

Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : **Osons la réforme**

Rapport établi par

Christine PIRES BEAUNE
Députée du Puy-de-Dôme

Jean GERMAIN
Sénateur d'Indre-et-Loire

- 15 Juillet 2015 -

Avec l'appui de
Hélène MARTIN, inspectrice à l'Inspection générale de l'administration
et
Clémence OLSINA, auditrice au Conseil d'Etat

Avec le concours
de la Direction générale des collectivités locales
et de la Direction du budget

A Jean Germain

Jean,

Tu nous as quittés. Parce qu'en homme d'honneur, tu en as ainsi décidé.

J'ai souhaité que ton nom apparaisse sur ce rapport car, durant trois mois, nous avons auditionné, longuement discuté, et dessiné ensemble les propositions de réforme aujourd'hui présentées.

Je ne reviendrai pas ici sur les anecdotes multiples dont tu nous as régalés, témoins d'une vie bien remplie, toute entière consacrée à la chose publique et au service de nos concitoyens. Je voudrais simplement dire ma profonde admiration pour l'homme et le grand serviteur de la République que tu étais. Ta culture, ton humanisme, ton sens de l'humour et ta perspicacité rendaient tes propos brillants, toujours pertinents.

C'est avec beaucoup d'enthousiasme que tu t'étais investi dans cette mission, toi, le « fin connaisseur » des finances publiques, l'élu local d'expérience, l'homme de consensus, capable de convaincre les plus conservateurs de nos édiles de la nécessité de réformer, pour plus d'équité entre les territoires.

J'ai essayé, avec humilité et en prenant soin d'être fidèle aux conclusions auxquelles nous étions parvenus, d'achever la mission, notre mission.

Christine Pirès Beaune

SOMMAIRE

SYNTHESE	9
INTRODUCTION.....	17
1 - LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT, PREMIER CONCOURS FINANCIER DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, POURSUIT DES FINALITÉS MULTIPLES QUI DOIVENT ÊTRE CLARIFIÉES EN AMONT DE TOUTE RÉFORME	19
1.1. <i>La dotation globale de fonctionnement, premier concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales, connaît une évolution contrainte depuis 2008</i>	19
1.1.1. La dotation globale de fonctionnement constitue le premier concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales.....	19
1.1.2. Après avoir cru de façon constante, les concours financiers de l'Etat, et notamment la dotation globale de fonctionnement, connaissent une évolution contrainte depuis 2008.....	21
1.2. <i>Réformer la dotation globale de fonctionnement suppose, au préalable, de clarifier ses multiples finalités.....</i>	23
1.2.1. La dotation globale de fonctionnement a-t-elle vocation à compenser la perte des ressources fiscales d'hier ou à financer les charges de fonctionnement d'aujourd'hui ?.....	23
1.2.2. Quelle égalité entre les territoires la dotation globale de fonctionnement vise-t-elle ?	25
1.2.3. Dans quelle mesure la dotation globale de fonctionnement, concours libre d'emploi, peut-elle constituer un dispositif d'incitation ?.....	27
2 - L'ARCHITECTURE ET LES MODALITÉS DE RÉPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT SONT DEVENUES DES FACTEURS DE COMPLEXITÉ ET D'INJUSTICE	29
2.1. <i>La dotation globale de fonctionnement pâtit, dans son ensemble, d'une instabilité normative chronique, d'une architecture complexe et d'un défaut de coordination avec les autres dispositifs de péréquation financière.....</i>	29
2.1.1. Une sédimentation des réformes et des ajustements normatifs	29
2.1.2. Une multiplicité de dotations, une diversité de critères	30
2.1.3. Un défaut de vision consolidée, une évaluation à renforcer et un financement en voie d'essoufflement des dispositifs de péréquation financière	32
2.2. <i>Les principaux enjeux de la réforme se concentrent aujourd'hui sur la dotation globale de fonctionnement du bloc communal.....</i>	33
2.2.1. La DGF forfaitaire des communes présente des écarts historiques qui ne correspondent pas à la réalité de leurs charges de fonctionnement tandis que leurs dotations péréquatrices sont insuffisamment ciblées	34
2.2.2. La répartition de la DGF des EPCI présente les mêmes injustices que celle des communes et appréhende mal leur degré d'intégration réel.....	48
2.3. <i>La dotation globale de fonctionnement des départements nécessitera des ajustements plus ciblés</i>	55
2.3.1. Présentation générale de l'architecture et de la répartition de la dotation globale de fonctionnement des départements	55
2.3.2. Une réforme ciblée des dotations de péréquation des départements se justifierait mais n'est pas prioritaire aujourd'hui	57
2.4. <i>La dotation globale de fonctionnement des régions devra faire l'objet d'un diagnostic après l'entrée en vigueur de la nouvelle carte régionale.....</i>	59

3 - CINQ LEVIERS DE REFORME POUR UNE DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DU BLOC COMMUNAL PLUS EQUITABLE, PLUS LISIBLE ET A L'IMAGE DES NOUVELLES DYNAMIQUES TERRITORIALES	63
3.1. <i>Remarques liminaires sur la methodologie retenue.....</i>	63
3.2. <i>Rénover l'architecture de la dotation forfaitaire des communes afin de lui redonner du sens et de l'équité.....</i>	65
3.2.1. La dotation forfaitaire est aujourd'hui injuste à plusieurs égards.....	65
3.2.2. Une dotation forfaitaire à l'architecture simplifiée, composée de trois dotations compensant de façon plus juste et pertinente les charges réelles des communes.....	66
3.3. <i>Simplifier et renforcer le ciblage de la péréquation communale</i>	74
3.3.1. Des dotations dont l'efficacité péréquatrice est aujourd'hui questionnée	74
3.3.2. Une réforme articulée autour de trois axes : simplification de l'architecture, resserrement des conditions d'éligibilité, suppression des effets de seuil	74
3.4. <i>Créer une dotation globale de fonctionnement des EPCI, distincte de celle des communes et à l'architecture rénovée</i>	77
3.4.1. La dotation globale de fonctionnement des EPCI n'est aujourd'hui plus à l'image de l'approfondissement du fait intercommunal sur l'ensemble du territoire	77
3.4.2. Une dotation globale de fonctionnement rénovée pour répondre aux enjeux des groupements intercommunaux.....	77
3.5. <i>Créer une « dotation globale de fonctionnement locale », calculée à l'échelle du territoire intercommunal et préservant l'autonomie des communes.....</i>	80
3.5.1. La DGF du bloc communal n'est plus à l'image de la réalité de l'intégration intercommunale .	80
3.5.2. Il est aujourd'hui possible d'évoluer vers une « DGF locale » intégrant des garanties fortes pour l'autonomie communale	82
3.6. <i>Réexaminer les critères d'éligibilité et de répartition de la dotation globale de fonctionnement.....</i>	87
3.6.1. La « population DGF », un critère transversal qui ne nécessite pas d'ajustement	87
3.6.2. Le critère des logements sociaux, une simplification qui demeure difficile.....	88
3.6.3. Le revenu par habitant, un critère à revaloriser et à affiner.....	89
3.6.4. Le potentiel fiscal et le potentiel financier, une actualisation attendue	90
3.6.5. L'effort fiscal, une utilisation élargie en débat.....	92
3.6.6. Un coefficient d'intégration fiscale à améliorer, un coefficient de mutualisation à préciser.....	93
CONCLUSION.....	99
ANNEXES.....	101

SYNTHESE

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue une ressource financière primordiale pour les collectivités territoriales. Avec une enveloppe de 36,6 milliards d'euros en 2015, répartie entre les régions, les départements et le bloc communal (communes et groupements intercommunaux), elle représente à elle seule plus de 68 % des concours financiers qui leur sont versés par l'Etat et 20 % en moyenne de leurs recettes réelles de fonctionnement. Or, cette dotation est aujourd'hui perçue par la quasi-totalité des élus et gestionnaires locaux comme un financement inéquitable et opaque. En outre, dix ans après la dernière réforme d'ampleur de la DGF, elle n'a toujours pas été mise en cohérence avec les évolutions notables qu'ont connues, depuis lors, l'organisation décentralisée de la République ainsi que les finances locales : achèvement de la carte intercommunale, approfondissement de l'intégration des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), suppression de la taxe professionnelle, création du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), et plus récemment développement des projets de communes nouvelles et modification de la délimitation des régions. Ce contexte général rendait indispensable une analyse approfondie et objective de la DGF afin d'évaluer l'opportunité d'une nouvelle réforme.

