socle d'une future réforme de la DGF à partir de 2018.

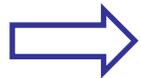


I. Les points à réformer dès le PLF 2017

A. Le « rebasage » de la DGF des communes et des EPCI

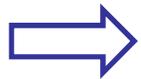
Les principes du « rebasage » de la DGF

La contribution au redressement des finances publiques (CRFP) n'est pas un prélèvement sur la DGF, mais un prélèvement sur les recettes réelles de fonctionnement (RRF).



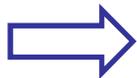
Il est possible de faire reposer la CRFP sur d'autres vecteurs que la DGF.

L'article 150 de la loi de finances pour 2016 maintient la différence de traitement entre la compensation de la suppression de la « part salaires » (1999) et celle de la composante matériels (2010) de la taxe professionnelle (TP) : la seconde serait garantie à travers la DCRTP tandis que la première serait redistribuée, en tant que composante de la DGF actuelle. Ceci revient à traiter différemment les territoires selon la composition des bases de leur ancienne TP.



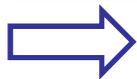
Il est proposé d'« homogénéiser » les DGF des communes et des EPCI en globalisant – de façon neutre pour chaque commune et EPCI à travers les attributions de compensation – les compensations de l'ancienne taxe professionnelle au niveau des EPCI, quel que soit leur statut fiscal.

Afin d'éviter les « DGF négatives » l'article 150 prévoit de redonner une DGF aux communes les plus « riches », qui seraient dès lors les principales bénéficiaires de la réforme.



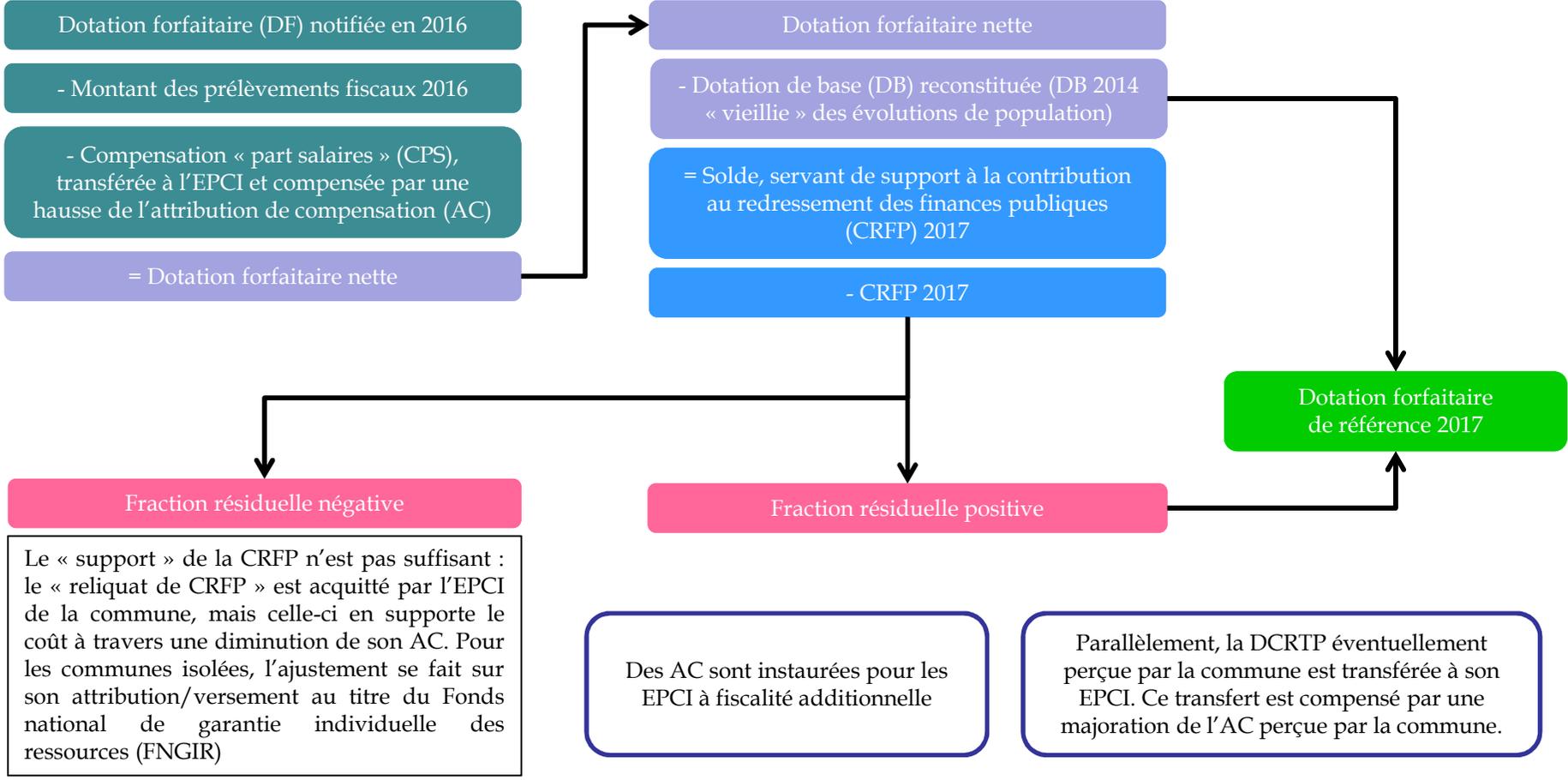
Il est proposé de définir une « dotation de référence » pour chaque commune, objectivée, ce qui permettra de supprimer les « DGF négatives » sans remettre en cause la CRFP.

Les conséquences de l'article 150 étaient difficiles à analyser car elles n'étaient pas séparées de la CRFP et la masse globale variait selon l'année prise en compte.



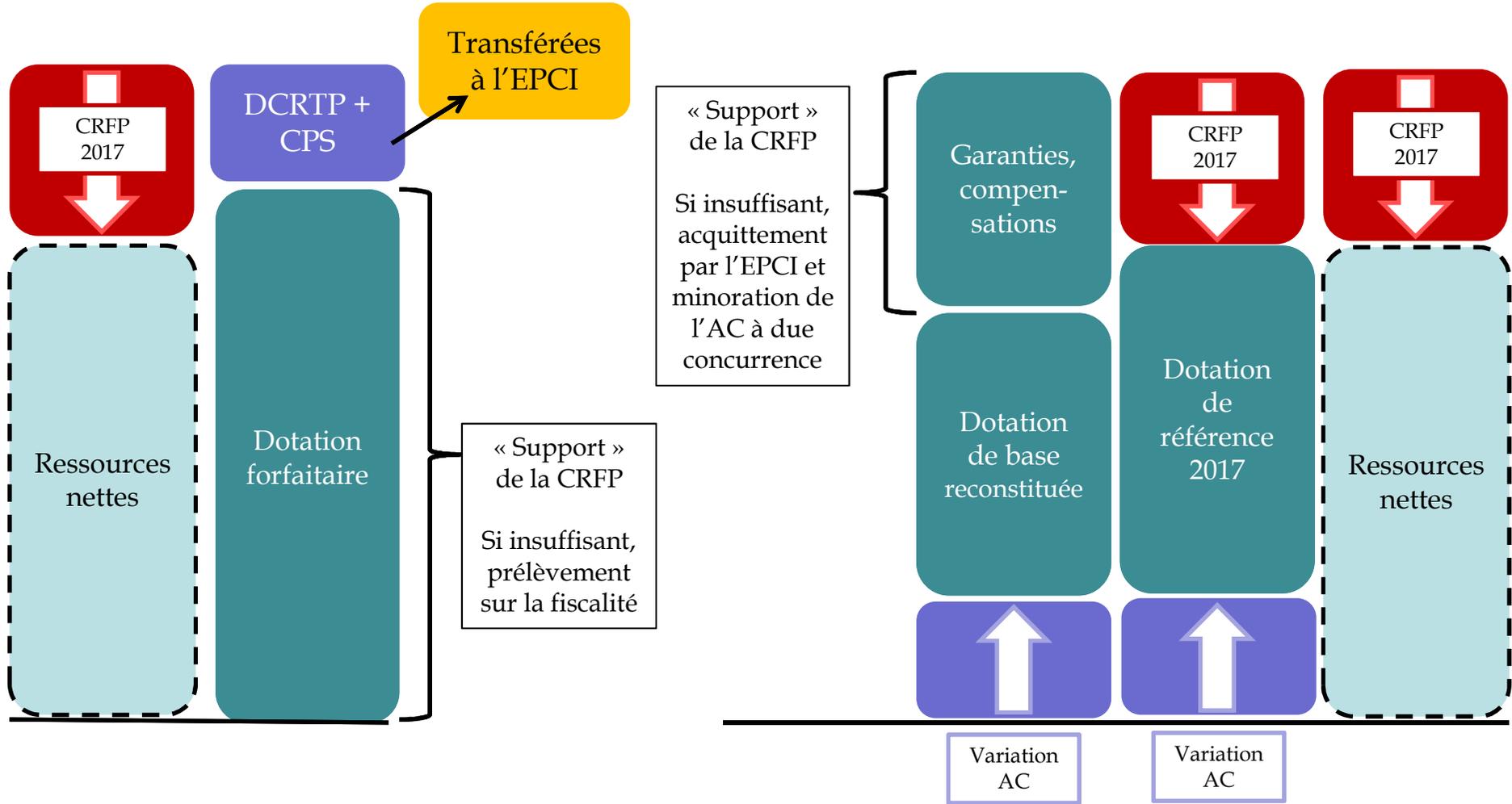
Le « rebasage » permet de conserver un montant de DGF constant dans le temps, la CRFP s'imputant avant le calcul de la dotation de référence, et facilite donc les comparaisons dans le temps.