*

La DGF pâtit d'une architecture peu lisible et d'une répartition inéquitable, qui ne correspond plus à la réalité des charges de fonctionnement des collectivités et des modes de gestion locaux.

- *L'architecture de la DGF est peu lisible et ses critères de répartition perfectibles.*

Il n'est ni réaliste ni souhaitable de faire de la DGF un dispositif simple. Un certain degré de complexité conditionne la prise en compte des spécificités des territoires très divers qui en sont bénéficiaires. On ne saurait pour autant accepter que seuls quelques rares experts en saisissent la logique. La DGF, qui se caractérise par une instabilité normative chronique, constitue aujourd'hui un archipel de dotations qui compte douze enveloppes distinctes comportant parfois plusieurs sous-composantes et dont le calcul repose sur près de cinquante critères. Sans en atténuer le raffinement, il est possible de redonner du sens et de la lisibilité à son architecture afin que tout élu ou gestionnaire local puisse comprendre les principes présidant à sa répartition et en anticiper le montant. De même, si le grand nombre de critères n'est pas en soi une lacune, leur articulation et leur pertinence est, quant à elle, perfectible.

- *La DGF est en partie devenue une « rente » justifiée par l'histoire, qui ne correspond plus à la réalité des charges de fonctionnement des collectivités.*

Alors même qu'elle est destinée à financer les charges de fonctionnement des collectivités, la répartition de la DGF n'est plus, en pratique, le reflet de cette finalité. Cela s'explique essentiellement par son histoire. Depuis sa création, la DGF

a permis de compenser la suppression de ressources fiscales locales dont l'inégale répartition a ainsi été cristallisée au travers de cette dotation. De plus, chacune de ses nombreuses réformes a été l'occasion de créer des mécanismes de garantie visant à assurer la stabilité des ressources des collectivités. Compensations et garanties se sont ainsi accumulées pendant plusieurs décennies au point d'aboutir à une déconnexion croissante entre la DGF perçue par les collectivités et la réalité de leurs charges de fonctionnement. Le résultat de cette sédimentation de réformes est aujourd'hui incontestable : l'analyse de la répartition de la DGF allouée au bloc communal met en lumière des écarts de dotation par habitant parfois très significatifs entre des communes ou EPCI aux caractéristiques pourtant comparables, qui ne s'expliquent que par le poids de ces composantes historiques et figées.

- ***La dotation forfaitaire des communes, première composante de la DGF (10,8 Mds d'euros), n'est pas le reflet fidèle de leurs charges***

Au-delà des écarts injustifiés, l'architecture et les modalités de répartition actuelles de la dotation forfaitaire n'assurent pas la compensation de charges qui pèsent structurellement sur certaines communes.

C'est d'abord le cas des charges de centralité, assumées par les communes qui financent des équipements structurants au bénéfice d'habitants qui, n'y résidant pas, n'y acquittent pas d'impôts locaux. Leur évaluation n'a plus de sens aujourd'hui faute de tenir compte des compétences exercées par les EPCI.

De même, la dotation forfaitaire compense insuffisamment les charges propres aux communes rurales qui, bien que faiblement peuplées, assument l'entretien d'espaces parfois très vastes et porteurs d'aménités pour l'ensemble de la collectivité (terres agricoles ou espaces naturels protégés par exemple). La seule prise en compte de la superficie de la commune ne suffit pas à les évaluer.

- ***L'efficacité des dotations de péréquation des communes est entravée par leur « saupoudrage », des effets de seuil et une insuffisante articulation avec les dispositifs de péréquation « horizontale »***

98 % des communes de métropole bénéficient d'une ou plusieurs dotations de péréquation. Cette donnée suffit à résumer l'effet de « saupoudrage » dont pâtit aujourd'hui la péréquation dite « verticale » (i.e. assurée par les dotations de l'Etat) à l'échelle communale. Certaines dotations de péréquation sont devenues des dotations forfaitaires qui ne disent pas leur nom, confirmant ainsi que certaines des charges structurelles des communes sont aujourd'hui mal prises en charge.

L'architecture complexe et les modalités spécifiques de répartition des dotations de péréquation des communes créent en outre des effets de seuil. Il en résulte, là encore, des différences de traitement significatives entre des communes pourtant comparables.

Enfin, alors que les dispositifs de péréquation « horizontale » (i.e. assurée par une redistribution des ressources des collectivités entre elles) n'ont cessé de se renforcer ces dernières années, ils sont encore mal articulés avec la péréquation

« verticale », ce qui est de nature à créer des effets « contre-péréquateurs ». Une évaluation plus régulière des effets consolidés des différents dispositifs de péréquation financière est devenue indispensable pour s'assurer de leur efficacité.

- ***La DGF du bloc communal n'est plus à l'image de la réalité du fait intercommunal.***

Alors que la carte intercommunale est aujourd'hui quasiment achevée, l'appréhension de cette dynamique dans le cadre du calcul de la DGF demeure très parcellaire. Les modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité versée aux EPCI (1,99 Md d'euros en 2015), définies en fonction de la catégorie juridique du groupement intercommunal, ne suffisent plus à évaluer leur niveau d'intégration réel eu égard à l'hétérogénéité des situations que recouvrent désormais ces statuts légaux. Il en va de même à l'échelle des communes. Si certaines données ont été adaptées pour tenir compte du fait intercommunal (potentiel fiscal et potentiel financier des communes, notamment), il est aujourd'hui nécessaire d'aller plus loin. Appréhender les ressources et les charges d'une commune donnée sans tenir compte de son intégration au sein de l'EPCI conduit à une vision tronquée et irréaliste de sa situation.

*

Ainsi, bien plus qu'une urgence dictée par les contraintes fortes nées de la contribution au redressement des finances publiques, c'est une exigence fondamentale d'équité entre les territoires de la République et un besoin réel d'adapter les finances locales à l'évolution des modes de gestion locaux qui commandent aujourd'hui, et sans attendre, de procéder à une rénovation d'ensemble de la DGF du bloc communal.

Les principaux enjeux de la réforme se concentrent sur la DGF du bloc communal qui s'élève, en 2015, à 21 Mds d'euros, soit 57 % des crédits alloués à ce concours financier. Bien que certaines des lacunes de la DGF du bloc communal se retrouvent – dans une moindre mesure - au niveau des départements et des régions, il n'a pas été jugé opportun d'en proposer une réforme dans le cadre du présent rapport. S'agissant des départements, il conviendra en priorité d'apporter une réponse aux difficultés soulevées par le financement des allocations individuelles de solidarité. Quant à la DGF des régions, elle nécessitera d'être réexaminée au regard de l'impact financier de la nouvelle carte régionale.

*

Cinq leviers de réforme ont été identifiés afin de faire de la DGF du bloc communal un financement plus équitable, plus lisible et à l'image des nouvelles dynamiques territoriales.

Plutôt qu'une réforme « clef en main », le choix a été fait, afin d'éclairer les arbitrages politiques à venir, d'identifier cinq leviers de réforme de la DGF du bloc communal, **chacun étant susceptible d'être actionné seul ou en combinaison avec d'autres**. Ces pistes de réforme ont été examinées par un groupe de travail institué au sein du comité des finances locales. Les propositions présentées ci-

dessous, si elles s'écartent en partie des conclusions de ce groupe de travail, se sont nourries des réflexions échangées en son sein de même que celles des nombreux élus et associations d'élus locaux qui ont été consultés.

1°) Rénover l'architecture de la dotation forfaitaire des communes, afin de lui redonner du sens et de l'équité.

Une nouvelle dotation forfaitaire des communes, compensant de façon plus juste et pertinente les charges réelles des communes, serait composée de trois parts :

- Une « **dotation universelle de fonctionnement** ». Elle correspondrait à un montant par habitant, versé de façon identique à toutes les communes. Elle répondrait à la nécessité de financer un socle de services publics de proximité dans toutes les communes.
- Une « **dotation de centralité** ». D'un montant croissant avec le nombre d'habitants, elle serait versée aux communes dont la population dépasse un certain seuil. Elle répondrait à la nécessité de compenser les charges spécifiques assumées par les communes-centres, urbaines ou rurales. A la différence de l'ancienne dotation de base des communes, elle intégrerait la dynamique intercommunale, soit en tenant compte du poids démographique des communes au sein de l'EPCI dont elles sont membres, soit en se fondant sur le coefficient d'intégration fiscale.
- Une « **dotation de ruralité** ». Elle serait versée aux communes n'excédant pas un certain seuil de population ou de densité, en fonction de critères représentatifs de charges de ruralité (faible densité, longueur de voirie à entretenir, charges liées à la présence d'une école primaire). Elle répondrait à la nécessité de mieux compenser les charges propres aux communes rurales, concomitamment à un meilleur ciblage de la DSR.

2°) Simplifier, renforcer le ciblage et mieux évaluer l'efficacité des dotations de péréquation des communes.

- Des priorités plus claires doivent être définies s'agissant des bénéficiaires de la solidarité nationale. En vue de mettre fin au « saupoudrage » de la péréquation communale, il est proposé de **resserrer les conditions d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine (DSU) et à la dotation de solidarité rurale (DSR)**.
- Afin de limiter les effets de seuil, il est proposé de **simplifier l'architecture de la DSU et de la DSR**, en limitant le nombre de leurs composantes, et de les répartir en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, qui serait majoré pour répondre aux besoins des communes les plus défavorisées, aujourd'hui bénéficiaires des enveloppes de DSU et de DSR dites « cibles ».
- Afin de simplifier l'architecture de la péréquation communale, **la dotation nationale de péréquation (DNP) serait supprimée**, ses crédits venant

abonder les deux autres dotations de péréquation. Il faut rappeler que sur les 22 562 communes métropolitaines éligibles en 2014 à la DNP, seules 82 n'étaient pas éligibles à d'autres dotations de péréquation.

- **La péréquation assurée par la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM) pourrait être renforcée**, par exemple, en la fondant sur un indice tenant compte des ressources et des charges de ces communes, éventuellement pondéré en fonction de la population.
- Une **évaluation des effets consolidés de l'ensemble des dispositifs de péréquation financière** devrait être présentée chaque année au comité des finances locales et au Parlement et permettrait notamment de remédier à d'éventuels effets contre-péréquateurs.

3°) Créer une DGF des EPCI distincte de celle des communes et à l'architecture renouée pour répondre aux enjeux propres aux groupements intercommunaux.

La DGF des EPCI est aujourd'hui imbriquée à celle des communes au sein d'une architecture peu lisible. Elle serait désormais autonome et ses composantes seraient renouées afin, là encore, de lui redonner du sens et de l'équité :

- Une « **dotation universelle de fonctionnement** ». Elle correspondrait à un montant par habitant, versé de façon identique à tous les EPCI indépendamment de leur catégorie juridique. Elle répondrait à la nécessité de financer, partout sur le territoire, des services intercommunaux.
- Une « **dotation de péréquation** ». Afin de mieux tenir compte des écarts de ressources entre les groupements intercommunaux, y compris entre les métropoles et les communautés urbaines, cette dotation serait étendue à toutes les catégories d'EPCI afin de renforcer la solidarité. Elle serait versée en fonction du potentiel fiscal.
- Une « **dotation d'intégration et de mutualisation** ». Cette nouvelle dotation serait créée afin d'inciter non seulement à l'intégration fiscale mais également aux mutualisations et à la rationalisation du nombre de syndicats infra-communautaires et intercommunaux. Elle tiendrait compte du coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI, complété par un nouveau coefficient d'intégration et de mutualisation mesurant la part des dépenses de l'EPCI dans les dépenses totales du bloc communal.

4°) Créer une « DGF locale », calculée à l'échelle du territoire intercommunal et intégrant des garanties fortes pour l'autonomie communale.

Afin de mieux intégrer la dynamique intercommunale, il est proposé d'instaurer un nouveau mode de calcul de la DGF du bloc communal, qui pourrait ne porter que sur certaines de ses composantes. Cette « DGF locale » reposerait sur les principes suivants :

- **Entièrement distinct du dispositif optionnel institué par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales**, consistant à agréger les montants de DGF des communes et de l'EPCI, sans en modifier le mode de calcul, et à confier le versement de cette enveloppe à l'EPCI, la « **DGF locale** » **procède d'une logique inverse** : le mode de calcul de la DGF du bloc communal serait modifié mais son versement continuerait d'être effectué par l'Etat aux communes et à l'EPCI.
- **Cette « DGF locale » serait calculée en deux temps**. L'enveloppe due à chaque ensemble intercommunal (communes et EPCI) serait d'abord calculée sur la base d'une appréciation agrégée des richesses et des charges à l'échelle du territoire. Dans un second temps, cette dotation serait répartie au sein du territoire, entre l'EPCI et l'ensemble des communes, puis entre les communes. Ce mode de calcul présente l'intérêt d'apprécier la situation d'une commune et d'un EPCI donné de façon plus réaliste, en tenant compte de son environnement intercommunal.
- **Cette « DGF locale » intègrerait des garanties fortes de l'autonomie communale**. D'une part, son versement serait directement effectué par l'Etat. D'autre part, la répartition de l'enveloppe entre l'EPCI et les communes et entre les communes serait effectuée en fonction de critères de droit commun, prévus par la loi. Il serait possible d'y déroger, afin de l'adapter aux nécessités locales, sous réserve d'une décision prise à la majorité renforcée.
- **Toutes les composantes de la DGF du bloc communal ne seraient pas concernées**. Le scénario privilégié à ce stade consisterait à instituer une « **dotation forfaitaire locale** », se substituant à la dotation forfaitaire des communes et à la dotation de compensation des EPCI. Les dotations de péréquation des communes et EPCI, ainsi que la nouvelle dotation d'intégration et de mutualisation, continueraient d'être versées directement à la commune et à l'EPCI.

5°) Réexaminer certains critères d'éligibilité et de répartition de la DGF

Plusieurs critères de répartition sont examinés dans le cadre du présent rapport. Si tous ne peuvent ou ne doivent pas être modifiés, certains appellent des évolutions.

- **Mieux apprécier le revenu par habitant**. Il est proposé de pondérer plus fortement le revenu par habitant pour déterminer les communes éligibles à la DSU et la répartition de cette dotation, afin de mieux appréhender la situation socio-économique de la collectivité. En outre, compte tenu de la dispersion des revenus et de la sensibilité du revenu *moyen* aux valeurs extrêmes, la possibilité de substituer le revenu *médian* au revenu *moyen*, aujourd'hui utilisé, pourra être envisagée.

- **Actualiser le potentiel fiscal et le potentiel financier.** Ces deux indicateurs pourraient être revus afin d'en exclure les ressources issues de la fiscalité économique des EPCI à fiscalité propre, aujourd'hui imputées aux communes membres. La possibilité de prendre en compte les versements effectués au titre de la péréquation financière devrait également être étudiée. En outre, ces critères devront être actualisés à la suite de la réforme des valeurs locatives.
- **Elargir l'utilisation du critère de l'effort fiscal.** Le degré de sollicitation du contribuable local est un critère pertinent pour définir l'éligibilité aux dotations de péréquation et leur répartition. Dans le contexte de baisse des concours financiers, il doit être davantage pris en compte.
- **Adapter le coefficient d'intégration fiscale.** Des pratiques d'optimisation ont été mises au jour auxquelles il conviendra de remédier.

*

Une réforme ambitieuse de la DGF est aujourd'hui incontournable. Il est possible de la mener à bien dès la loi de finances pour 2016 sous réserve que les conditions de sa soutenabilité et de son acceptabilité par les collectivités concernées soient remplies.