« Rebasage » de la dotation forfaitaire des communes



➡ Le « rebasage » est financièrement neutre pour chaque commune

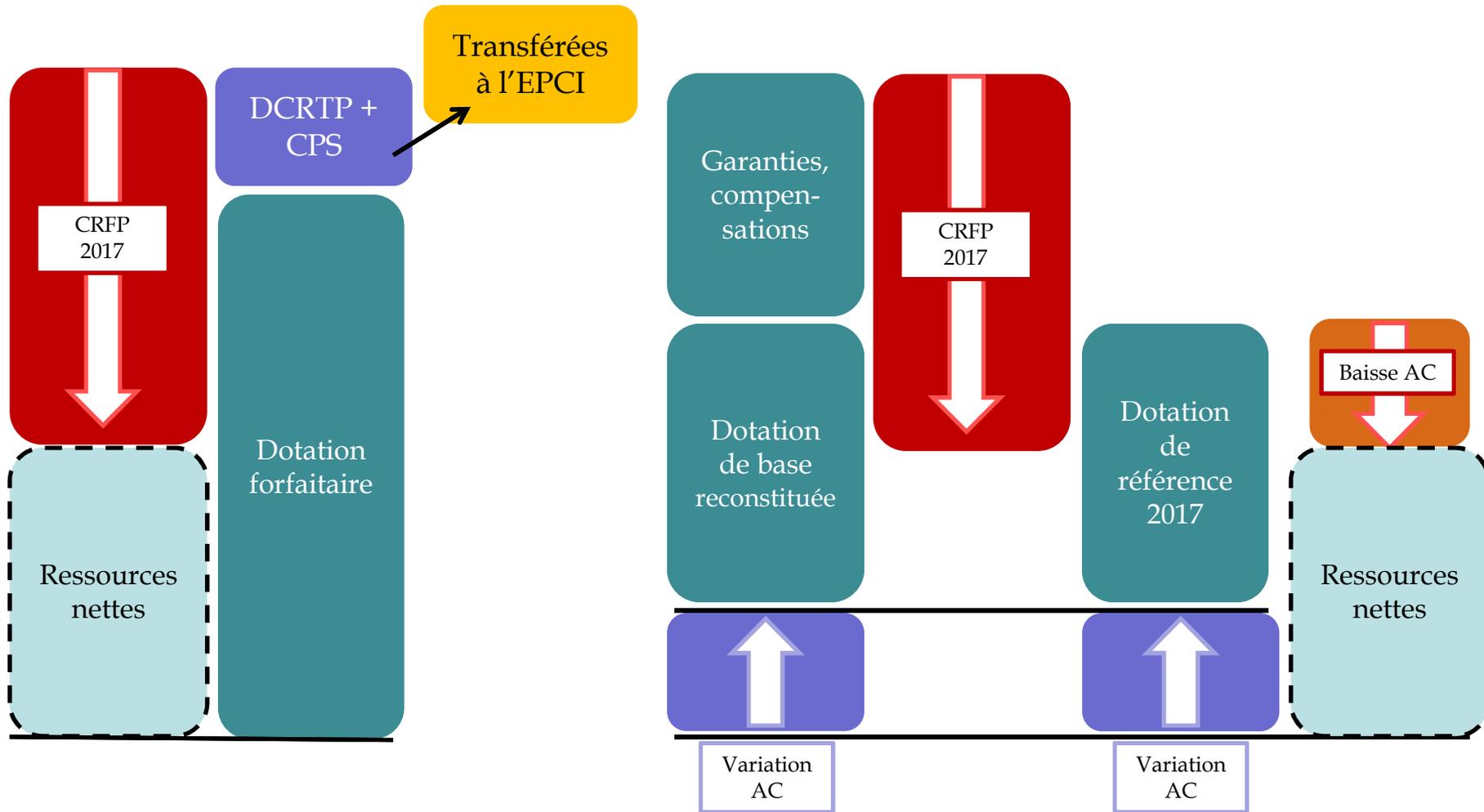
Cas d'une commune dont le « support » permet d'absorber toute la CRFP 2017



Dotation forfaitaire 2015

Proposition du groupe de travail

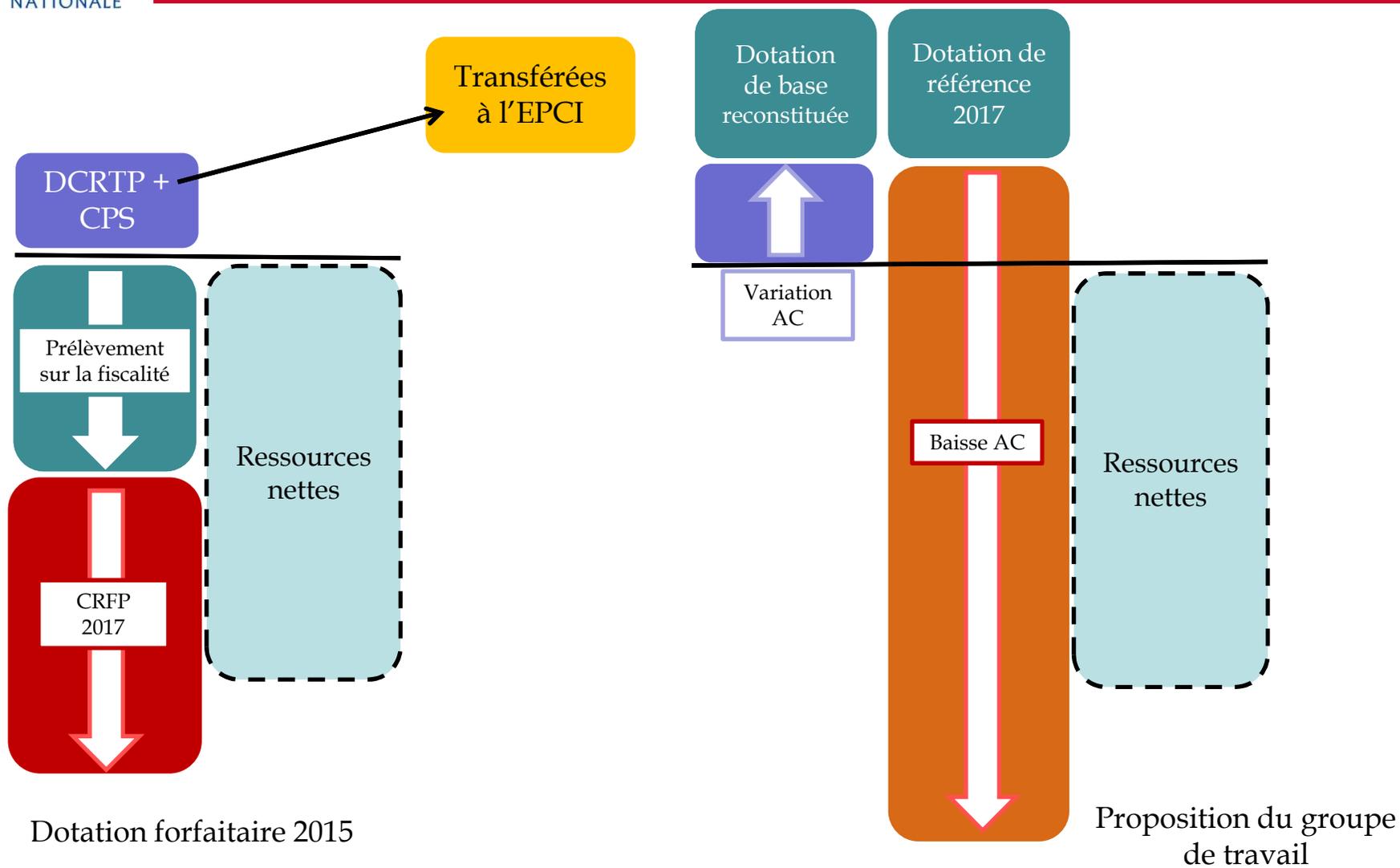
Cas d'une commune dont le « support » ne permet pas d'absorber toute la CRFP 2017