On ne saurait rester sourd aux inquiétudes légitimement exprimées par les élus locaux et leurs associations dans le contexte de baisse des dotations résultant de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques. Réussir la première réforme de la DGF opérée dans un contexte de diminution du montant de l'enveloppe à répartir est une perspective réaliste et raisonnable sous réserve que plusieurs garanties soient apportées aux collectivités.

La soutenabilité financière de la réforme devra être garantie pour toutes les collectivités concernées.

- **Les effets de la réforme devront être lissés sur une période suffisamment longue.** Des mécanismes transitoires devront être prévus, visant à plafonner la baisse comme la hausse de dotation par collectivité, d'une année sur l'autre, pour éviter une variation trop brutale des ressources locales. Avant application de la contribution au redressement des finances publiques, toute commune ou tout EPCI ne pourrait ainsi subir une variation de DGF supérieure à 5 % du montant perçu l'année précédente.
- **Une réforme soutenable est également une réforme équilibrée.** La réforme de la DGF ne saurait être l'occasion de dresser une catégorie de collectivités contre une autre, urbains contre ruraux, territoires richement dotés en fiscalité contre collectivités cumulant les handicaps économiques et sociaux. Les pistes de réforme ont été pensées dans cette perspective et il conviendra de veiller au maintien de cet équilibre.
- **Une attention particulière devra être prêtée aux effets cumulatifs** de l'évolution concomitante des différents modes de financement des

collectivités (progression de la péréquation « horizontale », révision des valeurs locatives), comme des différentes réformes relatives aux collectivités (mise en œuvre de la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République).

Il est aujourd'hui urgent de redonner aux collectivités une plus grande visibilité sur l'évolution de leurs ressources et de poser les bases d'une confiance renouvelée entre l'Etat et les collectivités.

- **Une plus grande transparence sur les données utilisées** par les administrations pour calculer et répartir la DGF, dans la lignée des projets actuels dits « open data » sur les données publiques, est la première condition d'une meilleure compréhension et d'une plus grande prévisibilité de son évolution. Un libre accès généralisé aux bases de données de la DGF de l'ensemble des collectivités doit désormais être assuré.
- De façon plus générale, c'est la gouvernance d'ensemble des finances publiques locales qui nécessite aujourd'hui d'être repensée. Elle devra notamment passer par **la refondation d'un pacte financier entre l'Etat et les collectivités dressant un cadre pluriannuel à l'évolution des dotations.**

INTRODUCTION

Dix ans après la dernière réforme d'ampleur des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, opérée par les lois de finances pour 2004 et 2005, les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ont connu de profondes évolutions. L'organisation de la République décentralisée présente des contours nouveaux : la quasi-totalité des communes est désormais membre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), de nouvelles métropoles sont en cours de création, les projets de communes nouvelles sont nombreux et la délimitation des régions a été modifiée au début de l'année 2015. Les compétences assignées à chaque échelon local ont évolué. Quant aux finances locales, elles ont également fait l'objet de réformes majeures notamment avec le remplacement, par la loi de finances pour 2010, de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale et l'instauration depuis 2012 du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

Au-delà de ces évolutions institutionnelles et financières, c'est aussi une attente forte des élus locaux qui rend indispensable une réflexion sur les finalités et les modalités de répartition des concours financiers de l'Etat aux collectivités. L'idée que les dotations de l'Etat sont aujourd'hui injustement réparties et selon des critères compréhensibles seulement par un petit nombre d'initiés est largement partagée parmi les élus et gestionnaires locaux.

Alors que l'architecture territoriale de la République vient d'évoluer, dans le cadre de la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRe »), et tandis que les collectivités font face à un contexte budgétaire fortement contraint en raison de la contribution au redressement des finances publiques prévue de 2014 à 2017, le chantier de la réforme des concours financiers de l'Etat ne saurait être laissé de côté. Ce contexte général rend cette réforme, au contraire, incontournable, dans un double objectif de justice et de simplification, et ce dès la loi de finances pour 2016.

C'est dans ce cadre que le Premier ministre a décidé, le 16 janvier 2015, de mettre en place une mission parlementaire ayant pour objectif de déterminer les principes et les modalités d'une telle réforme (cf. lettre de mission en annexe 1).

Face à la pression financière et normative à laquelle font face les collectivités territoriales, il est néanmoins indispensable de tenir compte de plusieurs exigences. La première tient à la nécessité de faire reposer toute réforme de la DGF sur un diagnostic objectif de l'existant et de mettre fin à de trop courantes idées reçues. La deuxième est celle d'une réforme soutenable, aux effets lissés dans le temps. La troisième, enfin, réside dans des simulations financières permettant d'éclairer la réforme et d'en évaluer précisément l'impact.

*

Le présent rapport se concentre, à dessein, sur l'analyse de la principale dotation aux collectivités territoriales, qui représente 68 % de leur enveloppe : la

dotation globale de fonctionnement (DGF). On notera également que la péréquation « horizontale » (i.e. opérée par la redistribution de ressources entre collectivités) n'est abordée que sous l'angle de sa nécessaire articulation avec les dotations de péréquation de la DGF¹.

Le choix a en outre été fait de proposer des évolutions portant uniquement sur la DGF du bloc communal (communes et EPCI). La mission a ainsi dressé un état des lieux de la DGF des départements et des régions mais n'a pas jugé opportun de les inclure au périmètre d'une réforme à ce stade. S'agissant des départements, l'enjeu financier prioritaire en 2016 réside en effet dans le financement des allocations individuelles de solidarité. En ce qui concerne les régions, il conviendra d'évaluer l'opportunité d'une réforme de la DGF une fois connu l'impact des périmètres de la nouvelle carte régionale.

*

Les travaux et réflexions qui ont servi de base à ce rapport ont étroitement associé l'ensemble des acteurs concernés par la réforme de la DGF. Près d'une centaine d'auditions et de réunions de travail ont été organisées afin de recueillir les positions des élus et associations d'élus locaux, des groupes politiques du Parlement, des ministres intéressés, des administrations concernées, mais également des universitaires et consultants spécialistes des finances locales (cf. annexe 2).

La mission a également coordonné ses travaux avec ceux du comité des finances locales, qui a mis en place un groupe de travail chargé de réfléchir aux contours d'une réforme de la DGF du bloc communal. Un premier diagnostic du dispositif existant et des enjeux de la réforme a été présenté aux membres du comité le 31 mars 2015. Les pistes de réforme leur ont également été exposées le 5 mai 2015 avant d'être approfondies en son sein à la lumière de simulations financières jusqu'à la mi-juillet.

Enfin, dans un souci de pédagogie, ces travaux, en particulier l'état des lieux de la DGF, ont été présentés aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et à l'occasion de diverses rencontres avec les élus locaux et les agents des collectivités, afin qu'ils puissent s'approprier les enjeux de la réforme.

¹ Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) fera l'objet d'un rapport à l'automne 2015 (cf. article 112 de la loi de finances pour 2015).

1 - LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT, PREMIER CONCOURS FINANCIER DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, POURSUIT DES FINALITÉS MULTIPLES QUI DOIVENT ÊTRE CLARIFIÉES EN AMONT DE TOUTE RÉFORME

1.1. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT, PREMIER CONCOURS FINANCIER DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, CONNAÎT UNE ÉVOLUTION CONTRAÎNTE DEPUIS 2008

1.1.1. La dotation globale de fonctionnement constitue le premier concours financier de l'État aux collectivités territoriales

La dotation globale de fonctionnement (DGF) doit être resituée dans le cadre plus large des concours financiers aux collectivités, qui constituent eux-mêmes l'une des composantes des transferts financiers dont elles bénéficient de la part de l'État.