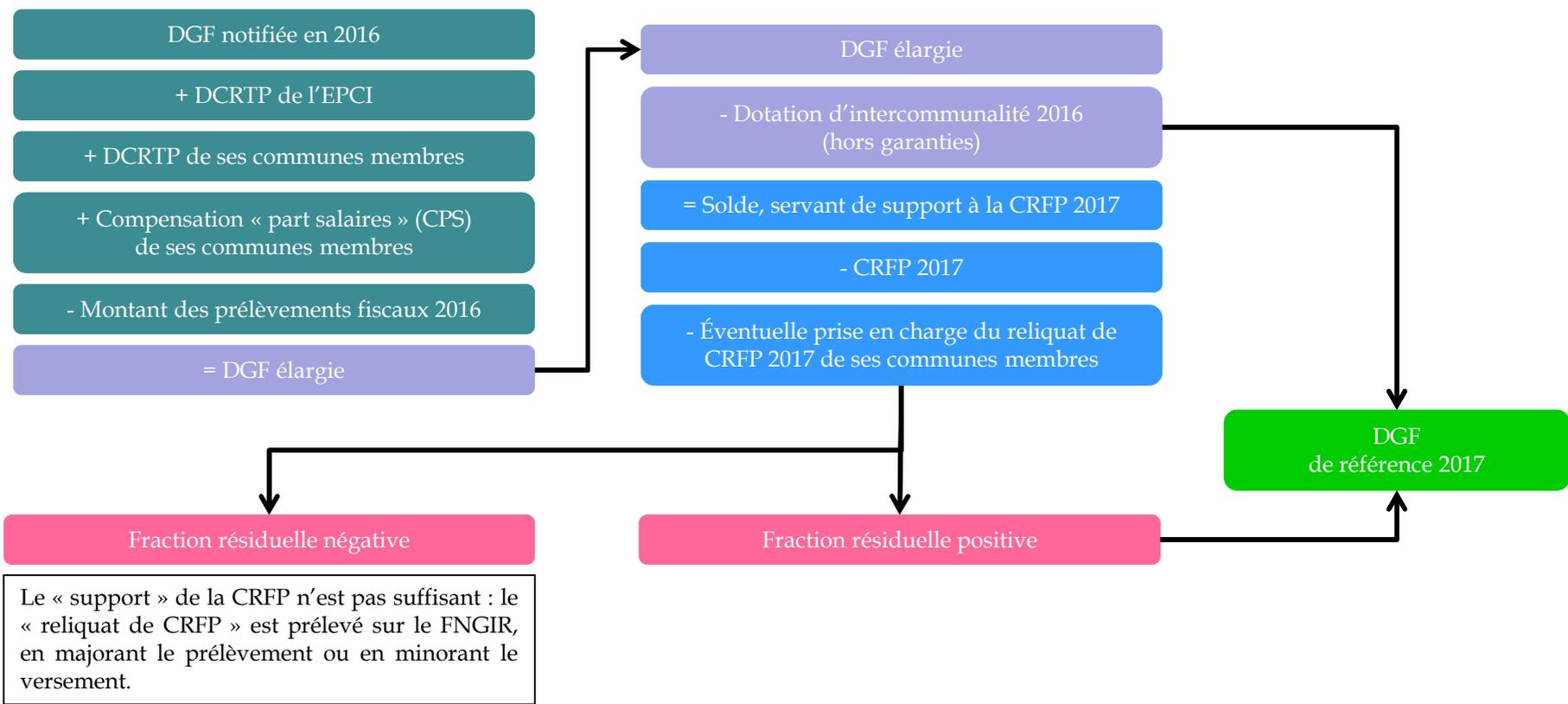
Dotation forfaitaire 2015

Proposition du groupe de travail

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

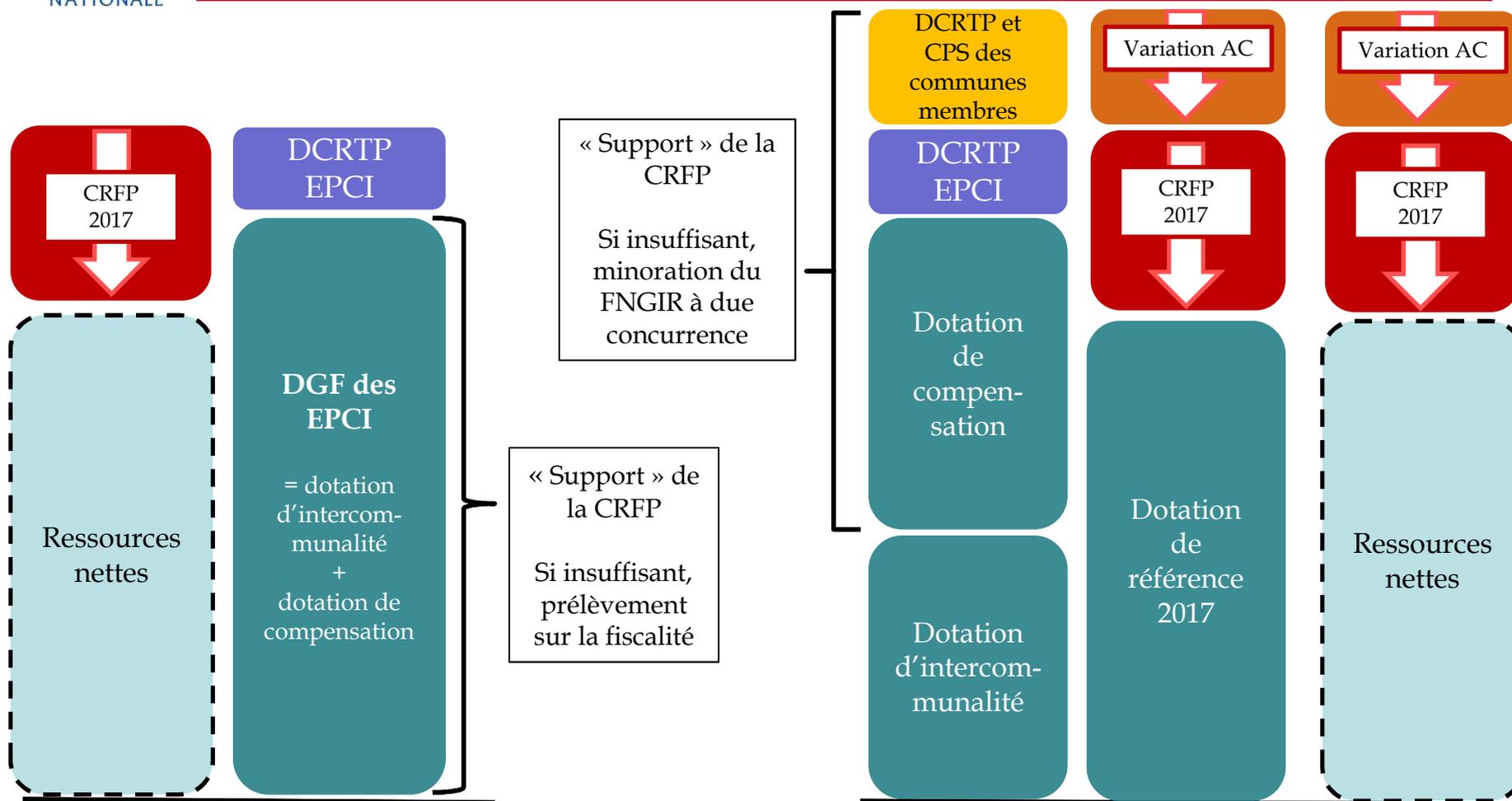


« Rebasage » de la DGF des EPCI



➡ Le « rebasage » est financièrement neutre pour chaque EPCI

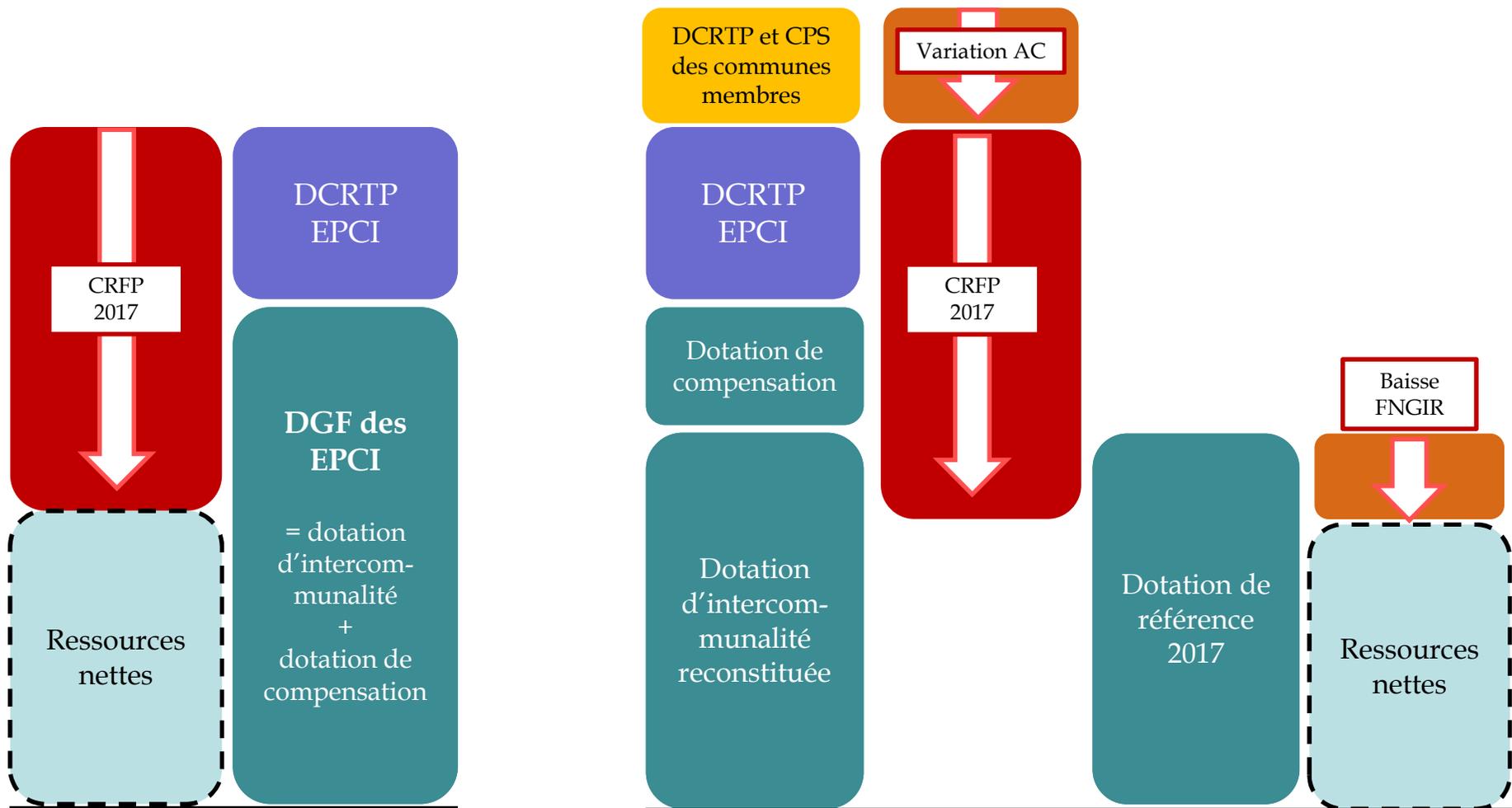
Cas d'un EPCI dont le « support » permet d'absorber toute la CRFP 2017



DGF des EPCI 2015

Proposition du groupe de travail

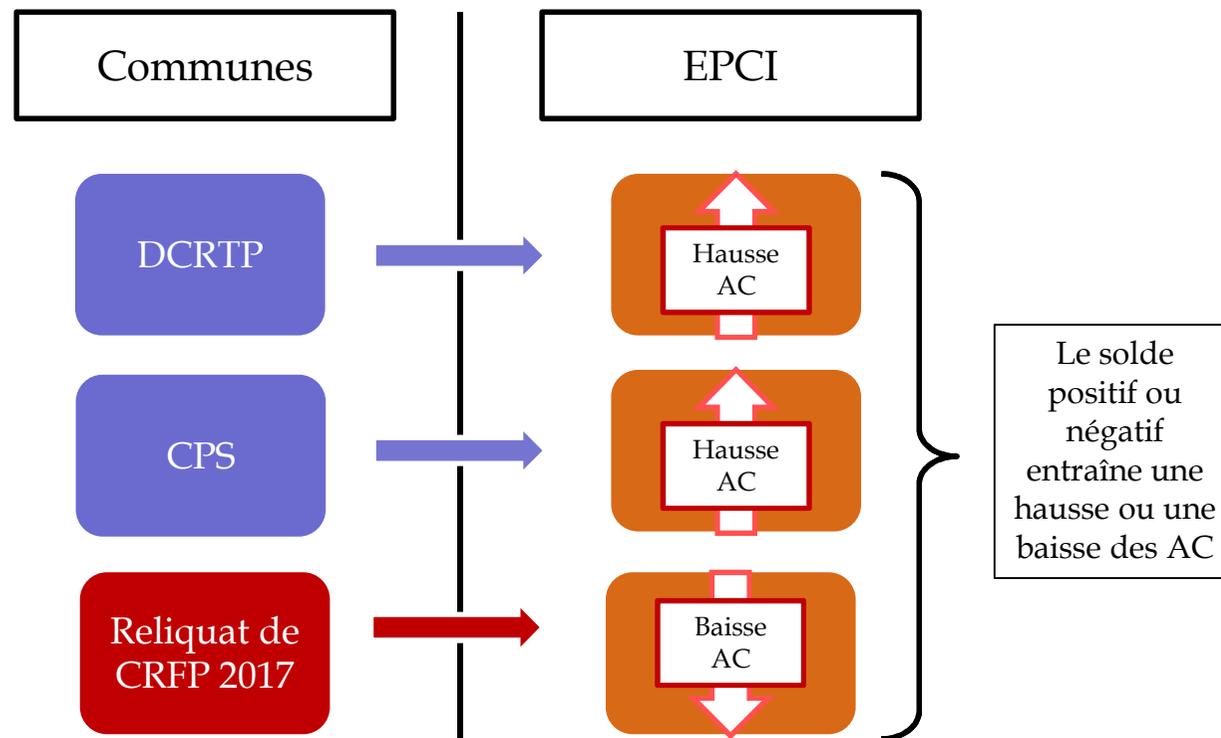
Cas d'un EPCI dont le « support » ne permet pas d'absorber toute la CRFP 2017



DGF des EPCI 2015

Proposition du groupe de travail

Transferts entre communes et EPCI



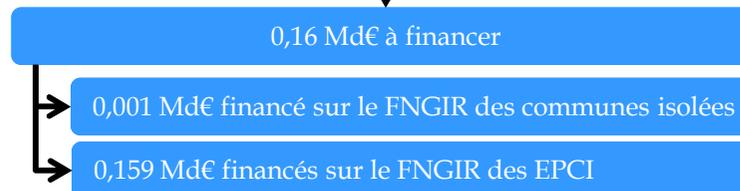
Équilibre global pour l'État

Sans « rebasage »

Dotation forfaitaire des communes 2016	8,48 Md€
- Montant des prélèvements fiscaux 2016	- 0,009 Md€
+ DCRTP des communes	+ 0,26 Md€
- CRFP 2017 des communes	- 1,45 Md€
DGF des EPCI 2016	+ 6,74 Md€
- Montant des prélèvements fiscaux 2016	- 0,029 Md€
+ DCRTP des EPCI	+ 0,92 Md€
- CRFP 2017 des EPCI	- 0,62 Md€
Total	14,28 Md€

Avec « rebasage »

Dotation de référence des communes 2017	8,13 Md€
DGF de référence des EPCI 2017	+ 6,31 Md€
Total	14,44 Md€



➔ **Le « rebasage » est financièrement neutre pour l'État**

B. Le financement de la péréquation verticale

Le financement de la péréquation verticale

Les « emplois internes de la DGF » (coûts de l'augmentation de la population notamment) ainsi que la moitié de la hausse de la péréquation verticale sont traditionnellement financés par un prélèvement sur la dotation forfaitaire.

Jusqu'en
2014

- **Écrêtement non péréqué des compensations** (essentiellement la compensation part salaires) ; minoration d'un pourcentage égal pour chaque commune (par exemple 1,83 % en 2013) ; entre 2010 et 2014, les compensations sont passées de 1 840 millions d'euros à 1 331 millions d'euros (- 28 %).
- **Écrêtement péréqué** (en fonction du potentiel fiscal par habitant) **du complément de garantie** uniquement pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 75 % du potentiel fiscal par habitant moyen ; **plafonnement du prélèvement à 6 %** du complément de garantie ; entre 2010 et 2014, le complément de garantie est passé de 5 123 millions d'euros à 4 732 millions d'euros (- 8 %).

Depuis
2015

- **Écrêtement péréqué** (en fonction du potentiel fiscal par habitant) **de la dotation forfaitaire** uniquement pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 75 % du potentiel fiscal par habitant moyen (application d'un coefficient logarithmique à la population) ; **plafonnement du prélèvement à 3 %** de la dotation forfaitaire ; en 2015, l'écrêtement total s'est élevé à 151 millions d'euros.

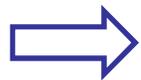
Le financement de la péréquation verticale

Le plafonnement à 3 % a plusieurs conséquences sur le financement de la péréquation, aggravées par la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) :

Le plafonnement implique que les communes concernées contribuent moins à la péréquation que ce qu'elles devraient

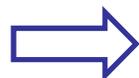
La dotation forfaitaire diminue du fait de la CRFP : plus une commune a de RRF, plus son prélèvement diminue

Les 168 communes qui n'ont plus de dotation forfaitaire ne contribuent plus du tout au financement de la hausse de la péréquation



Il en résulte un report sur les autres communes qui sera de plus en plus important. En 2016, d'après les chiffres de la direction générale des collectivités locales (DGCL), **ce sont 51 millions d'euros qui ont ainsi été reportés.**

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.



Il pourrait être envisagé de faire évoluer le plafonnement, en le supprimant ou en augmentant progressivement le taux.

C. Recentrer la DSU et corriger les effets de seuil

Recentrer la DSU et corriger les effets de seuil

Les dotations de péréquation verticale comprennent :

- La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (**DSU**) d'un montant de 1,91 milliard d'euros en 2016
- La dotation de solidarité rurale (**DSR**) d'un montant de 1,24 milliard d'euros en 2016
- La dotation nationale de péréquation (**DNP**) d'un montant de 794 millions d'euros en 2016

Elles représentent en 2016 un montant total de 3,95 milliards d'euros, soit **32 % de la DGF des communes**.

L'article 150 de la LFI pour 2016 réforme ces trois dotations :

- Il supprime la DNP dont les montants afférents aux communes de - 10 000 habitants abondent la DSR et ceux des communes de + 10 000 habitants abondent la DSU ;
- La DSU est réservée aux 2 premiers tiers des communes de + 10 000 habitants ;
- La progression de la DSU est répartie entre l'ensemble des communes éligibles et non plus entre les 250 premières (DSU cible) avec un coefficient de 0,5 à 2 en fonction du rang de classement à l'indice synthétique.

Recentrer la DSU et corriger les effets de seuil

- À ce stade il paraît préférable de proposer uniquement des 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.

Recentrer la DSU et corriger les effets de seuil

- Le groupe de travail propose de **recentrer le nombre de communes de + de 10 000 bénéficiaires de la DSU** et de répartir son augmentation parmi l'ensemble de celles-ci.
- La création en 2009 d'une DSU « cible », comportant à l'origine les 150 premières communes classées suivant l'indice synthétique puis les 250 premières, a incontestablement permis un **rattrapage important** au bénéfice de ces communes. Ce mode de fonctionnement, qui allie cristallisation des augmentations annuelles et concentration de fortes augmentations (+ 180 millions d'euros en 2015 et en 2016) sur 250 communes, ne paraît plus justifié aujourd'hui,
- Quelques données :
 - L'augmentation cumulée de la DSU « cible » depuis 2009 est de 658 millions d'euros ;
 - 85 communes « cible » perçoivent plus de 200 euros/habitant au titre de la DSU et 10 communes plus de 390 euros/habitant ;
 - En 2016, 85 communes « cible » ont enregistré une augmentation de leur DSU entre 10 et 15 % ; 115 entre 15 % et 20 % ; 30 de plus de 20 %.

Recentrer la DSU et corriger les effets de seuil

Propositions :

- **Recentrer l'éligibilité à la DSU** des communes de + 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 les 667 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.

D. Le fonctionnement en enveloppes de la DGF des EPCI

Les changements de catégories juridiques mettent sous tension la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération

- **Modalités de calcul et de répartition de la dotation d'intercommunalité**

Étape 1 : calcul de l'enveloppe dédiée à chaque catégorie juridique en fonction d'un montant par habitant :

Catégorie juridique	Montant par habitant
Communautés urbaines et métropoles	60,00
Communautés d'agglomération	45,40
CC à fiscalité professionnelle unique bonifiée	34,06
CC à fiscalité professionnelle unique	24,48
CC à fiscalité additionnelle	20,05

Étape 2 : répartition de chaque enveloppe en fonction de la population, du coefficient d'intégration fiscale (CIF), etc.

→ Par conséquent, chaque communauté d'agglomération ne perçoit pas 45,40 euros par habitant : par exemple, en 2015, la dotation d'intercommunalité par habitant effectivement perçue était comprise entre 8,9 euros et 128 euros par habitant (soit un rapport de 1 à 14).

Les changements de catégories juridiques mettent sous tension la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération

- Conséquences des changements de catégories juridiques**

En 2016, 28 communautés d'agglomération sont devenues des communautés urbaines ou des métropoles (transformation de CA ou intégration dans des CU existantes).

→ L'enveloppe des CA a fortement diminué en 2016 :

	Montant par habitant	Montant 2016 (avant CRFP)	Montant 2015 (avant CRFP)	Évolution de l'enveloppe
CU et métropoles	60,00	1 148 931 598	773 865 490	48,47%
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%

Cette diminution correspond à : population des CA « sortantes » X 45,40 euros

Problème : les CA « sortantes » percevaient en moyenne 35,10 euros par habitant.

→ Toutes choses égales par ailleurs, le « manque à gagner », pour les CA restantes, s'élève à 52 millions d'euros, soit 4,3 % de l'enveloppe des CA en 2015.

II. Une réforme nécessaire encore à bâtir

Préalables

- **L'article 150 de la loi de finances initiale pour 2016 comme point de départ**
- Un report d'un an (plutôt qu'une suppression) de l'article 150 afin de s'assurer que la réforme sera bien menée.
- 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 ;
 - 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.

A. La structure de la dotation forfaitaire

La structure de la dotation forfaitaire des communes prévue par l'article 150

- Les difficultés identifiées dans l'article 150 concernent principalement la dotation de centralité :
 - 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 ;
 - la difficulté à appréhender la notion de charges « de centralité » ;
 - la sensibilité de la question de la territorialisation d'une part de la dotation forfaitaire des communes.
- À ces trois composantes de la dotation forfaitaire s'ajoute une majoration et un tunnel, rendant le dispositif peu lisible.

Architecture prévue par l'article 150 LFI 2016

Dotation de base =

Population « DGF » x 75,72 euros

Dotation de centralité =

Population de l'ensemble intercommunal

x

15 euros par habitant

x

Coefficient logarithmique variant de 1 à 3

- Part communale répartie entre les communes en fonction du rapport entre leur population et celle de l'ensemble intercommunal, porté à la **puissance 5**

Dotation de ruralité =

Population des communes éligibles

x

20 euros par habitant

- **Éligibilité** : communes dont la densité est inférieure à 75% de la moyenne nationale
- Majoration de la population des communes accueillant un **parc naturel**
- **Plafonnement** : 4 fois la dotation de base

Les corrections étudiées par les groupes de travail

- **Une dotation de centralité à profondément remanier**
 - Une dotation très critiquée en raison :
 - de l'absence de prise en compte des nouveaux périmètres intercommunaux pourtant déterminants dans sa répartition ;
 - des effets de la prise en compte, dans la répartition, du poids démographique des communes dans l'EPCI porté à la puissance 5 ;
 - de la « territorialisation » d'une partie de la dotation forfaitaire, considérée comme une ligne rouge par certains.
 - La notion de « centralité intercommunale » n'existe pas :
 - 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.
- Abandon de la territorialisation de la dotation de centralité et de la puissance 5.

Les corrections étudiées par les groupes de travail

- **Les principes d'une nouvelle dotation de centralité**
- Éligibilité à la dotation de centralité en fonction d'un seuil de population, permettant de calculer le montant de l'enveloppe.
- La dotation de centralité serait répartie en fonction de la population :
 - pondérée par un coefficient logarithmique pour prendre en compte les **charges des communes les plus peuplées** ;
 - majorée 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 communes alentours.
- S'y ajouterait une enveloppe indépendante correspondant à la part « bourg-centre » de la dotation de solidarité rurale (DSR), qui prend également en compte les **charges de centralité mais en zone rurale**.

Les corrections étudiées par les groupes de travail

- **Des adaptations à la marge de la dotation de ruralité**
- La dotation de ruralité des communes éligibles (seuil de population en plus d'un seuil de densité) serait répartie en fonction de la population (majorée pour les parcs naturels) et assortie de plafonds (par habitant, voire par hectare).
- **Le changement de logique de la dotation de base**
- Au lieu de déterminer, en amont, le montant par habitant de la dotation de base, celle-ci serait considérée comme le solde de l'enveloppe restant après le calcul des enveloppes dédiées à la centralité et à la ruralité.
- Avantages :
 - chaque année, le montant total de la dotation forfaitaire est réparti sans nécessiter l'introduction d'un coefficient de majoration ;
 - lisibilité des critères choisis.
- **Conclusion : la dotation forfaitaire serait répartie exclusivement en fonction de critères de charges. Les dotations de centralité et de ruralité seraient exclusives l'une de l'autre, en fonction du nombre d'habitants.**

Architecture étudiée pour la dotation forfaitaire

Dotation de base =
Population « DGF » x 75,72 euros

Dotation de ruralité =
Population des communes éligibles
x
20 euros par habitant

- **Éligibilité** : communes dont la densité est inférieure à 75% de la moyenne nationale
- Majoration de la population des communes accueillant un **parc naturel**
- **Plafonnement** : 4 fois la dotation de base

Dotation de centralité =
Population de l'ensemble intercommunal
x
15 euros par habitant
x
Coefficient logarithmique variant de 1 à 3

- Part communale répartie entre les communes en fonction du rapport entre leur population et celle de l'ensemble intercommunal, porté à la **puissance 5**

Dotation de ruralité =
Population des communes éligibles
x
Montant par habitant

- **Éligibilité** : seuil de population et de densité
- Pondération de la densité des communes accueillant un **parc naturel**
- **Plafonnement** : plafond par habitant et par hectare

Dotation de centralité =
Population des communes éligibles
x
Montant par habitant
x
Coefficient logarithmique variant de 1 à 2

- **Éligibilité** : seuil de population
- Pondération par le poids démographique dans la population des communes éligibles dans le département

Dotation de base =
Population « DGF » x solde

Les corrections étudiées par les groupes de travail : la question des garanties

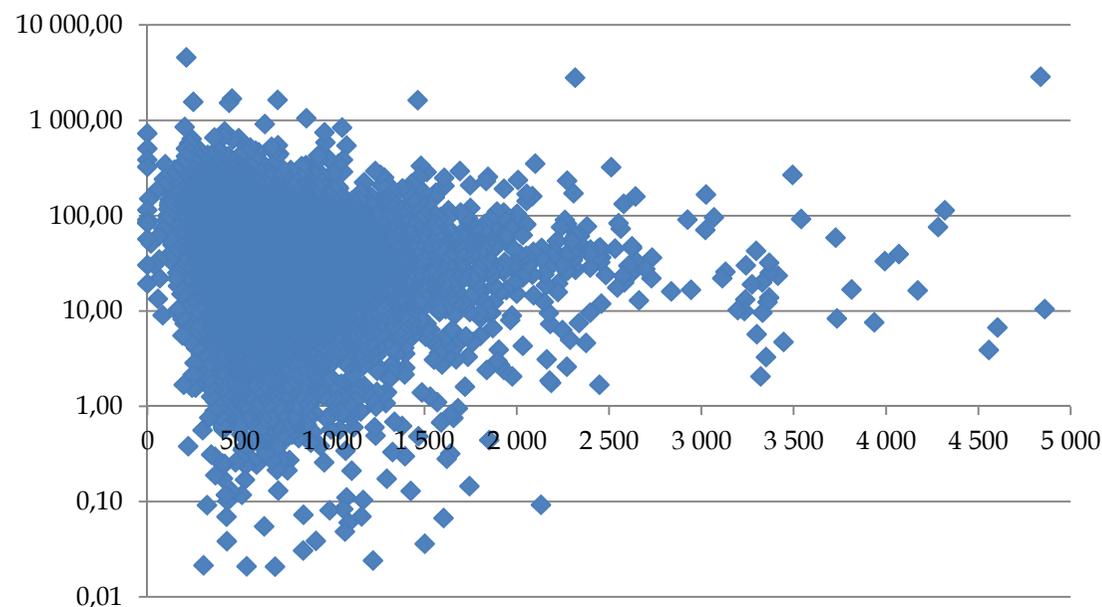
- Le problème de la suppression brutale des garanties**

L'article 150 repose sur la suppression de toutes les garanties existantes. Or derrière un même montant de garanties par habitant se cachent des situations très différentes.