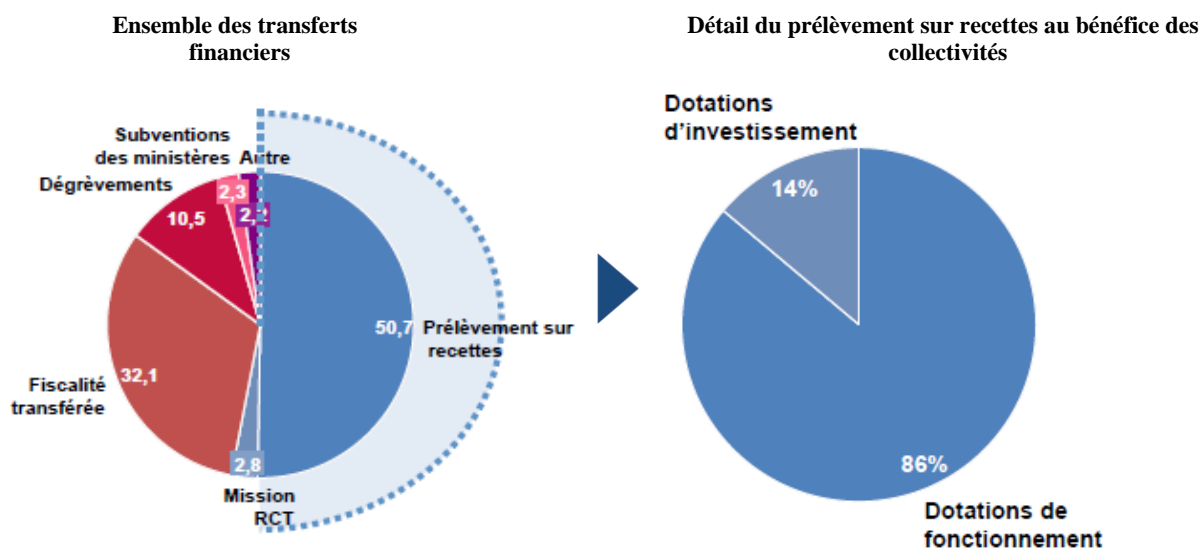
L'État est un contributeur de premier plan au financement des collectivités territoriales au travers d'un **ensemble hétérogène de transferts financiers qui représentent, en 2015, quelques 100 milliards (Mds) d'euros**. On distingue trois catégories de transferts financiers² :

- La première correspond au produit de certaines ressources fiscales que l'État a attribué à un ou plusieurs échelons décentralisés afin d'assurer le financement des compétences qui leur sont dévolues ou de compenser les effets de la réforme de la fiscalité directe locale. C'est à ce titre, par exemple, que les collectivités perçoivent une quote-part de la taxe intérieure sur les produits énergétiques. En 2015, cette fiscalité transférée représente 32,1 Mds d'euros.
- La deuxième rassemble les transferts financiers destinés au financement de politiques publiques que les collectivités contribuent à mettre en œuvre. Y figurent notamment les multiples dégrèvements d'impôts locaux (10,5 Mds d'euros en 2015) et compensations d'exonérations (2,2 Mds d'euros) pris en charge par l'État, ainsi que les diverses subventions des ministères (2,3 Mds d'euros).
- Enfin, les **concours financiers de l'État proprement dits, qui représentent 53,5 Mds d'euros en 2015, englobent les crédits spécifiquement affectés aux collectivités territoriales et à leurs groupements**. Ils viennent abonder de façon globale leurs budgets sans être destinés au financement de dépenses déterminées puisqu'ils sont libres d'emploi. Cet agrégat correspond, d'une part, aux prélèvements sur les recettes de l'État au bénéfice des collectivités territoriales (50,7 Mds d'euros en 2015)³ et, d'autre part, aux crédits du budget général de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (2,8 Mds d'euros).

² Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2015, *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*.

³ Cf. définition de la notion de « prélèvement sur recettes » au point 1.2.3 du rapport.

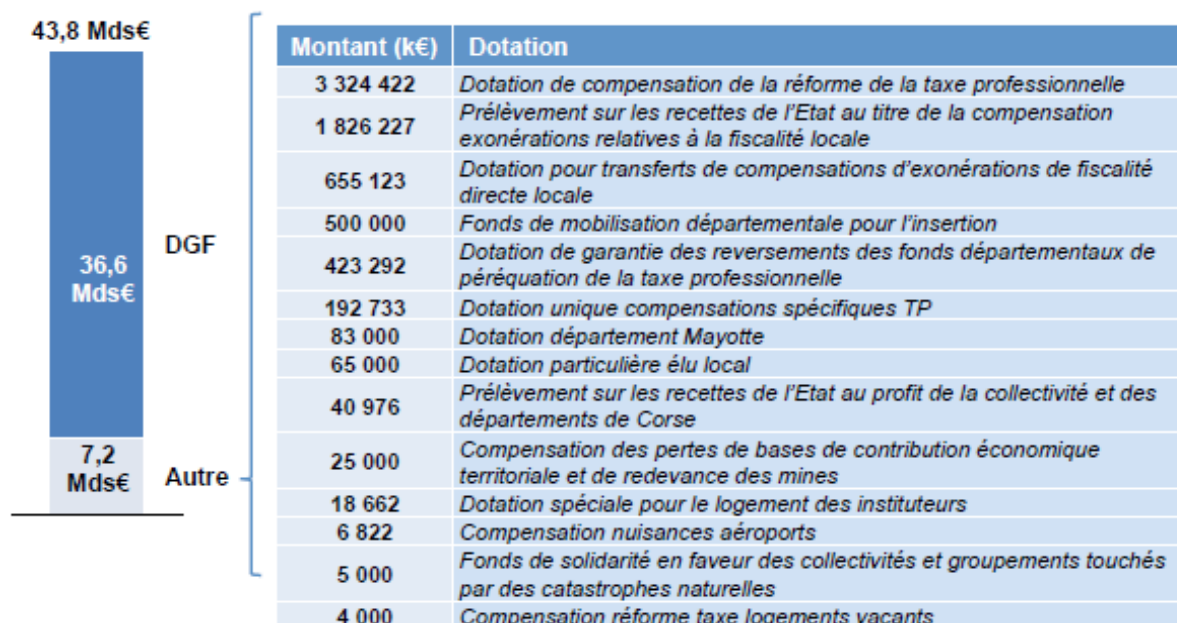
Composition des transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales



Source : Mission – données du projet de loi de finances pour 2015

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités sont pour l'essentiel destinés à financer leurs dépenses de fonctionnement⁴, seuls 14 % des prélèvements sur les recettes de l'Etat au bénéfice des collectivités venant abonder la section « investissement » des budgets locaux. Ces dotations de fonctionnement constituent elles-mêmes un ensemble éclaté au sein duquel la DGF occupe une part nettement prépondérante.

Dotations de fonctionnement des collectivités territoriales en 2015



Source : Mission – données de la loi de finances pour 2015

⁴ Celles-ci comprennent une grande partie de la capacité d'autofinancement des investissements des collectivités.

En 2015, l'enveloppe de DGF perçue par les différents échelons locaux s'élevait à 36,6 Mds d'euros au sein d'une enveloppe totale de 43,8 Mds d'euros dédiée aux diverses dotations de fonctionnement. **Elle représentait ainsi 68,4 % des concours financiers, un tiers des transferts de l'Etat vers les collectivités et plus de 20 % en moyenne de leurs recettes réelles de fonctionnement.** Le premier concours financier de l'Etat est réparti comme suit entre les différents échelons locaux en 2015 : la DGF du bloc communal (communes et groupements intercommunaux) s'élève à 21 Mds d'euros, tandis que les départements perçoivent à ce titre 10,7 Mds d'euros et les régions 4,8 Mds d'euros.

1.1.2. Après avoir cru de façon constante, les concours financiers de l'Etat, et notamment la dotation globale de fonctionnement, connaissent une évolution contrainte depuis 2008

L'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales est soumise à l'application de normes budgétaires depuis la fin des années 1990. D'abord destinées à piloter la hausse de ces transferts financiers, elles sont devenues de plus en plus contraignantes depuis 2008.

Un premier dispositif d'indexation des concours financiers a été institué entre 1996 et 1999 dans le cadre du pacte de stabilité financière entre l'Etat et les collectivités territoriales. Afin de garantir une meilleure visibilité sur leur évolution, leur montant était alors soumis à une indexation triennale sur l'inflation. A partir de 1999, leur évolution est devenue plus dynamique encore dans le cadre du « contrat de croissance et de solidarité ». La DGF était augmentée de 50 % de la progression du PIB et de l'inflation jusqu'en 2008.