→ Il n'existe pas de corrélation entre le potentiel fiscal par habitant et le complément de garantie.

Répartition du complément de garantie par habitant en fonction du potentiel fiscal par habitant (échelle logarithmique)

Complément de garantie par habitant (€/hab)



N.B. : les valeurs extrêmes ont été supprimées.

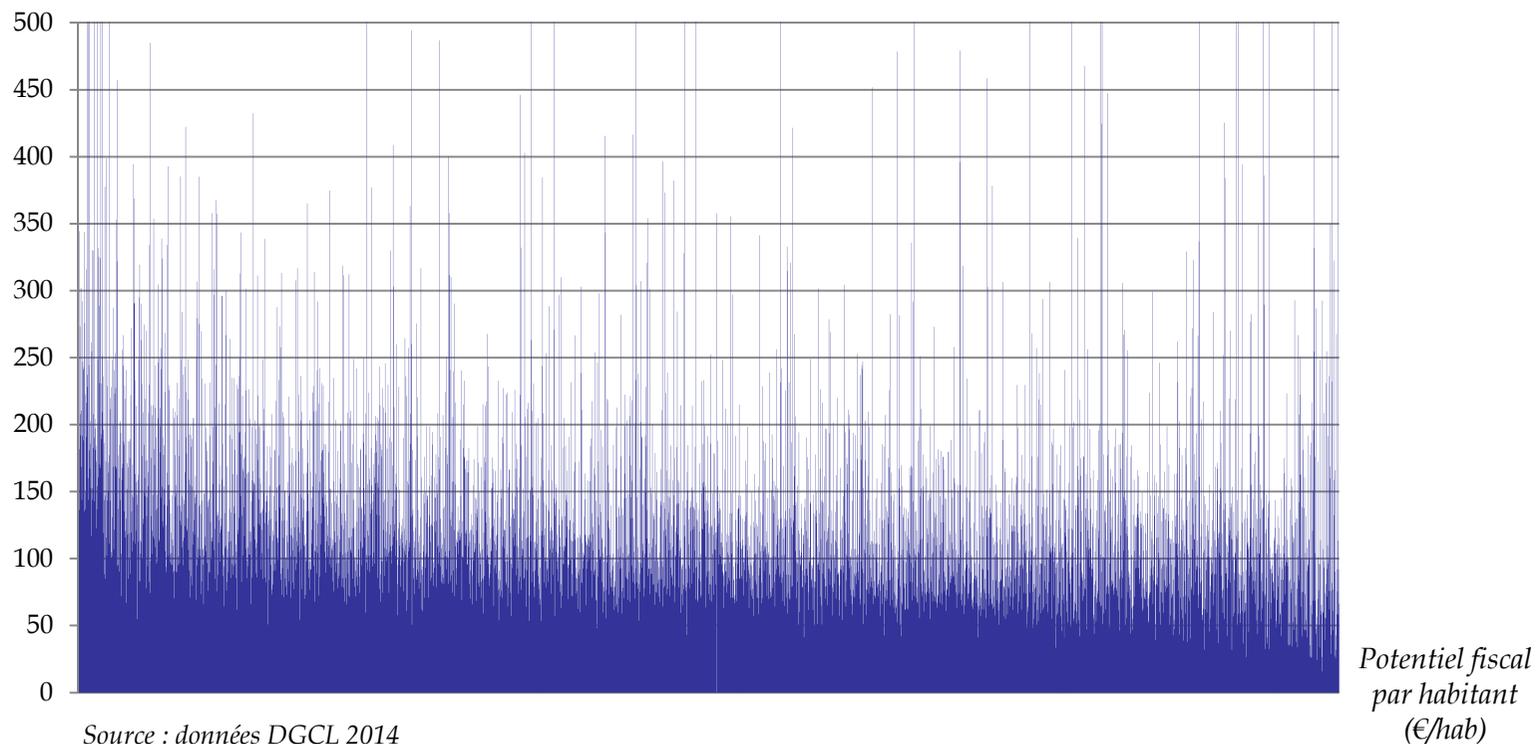
Lecture : chaque point représente une commune. Deux communes ayant un potentiel fiscal par habitant similaire peuvent percevoir un complément de garantie par habitant très différent.

*Potentiel fiscal
par habitant
(€/hab)*

Les corrections étudiées par les groupes de travail : la question des garanties

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

Complément de
garantie (€/hab)



Source : données DGCL 2014

N.B. Par souci de lisibilité, les compléments de garantie supérieurs à 500 euros par habitant ne sont pas représentés

Les corrections étudiées par le groupe de travail : la question des garanties

La suppression de toutes les garanties, comme prévu par l'article 150, conduisait à faire de départements comme le Cantal ou la Lozère les principaux perdants à la réforme : les communes de ces départements perçoivent, en moyenne, plus de 100 euros par habitant au titre du complément de garantie (contre 67 euros par habitant pour l'ensemble du territoire).

Ces garanties correspondent notamment à la compensation des effets de la réforme de la DGF de 2003, qui a remplacé la DGF de 1985. Or 37,5 % du montant de la DGF de 1985 correspondait à des dotations de péréquation - en 2016, cette proportion s'élève à 31 % et les dotations de péréquation devraient être augmentées de 713 millions d'euros (et la dotation forfaitaire diminuée à due concurrence) pour retrouver les proportions de 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%
Dotation de péréquation		
	-première fraction destinée à tenir compte de l'inégalité des ressources fiscales	30%
	-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 %).	

Les corrections étudiées par le groupe de travail : la question des garanties

- **La nécessité d'une dotation de consolidation**

Pour éviter les effets massifs de suppression des « garanties justes », 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 n'est pas satisfaisante puisqu'elle revient à cristalliser une partie du passé.

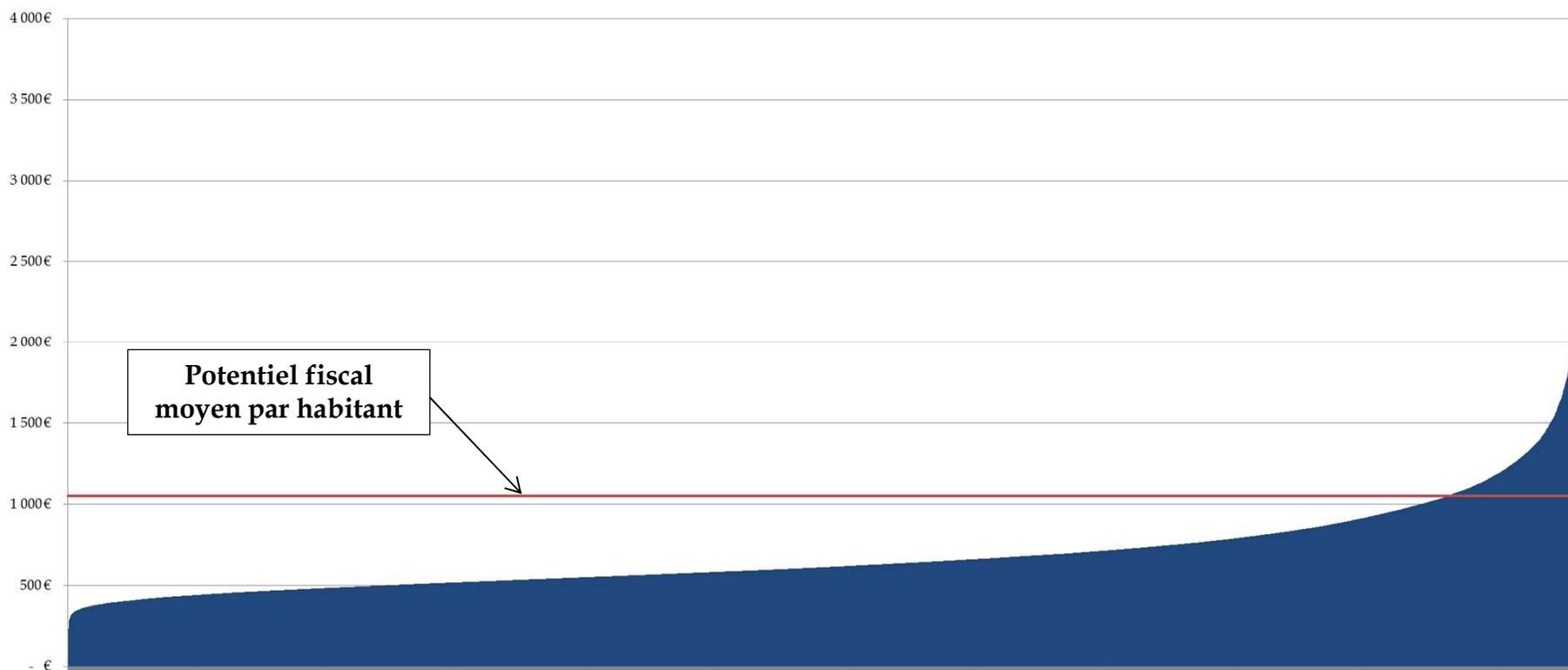
L'alternative serait d'augmenter significativement le caractère péréquateur de la DGF - et de diminuer la dotation forfaitaire.

B. La structure de la péréquation verticale

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.

Répartition des communes en fonction de leur potentiel fiscal par habitant



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

La structure de la péréquation verticale

En matière de péréquation verticale, trois principes à l'œuvre dans l'article 150 appellent une analyse particulière au regard de ces « communes moyennement pauvres » :

Une dotation de base qui représente 75 % de la dotation forfaitaire

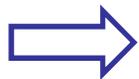
Dès lors que la dotation de base absorbe les trois quarts de la dotation forfaitaire et qu'elle est répartie à l'habitant, il en découle que **les communes qui ne bénéficieront pas de la péréquation verticale seront pratiquement traitées de façon identiques entre elles, alors que les différences de richesse peuvent être considérables.**

Le recentrage de la DSU et de la DSR

L'article 150 prévoit de **réduire le nombre de communes bénéficiaires de la DSU (83 communes en moins) et de la DSR (8 000 communes en moins)**, afin d'éviter le « saupoudrage ».