Dans le contexte de la crise économique et financière, les contraintes pesant sur les finances publiques ont conduit l'Etat à encadrer plus strictement l'évolution de « l'enveloppe normée »⁵. De 2008 à 2010, le contrat de stabilité a rétabli le mécanisme d'indexation sur la seule inflation, avant qu'une norme de stabilisation en valeur de l'enveloppe ne soit appliquée, de 2011 à 2013. Ce gel ne signifiait pas que le montant des dotations versées à chaque collectivité était reconduit d'une année sur l'autre dès lors que des redéploiements au sein de l'enveloppe demeuraient possibles. Certaines dotations, notamment des composantes de la DGF telles que les dotations de péréquation, ont ainsi progressé pendant cette période grâce à une baisse corrélative d'autres dotations et compensations d'exonération de fiscalité locale, dites « variables d'ajustement ». En 2013, « l'enveloppe normée » représentait 48,825 Mds d'euros.

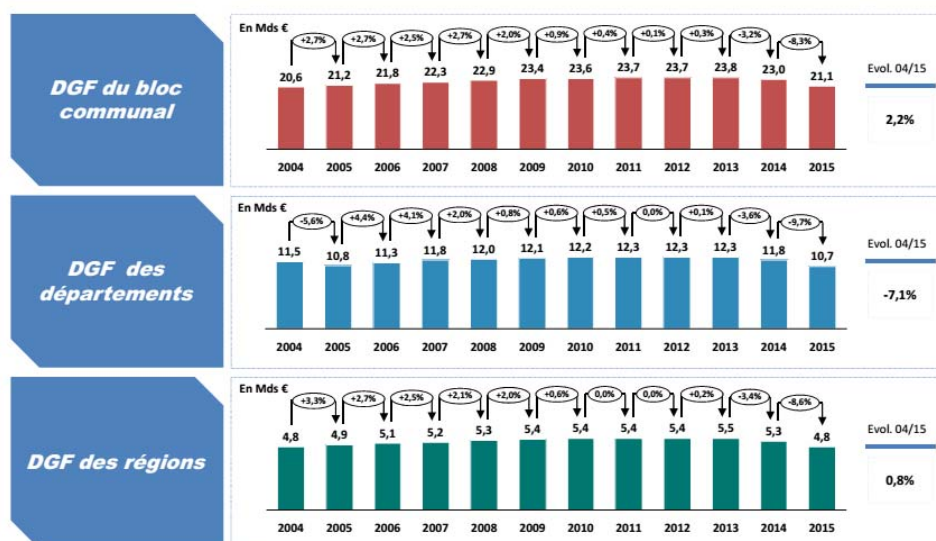
Au total, entre 2003 et 2013, les concours financiers de l'Etat aux collectivités ont progressé en moyenne de 2% par an, hors compensation des mesures de décentralisation.

⁵ « L'enveloppe normée » comprenait, de 2011 à 2014, l'ensemble des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (à l'exception du fonds de compensation pour la TVA et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle), les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (exceptés les subventions diverses pour travaux d'intérêt général et les crédits de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales) et la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle (imputée sur la mission « Travail et emploi »).

Depuis 2014, et pour la première fois depuis le début de la V^{ème} République, la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques conduit à réduire chaque année le montant de « l'enveloppe normée » en concentrant cette baisse sur la DGF. Après une première diminution de 1,5 Md d'euros en 2014, leur contribution doit s'élever, en application des engagements pris dans le cadre du programme de stabilité, à 11 Mds d'euros entre 2015 et 2017. Depuis 2014, cette minoration est répartie entre les différents échelons décentralisés en fonction de leur poids respectif dans les recettes locales. Ainsi, en 2015, la contribution du bloc communal s'élevait à 2,071 Mds d'euros, celle des départements à 1,148 Md d'euros et celle des régions à 451 millions d'euros.

Au sein de chaque catégorie de collectivité, la répartition s'effectue ensuite selon des modalités différentes. Pour les communes, la contribution pèse sur la dotation forfaitaire, qui est minorée au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal. Les communes du département de Mayotte et des collectivités d'outre-mer ne sont pas soumises à cette contribution. S'agissant des EPCI, elle pèse sur la dotation d'intercommunalité, selon les mêmes modalités que pour les communes. Pour les départements, la baisse de leur dotation forfaitaire est dite « péréquée », puisqu'elle tient compte, notamment, du revenu moyen de leurs habitants. Le département de Mayotte ainsi que les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin n'y sont pas soumis. Enfin, la dotation forfaitaire des régions est minorée au prorata de leurs recettes totales, des modalités spécifiques de répartition ayant été définies pour les régions d'outre-mer et la collectivité territoriale de Corse. Il convient de préciser que lorsque les dotations des collectivités sont insuffisantes pour supporter la contribution, le reliquat est prélevé sur les montants qu'elles perçoivent au titre des compensations d'exonérations de fiscalité locale ou, à défaut, sur leurs recettes fiscales⁶.

Evolution de la DGF de chaque catégorie de collectivité de 2004 à 2015⁷



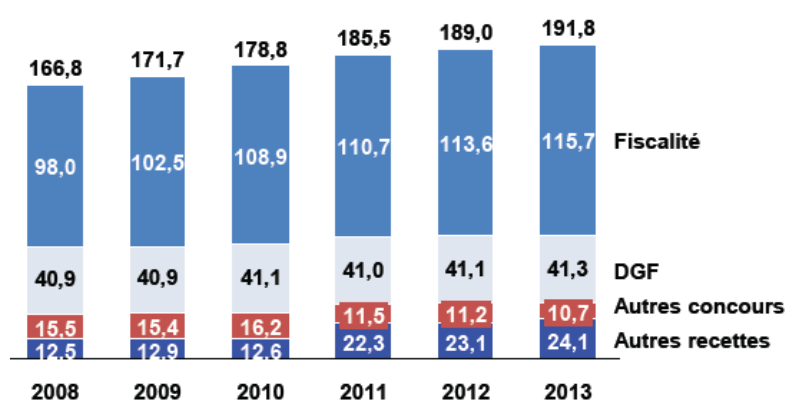
Source : Mission – données DGCL 2015

⁶ Les modalités de répartition de la contribution au redressement des finances publiques des collectivités sont détaillées en annexes 7, 8 et 9.

⁷ La variation importante de la DGF des départements entre 2004 et 2005 est notamment liée au financement des services départementaux d'incendie et de secours.

Ces évolutions ne sont pas sans incidence sur la composition des recettes réelles de fonctionnement des collectivités. De 2008 à 2013, la part des concours financiers de l'Etat dans les recettes des collectivités a sensiblement diminué, passant de 33,8 % à 27,1 %⁸. On observe que la DGF a progressé moins rapidement que les autres recettes de fonctionnement des collectivités, notamment la fiscalité locale. **Il convient dès lors de garder à l'esprit que toute réforme de la DGF est susceptible d'avoir un impact sur les autres sources de financements des collectivités, et en particulier sur le recours au levier fiscal.**

Composition des recettes réelles de fonctionnement des collectivités territoriales



Source : Mission (en Mds d'euros) – Données : Observatoire des finances locales⁹

1.2. REFORMER LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT SUPPOSE, AU PREALABLE, DE CLARIFIER SES MULTIPLES FINALITES

La DGF poursuit un double objectif de compensation de charges et de péréquation, auquel on a souvent été tenté d'adjoindre une vocation incitative. Le contenu précis de ces finalités soulève cependant des interrogations auxquelles il est indispensable de répondre en amont de tout projet de réforme.

1.2.1. La dotation globale de fonctionnement a-t-elle vocation à compenser la perte des ressources fiscales d'hier ou à financer les charges de fonctionnement d'aujourd'hui ?

Que compense la DGF ? La réponse apportée à cette question varie, selon que l'on s'attache à concevoir ce dispositif comme le résultat de son histoire, celle d'une succession de réformes des finances locales, ou qu'on le ramène aux principes fondamentaux gouvernant le financement des collectivités.