La suppression de la DNP

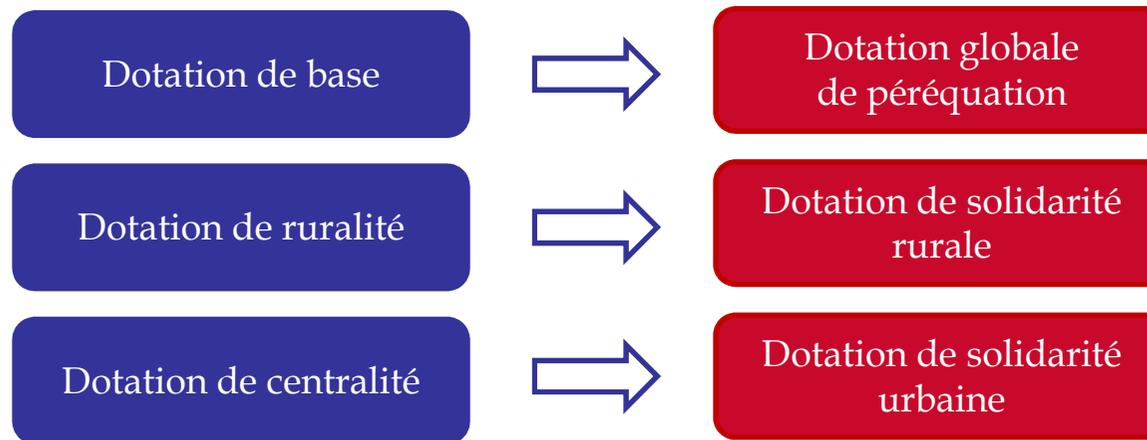
L'article 150 prévoit de **supprimer la DNP** en intégrant la masse correspondante (794 M€) à la DSU (341 M€) et à la DSR (453 M€). Après les années pendant lesquelles joueraient les garanties, ces sommes seraient entièrement réparties en fonction des règles de la DSU et de la DSR.



Les « communes moyennement pauvres » risquent d'être exclues de toute péréquation verticale et traitées de la même façon que des communes beaucoup plus riches.

La structure de la péréquation verticale

Proposition de conserver une dotation de péréquation « générale », correspondant à la dotation de base, afin de construire **une dotation d'aménagement en miroir de la dotation forfaitaire**.



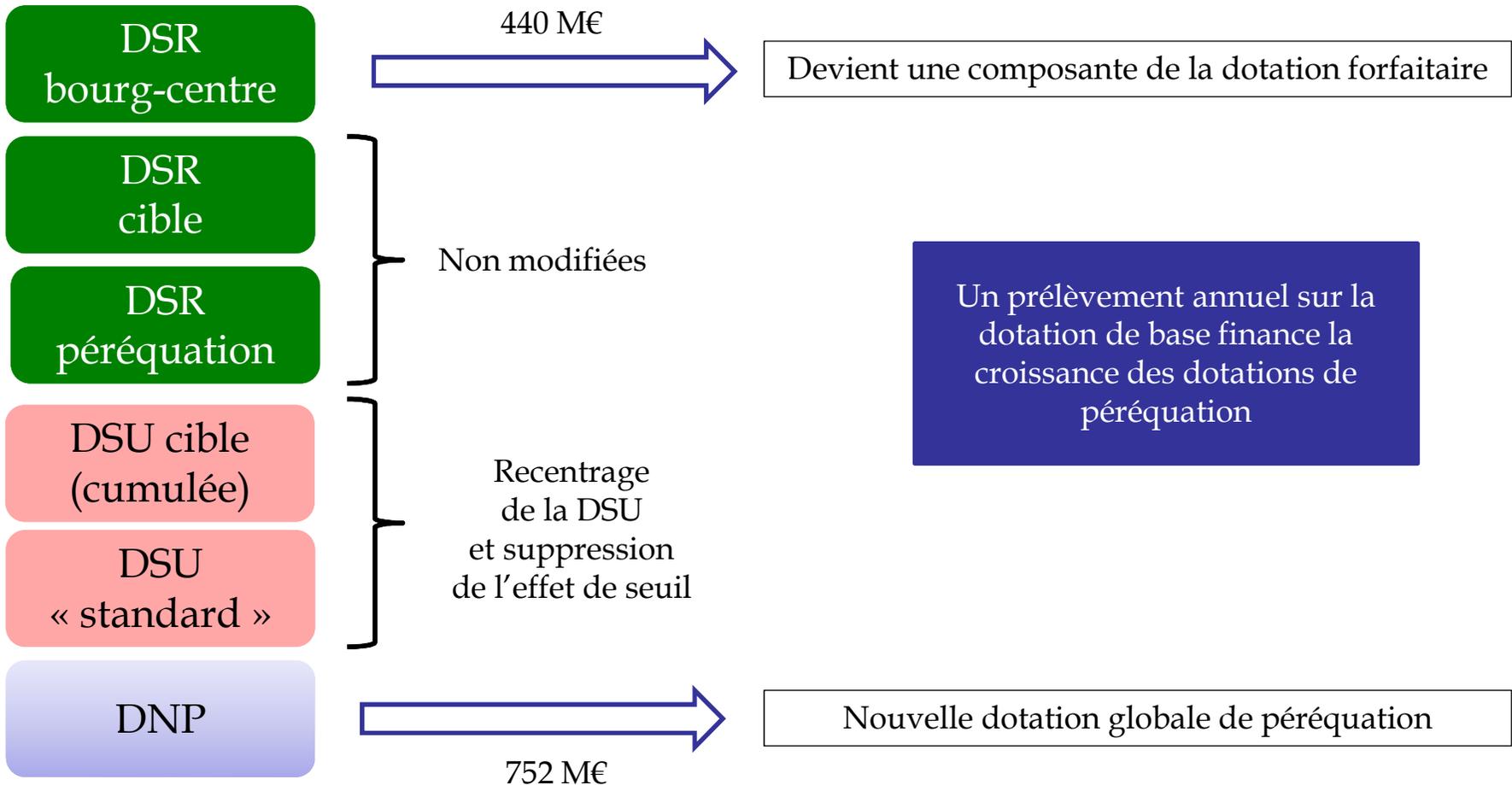
Cette dotation globale de péréquation serait répartie à peu près comme la DNP aujourd'hui, c'est-à-dire **entre les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de sa strate et dont l'effort fiscal est supérieur à l'effort fiscal moyen des communes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

Hypothèse 1 : reconduire dans la DGP le montant de la DNP (752 M€)

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

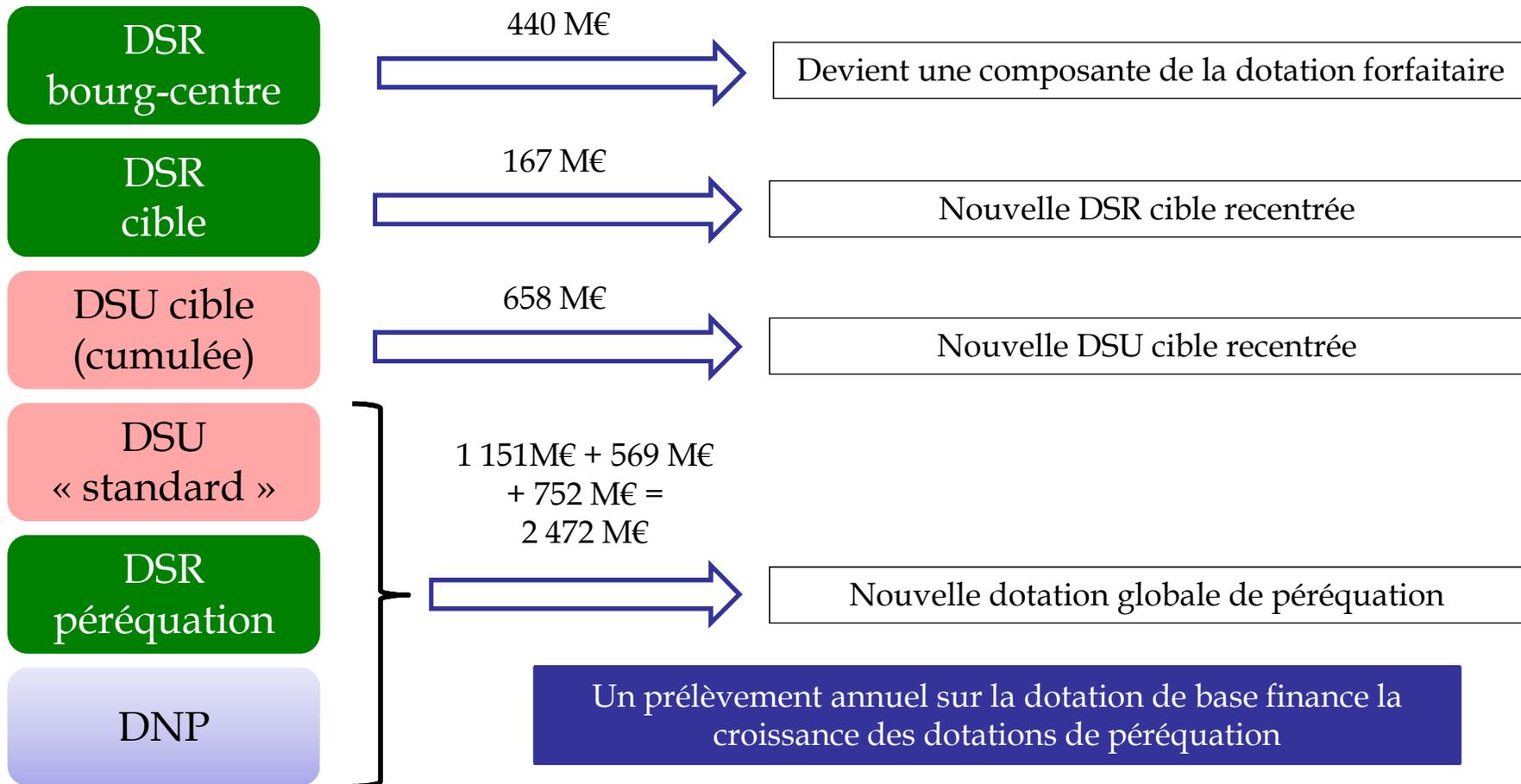
La structure de la péréquation verticale

Hypothèse 1 : reconduire dans la DGP le montant de la DNP (752 M€)



La structure de la péréquation verticale

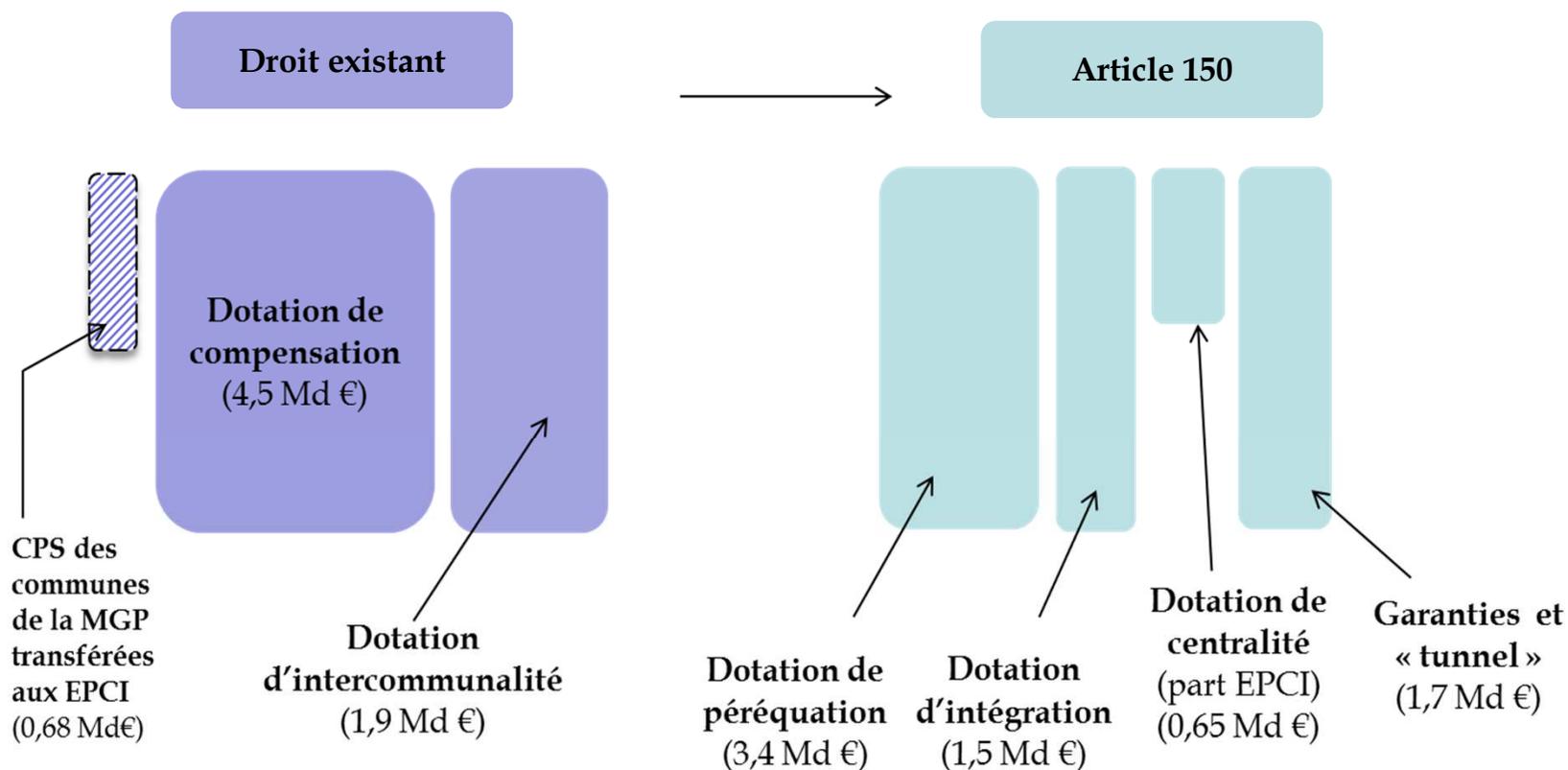
Hypothèse 2 : abonder la DGP de la DNP, de la DSR péréquation et de la DSU non cible



C. La structure de la DGF des EPCI

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

L'architecture de la DGF des EPCI



La structure de la DGF des EPCI

- **L'article 150 de la LFI 2016**
 - Il n'apparaît **pas soutenable** pour certains EPCI, notamment les plus urbains ;
 - Certaines des garanties prévues peuvent vider le texte de sa substance.
- **Propositions :**
 - Une dotation de compensation « recyclée » sur une période de 10 ans ;
 - Une dotation d'intercommunalité composée de trois parts ;
 - Une dotation territoriale (= calculée à partir des critères du territoire) réservée à l'EPCI.

Les garanties prévues par l'article 150

- **Écart entre la DGF « spontanée » des EPCI la 1^{ère} année de la réforme et la DGF des EPCI en année N-1**

→ **Permet de financer des garanties**

- **Abattement de 50 %** de la DGF spontanée la 1^{ère} année pour les EPCI qui n'ont pas perçu en N-1 de dotation de compensation ou de dotation d'intercommunalité

→ **Limite leur hausse de DGF**

- **Tunnel** : la DGF/ habitant de l'EPCI ne peut varier de plus de 5 % par rapport à l'année N-1
- **Garantie de non baisse** - dans le cas où :
 - **le CIF de l'EPCI > à 0,5**
 - le potentiel fiscal/habitant de l'EPCI est inférieur de plus de 50 % à celui de sa catégorie

Impact de la garantie de non baisse

Répartition des EPCI en fonction de l'évolution, entre 2015 et 2016,
de leur DGF par habitant, selon l'article 150

(en nombre)

95%	95 % < x < 100%	100% < x < 104%	105%
211	18	21	1 808
10,25%	0,87%	1,02%	87,85%

Si tous les EPCI perdants à la réforme portaient rapidement leur CIF au-delà de 0,5, la réforme serait vidée de sa substance.

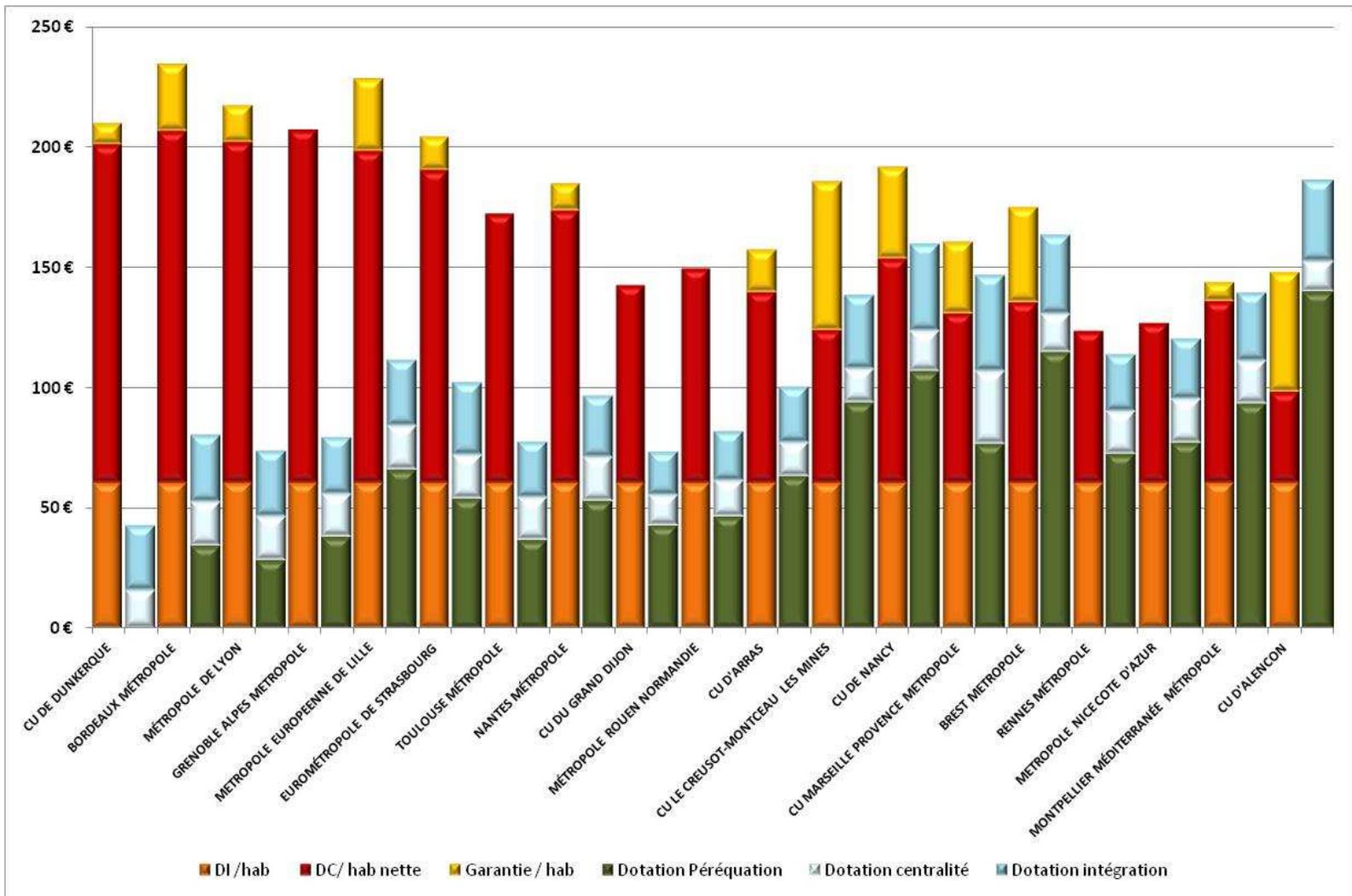
Impact de l'article 150 pour les EPCI, avant CRFP

Part des catégories dans la DGF des EPCI

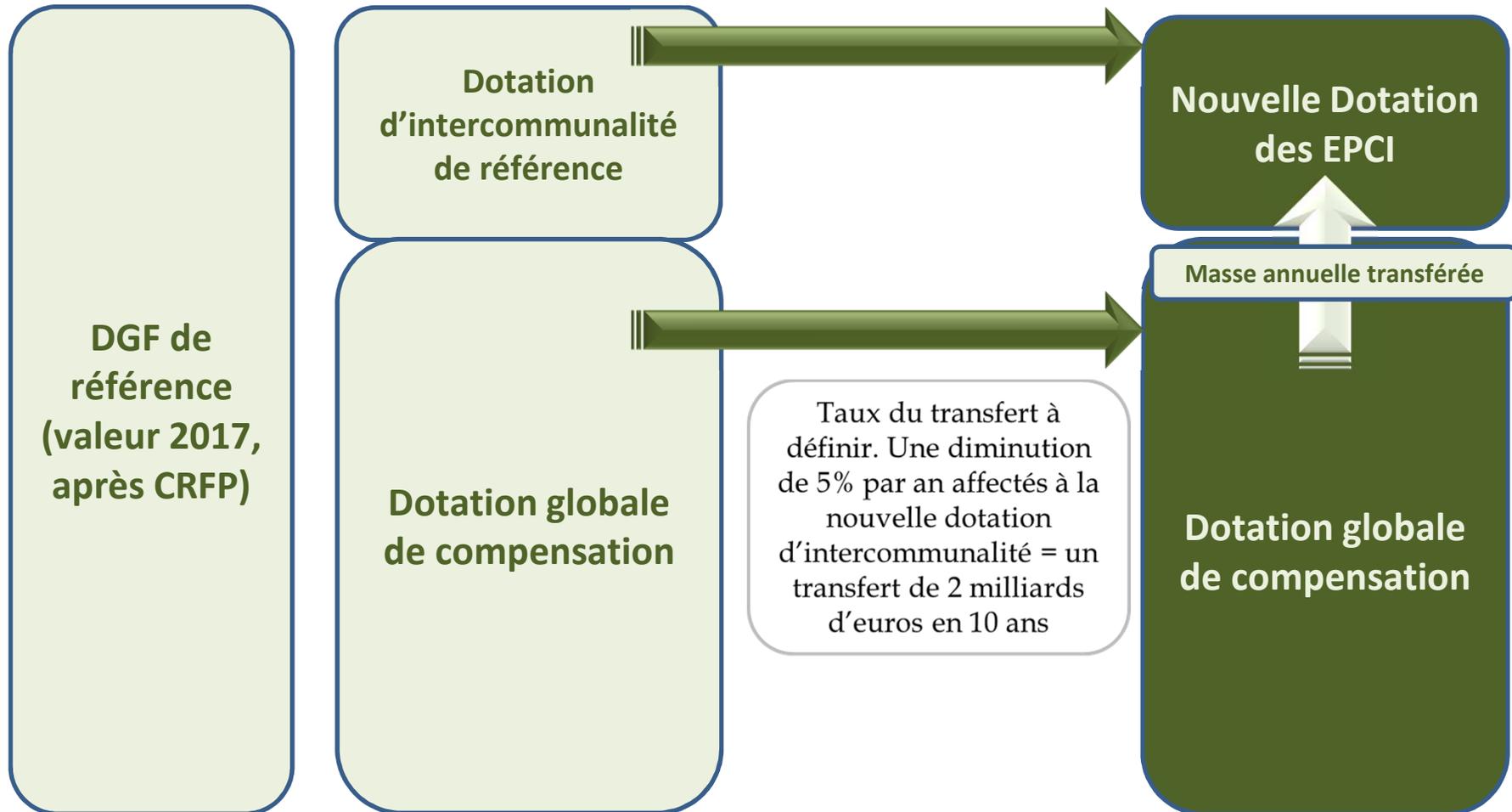
	Part dans enveloppe 2015 (droit existant)	Part dans enveloppe 2016 (selon l'article 150)	Population
CC	19,04%	19,07%	41,03%
CA	35,94%	36,10%	33,08%
CU	2,94%	2,87%	1,83%
Métropoles	42,08%	41,96%	24,06%

- **Ce sont les CU et les métropoles qui « gagneraient le moins »** à l'article 150 car elles bénéficient jusqu'à présent d'un montant garanti de 60 euros /habitant (dotation d'intercommunalité) et elles perçoivent des dotations de compensation plutôt importantes. Or l'article 150 prévoit que ces dernières seraient remplacées par des dotations reposant sur d'autres logiques (péréquation, intégration).
- Toutefois, avec l'article 150, les CU et les métropoles auraient conservé, en 2016, une DGF par habitant plus de trois fois supérieure à celle des communautés de communes.