⁸ Source : Rapports 2009 à 2014 de l'observatoire des finances locales.

⁹ Ce graphique n'intègre pas les données du dernier rapport sur les finances des collectivités territoriales en 2015, présenté par l'observatoire des finances locales le 16 juillet 2015 qui réajuste les données 2013.

Historiquement, la DGF a été créée pour compenser la suppression de ressources fiscales et a continué à jouer en partie ce rôle au fil de ses réformes successives¹⁰.

L'histoire de la DGF remonte à la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires, qui est venue supprimer **la taxe locale** sur les ventes au détail et sur les prestations de services rendues dans les villes, créée en 1941. Cette taxe était très critiquée en raison de son inégale répartition entre les villes et bourgs centres, d'une part, et les communes périphériques ou rurales d'autre part. Sa suppression fut alors compensée en affectant au financement des budgets locaux 85 % de **la taxe sur les salaires**.

Ce dispositif de fiscalité transférée fut rapidement réexaminé en raison de l'extension du champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Il fut en effet décidé d'exonérer de taxe sur les salaires les contribuables assujettis à la TVA, ce qui impliquait d'affecter une nouvelle ressource aux collectivités. L'Etat décida alors de se substituer au contribuable en leur allouant un **versement représentatif de la taxe sur les salaires**, calculé sur la base du produit de la taxe sur les salaires qu'elles percevaient jusque là. Cet embryon de dotation de l'Etat comprenait une **attribution de garantie**, déterminée en fonction des produits fiscaux perçus en 1967 et 1968, appelée à disparaître progressivement jusqu'en 1988 – ce qui n'a d'ailleurs finalement jamais été le cas – au bénéfice d'une répartition exclusivement fondée sur le taux d'effort fiscal des ménages au titre des impôts fonciers et de la taxe d'habitation. C'est de ce dispositif de garantie que découlent tous ceux que les réformes successives de la DGF ont ensuite institués.

Ce mécanisme se révéla cependant inadéquat et il fut à nouveau décidé de le supprimer par la **loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements**. C'est à cette date qu'une dotation se substitua officiellement aux ressources fiscales transférées par l'Etat. Le montant total de cette dotation était indexé sur le produit net de la TVA (son montant correspondait initialement à 16,45 % de ce produit) et était ensuite réparti entre les collectivités en trois enveloppes : une dotation forfaitaire, qui leur garantissait une attribution minimale fonction des produits fiscaux qu'avait remplacés le versement représentatif de la taxe sur les salaires, une dotation de péréquation, et enfin une part correspondant à 5 % de la DGF affectée à des concours particuliers (dotation de fonctionnement minimale pour les communes de 2 000 habitants dont le potentiel fiscal était inférieur à la moyenne, dotations additionnelles aux communes touristiques, aux communes en expansion démographique ou encore aux communes-centres des agglomérations, ...). Le **comité des finances locales** fut alors créé et chargé de définir le montant total de la DGF et ses modalités de répartition entre les collectivités.

Ces origines de la DGF sont loin d'être anodines. Elles expliquent, d'abord, **l'importance, pour les élus locaux, de sa corrélation avec la suppression de certaines ressources fiscales** qu'elle avait vocation à compenser. Cette logique a d'ailleurs perduré jusqu'à nos jours puisque plusieurs compensations de

¹⁰ Source : M. Bouvier, *Les finances locales*, 13 éd., L.G.D.J, lextenso éditions.

suppressions de ressources fiscales ont depuis lors intégré la DGF, afin de simplifier l'architecture générale des concours financiers de l'Etat aux collectivités. A titre d'exemple, la loi de finances pour 1999 a fait entrer dans la DGF du bloc communal la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle. Les lois de finances pour 2004 et 2005 ont intégré à la DGF des régions les compensations des suppressions de la part régionale de la taxe d'habitation, de la « part salaires » de la taxe professionnelle ou encore de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux.

Cette succession ininterrompue de réformes permet également de comprendre **le rôle central des mécanismes de garantie** systématiquement mis en place afin, légitimement, de ne pas créer de rupture de ressources. Certains ont été établis en fonction des produits fiscaux supprimés. D'autres ont permis d'indexer les montants de dotation attribués à la suite d'une réforme en fonction du montant précédemment perçu par les collectivités. Mis bout à bout, ces éléments expliquent le poids actuel des composantes historiques de la DGF. Si elles étaient initialement justifiées, la sédimentation de ces compensations et garanties aboutit aujourd'hui à un décalage croissant entre la DGF perçue par les collectivités et la réalité de leurs charges de fonctionnement¹¹. Or, tel est bien l'objectif fondamental de la DGF : compenser les charges de fonctionnement des collectivités. Cette dotation, au même titre que les autres concours financiers de l'Etat ou qu'une partie de la fiscalité transférée, doit être ramenée à cette finalité première.

Nous nous trouvons aujourd'hui face à un hiatus entre les diverses finalités compensatrices de la DGF : compenser la perte de ressources fiscales, compenser l'effet de réformes successives et financer les charges qu'elles assument effectivement. Le résoudre implique un choix politique, reposant sur la définition de priorités claires.

Une répartition juste et équitable de la DGF ne peut reposer que sur l'appréciation objective et fine des charges assumées par les collectivités bénéficiaires au regard de leurs ressources. Toute logique ancrée dans l'histoire contribuera à s'écarter d'un tel optimum. Cette finalité première devra néanmoins être combinée avec la même exigence que celle qui a présidé aux dispositifs de garantie successifs, à savoir lisser les effets de la réforme dans la durée et instaurer 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. Une date d'extinction de ces mesures devra néanmoins être déterminée et tenue, afin de ne pas créer à terme de nouvelles composantes figées.

1.2.2. Quelle égalité entre les territoires la dotation globale de fonctionnement vise-t-elle ?

La DGF s'est vue assigner très tôt un objectif de correction des inégalités territoriales. Dès l'instauration du versement représentatif de la taxe sur les salaires, un fonds d'action locale, financé par un prélèvement sur ce versement, fut institué afin d'allouer un financement compensatoire aux collectivités les plus pauvres. En

¹¹ Ce constat est confirmé par les éléments chiffrés présentés au point 2.2.

1979, la DGF comprenait déjà une dotation de péréquation répartie, d'une part, en fonction du potentiel fiscal par habitant, et, d'autre part, de l'impôt sur les ménages.

Cette finalité n'a cessé, depuis lors, de prendre de l'ampleur. En termes d'architecture, d'abord, les composantes et sous-composantes de la DGF destinées à compenser les inégalités de ressources n'ont cessé de se multiplier : cinq dotations de péréquation ou quotes-parts sont aujourd'hui versées au titre de la seule DGF des communes. Cet objectif a ensuite connu une consécration au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution imposant à la loi, depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, de prévoir « *des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Enfin, son poids financier est en constante augmentation depuis dix ans. Bien que minoritaires par rapport à ceux des autres composantes de la DGF, **les montants consacrés à la péréquation ont cru de 3 Mds d'euros entre 2004 et 2014**, à une période de moindre croissance de la DGF globale. Ainsi, les dotations de péréquation du bloc communal ont progressé de 2,3 Mds d'euros (soit une hausse de 65 %), celles des départements de 557 millions (M) d'euros (+ 64 %) et celles des régions de 117 M d'euros (+ 155 %)¹².

Pour autant, les finalités de la péréquation financière ne sont pas clairement définies : de quelles inégalités la DGF doit-elle tenir compte et, surtout, quelle égalité doit-elle favoriser ? Le contenu de cet objectif n'est précisé ni dans la Constitution, ni dans la loi. On ne peut donc en apprécier les contours qu'au travers de l'analyse des dotations de péréquation en vigueur.