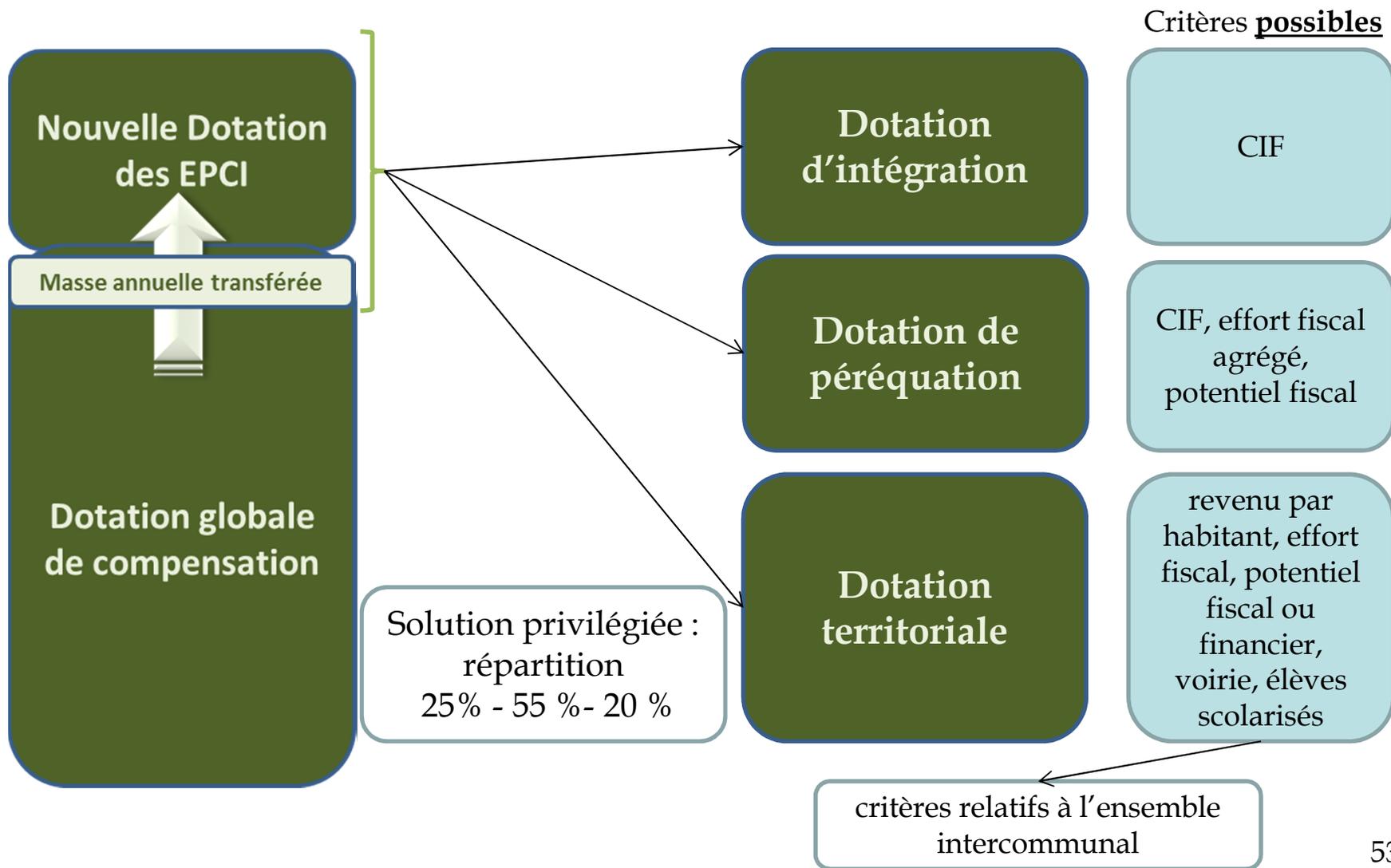
Article 150 : impact de la mutualisation des garanties et de la CPS au sein des métropoles et des CU



Rendre le rythme de recyclage des garanties acceptable en l'étalant sur 10 ans



Architecture possible de la DGF des EPCI : les 3 parts de la dotation d'intercommunalité



Une dotation territoriale réservée à l'EPCI

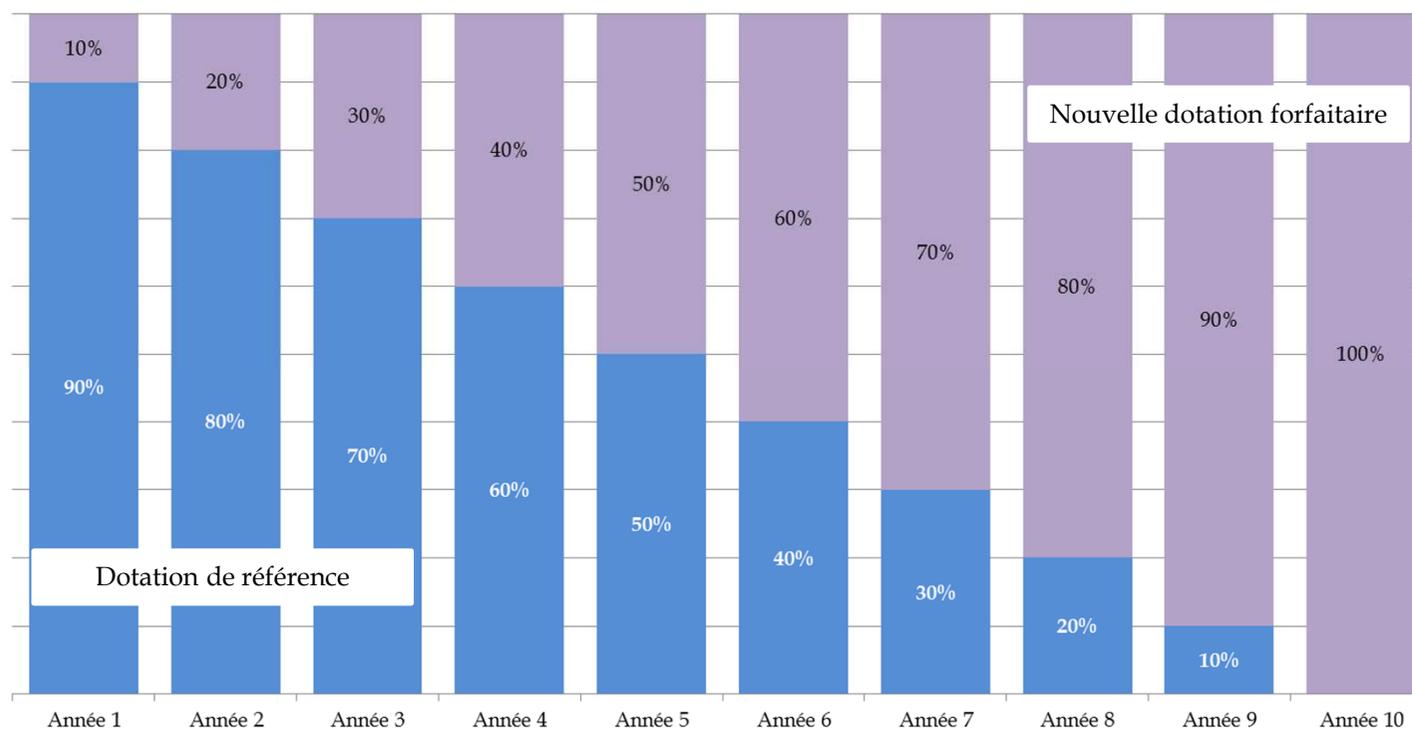
- L'architecture présentée nécessiterait la remise en cause de celle prévue par l'article 150 de la LFI 2016 car :
- Les montants par habitant fixés par la loi (21 euros pour la dotation d'intégration, 49 euros pour la dotation de péréquation) avaient pour fonction de « recouvrir » non seulement la dotation 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, si la nouvelle dotation d'intercommunalité est abondée par un prélèvement sur la dotation de compensation.
- La dotation de centralité serait réservée aux seules communes.

D. Le système de transition

Le système de transition

Le « tunnel » proposé par l'article 150 n'est pas autofinancé, les gains d'une commune devant voir sa dotation fortement augmenter sont limités à 5 % de hausse chaque année et la réforme n'est entièrement mise en œuvre qu'au bout de 40 ans. **Il est donc proposé de mettre en place une transition progressive sur dix ans : la première année, la réforme serait appliquée sur 10 % du montant total, puis sur 20 %, etc.**

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



Synthèse des principales propositions

Vos rapporteurs proposent :

- **En 2017, remédier à quatre problèmes posés par la DGF actuelle :**
 - 1) Rebaser la DGF en élargissant le support de la CRFP, afin notamment de supprimer les « DGF négatives » ;
 - 2) Permettre un financement équitable de la péréquation verticale en réformant le dispositif de plafonnement de 3 % de l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes ;
 - 3) Réformer la DSU pour éviter son saupoudrage et limiter les effets de seuil ;
 - 4) Remédier aux effets de transfert de DGF des EPCI liés aux changements de catégories juridiques.

- **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 et faire de la dotation de base un solde ; abandonner la territorialisation de la dotation de centralité et la « puissance 5 » ; créer une dotation de consolidation pour compenser les effets de la suppression des « garanties justes » ;
 - 2) S'agissant des dotations de péréquation : conserver une dotation globale de péréquation ; recentrer la DSU et la DSR ; intégrer la DSR bourg-centre à la dotation forfaitaire tout en sanctuarisant son montant ;
 - 3) 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.

Conclusion

- La répartition actuelle de la DGF comporte de nombreuses injustices et **une réforme demeure nécessaire**.
- La situation de l'outre-mer est particulière et difficilement appréhendée 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 faire préalablement l'objet de simulations pluriannuelles, il convient de **mettre les prochains mois à profit pour continuer à travailler sur** :
 - La question des **indicateurs** (potentiel fiscal, potentiel financier, effort fiscal, coefficient d'intégration fiscale) ;
 - La définition de la « population DGF » ;
 - Les **effets cumulés de la péréquation** verticale (DSU/DSR/DNP) et de la péréquation horizontale (FPIC) ;
 - **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 » pourrait être utile.