Il se déduit d'un tel examen que les dotations de péréquation visent à **compenser les inégalités de situation existantes, sur lesquelles les collectivités n'ont pas de prise, en leur apportant un niveau de ressources suffisant pour faire face à leurs charges particulières.** L'objectif ainsi poursuivi est d'harmoniser la capacité des collectivités à dépenser, au regard de leurs ressources comme de leurs charges, afin de leur permettre de fournir à leurs habitants un niveau de service adapté à leurs besoins. On notera qu'à la différence de certains modèles étrangers, la « péréquation à la française » n'a pas pour objet principal d'égaliser le niveau d'effort fiscal entre les collectivités, cette donnée n'étant qu'un critère parmi d'autres présidant à sa répartition.

Si l'objectif de compensation des inégalités de situation ainsi poursuivi n'est nullement contestable, **cette finalité ne saurait être absolue sous peine d'entrer en contradiction directe avec le principe de libre administration.** Asseoir l'autonomie de gestion des collectivités sur leur autonomie financière suppose, par construction, qu'elles puissent décider, pour partie, du niveau de leurs ressources et de leurs dépenses. La péréquation ne vient que compenser des inégalités de situations *ex ante* sans influencer sur les choix de gestion des élus. L'existence d'une République décentralisée implique que la péréquation ne puisse poursuivre un objectif, même théorique, d'égalisation parfaite des situations en termes d'offre de services publics ou d'effort fiscal par exemple. **C'est pourquoi, pour donner un contenu à la finalité « péréquatrice » de la DGF, il est indispensable de**

¹² Les composantes et les montants des dotations de péréquation sont présentés en annexes 7, 8 et 9 du présent rapport.

s'entendre sur le niveau d'égalisation recherché et d'évaluer en conséquence les dispositifs mis en place, à échéance régulière.

L'objectif de péréquation ainsi assigné à la DGF devra en outre tenir compte du cadre plus vaste des instruments de péréquation existants.

Au sein même de la DGF, les dotations de péréquation ne sont pas les seules à avoir des effets « péréquateurs ». Ainsi que l'ont montré les travaux de Guy Gilbert et Alain Guengant¹³, la dotation forfaitaire, qui intègre notamment un critère de répartition en fonction de la population pondérée (la dotation croît plus que proportionnellement à la population), a un effet péréquisiteur incident.

Mais, surtout, à côté de ces mécanismes de « péréquation verticale »¹⁴, intégrés aux dotations versées par l'Etat aux collectivités, des dispositifs de péréquation « horizontale », assurant une redistribution des ressources des collectivités entre elles, se sont multipliés. **Au total, les dispositifs de péréquation « horizontale » représentaient, en 2015, plus de 2 Mds d'euros¹⁵, contre 820 M d'euros en 2012.**

Il faut enfin souligner que l'évolution des périmètres des collectivités a, en tant que telle, un effet péréquisiteur, les écarts de ressources étant susceptibles d'être restreints par le seul fait qu'une collectivité « pauvre » fusionne avec une autre, plus « riche ». Cela pourrait être le cas à la suite de la fusion des régions, par exemple, ou du fait de l'élargissement des périmètres des EPCI dans le cadre des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale. Cela implique d'ailleurs de repenser des mécanismes de péréquation internes au nouveau territoire ainsi constitué.

Au final, la DGF doit continuer à poursuivre un objectif de péréquation ambitieux qui ne pourra être atteint sans en définir précisément le contenu, en tenant compte des différences de situation raisonnables qu'implique l'autonomie locale.

1.2.3. Dans quelle mesure la dotation globale de fonctionnement, concours libre d'emploi, peut-elle constituer un dispositif d'incitation ?

Il convient de faire preuve de prudence quant à la tentation d'assigner des finalités prédéterminées à la DGF, qui constitue un prélèvement sur les recettes de l'Etat nécessairement libre d'emploi.

Depuis sa création, la DGF est gérée sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat, c'est-à-dire par une rétrocession directe aux collectivités territoriales d'une fraction des recettes brutes de l'Etat correspondant au montant de

¹³ Guy Gilbert - Alain Guengant, *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales*, Commissariat général du plan, 2004.

¹⁴ La péréquation « verticale » se distingue en pratique de moins en moins de la péréquation « horizontale », cf. 2.1.3.

¹⁵ Rapport de l'observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2015*, juillet 2015.

la dotation. Ce mécanisme particulier, également applicable aux recettes rétrocédées au profit du budget de l'Union européenne, déroge au principe d'universalité budgétaire, qui implique que toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent figurer au budget pour leur montant brut et sans contraction, et qui proscrit l'affectation d'une recette déterminée à la couverture d'une dépense déterminée. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que cette dérogation ne pouvait être admise que « *dès lors que sont précisément et limitativement définis les bénéficiaires et l'objet des prélèvements sur les recettes de l'Etat, et que sont satisfaits les objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire* »¹⁶. Il résulte également de sa jurisprudence¹⁷ que **ce prélèvement ne peut avoir pour objet que d'assurer le financement de charges qui incombent aux collectivités et non à l'Etat.**

C'est pour cette raison que la DGF est nécessairement libre d'emploi : elle ne peut, au même titre que tout autre prélèvement sur recettes, que conduire à transférer aux collectivités des ressources destinées au financement général de leurs dépenses. Une fois calculée, son versement est global et automatique et ne saurait être le support de contributions allouées par l'Etat dans un but déterminé et dans le cadre d'une politique qu'il conduit. A défaut, des dépenses d'intervention de l'Etat se trouveraient financées hors de son budget, par une minoration de ses recettes, en méconnaissance du principe d'universalité budgétaire.

Ainsi, conditionner le versement de la DGF à des critères de « bonne gestion » ou à des objectifs de politique publique définis et évalués par l'Etat pourrait être regardé comme contraire à ces principes.

Pour autant, la DGF peut être un instrument d'incitation efficace afin, notamment, de faire évoluer l'organisation des collectivités territoriales. Elle a d'ailleurs fréquemment joué ce rôle au travers de dispositifs de bonification destinés à favoriser l'intégration intercommunale ou, plus récemment, la création de communes nouvelles. L'actuelle dotation d'intercommunalité, dont la répartition est étroitement liée au statut juridique de l'EPCI ou encore la bonification allouée aux communautés de communes à fiscalité professionnelle unique exerçant certaines compétences prévues par le code général des collectivités territoriales, en sont d'autres exemples.

Il n'est donc pas impossible de continuer à actionner le levier de la DGF afin d'inciter les collectivités à se réorganiser. **Toutefois, dans le contexte budgétaire actuel, il convient de s'interroger sur la soutenabilité de tels dispositifs dès lors que ces bonifications et majorations de DGF sont nécessairement financées par une diminution d'autres composantes.**

¹⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

¹⁷ Cf. notamment Conseil constitutionnel, décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982 ; décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998.

2 - L'ARCHITECTURE ET LES MODALITES DE REPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT SONT DEVENUES DES FACTEURS DE COMPLEXITE ET D'INJUSTICE

Alors même qu'elle constitue un rouage fondamental du financement des services publics sur l'ensemble du territoire, la DGF est aujourd'hui décriée par l'ensemble des acteurs qui ont à connaître de ce concours financier. Si certaines de ces critiques sont incontestablement fondées, d'autres, en revanche, ne résistent pas à l'analyse des données chiffrées. Le présent état des lieux, dressé sur la base des données de la direction générale des collectivités locales, de la direction du budget, d'universitaires et de consultants en finances locales ainsi que des réflexions recueillies auprès de nombreux élus et gestionnaires locaux, se propose de faire le tri entre elles.

Si certaines des difficultés constatées sont communes aux dotations versées à tous les échelons locaux (2.1), les principaux enjeux se concentrent sur la dotation du bloc communal (2.2.). La DGF des départements nécessitera des ajustements plus ciblés (2.3.) et la réforme de la DGF des régions devra en tout état de cause être effectuée sur la base des nouveaux périmètres des régions (2.4.).

2.1. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT PATIT, DANS SON ENSEMBLE, D'UNE INSTABILITE NORMATIVE CHRONIQUE, D'UNE ARCHITECTURE COMPLEXE ET D'UN DEFAUT DE COORDINATION AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS DE PEREQUATION FINANCIERE

2.1.1. Une sédimentation des réformes et des ajustements normatifs

Depuis sa création en 1979, la DGF a fait l'objet de trois réformes majeures - en 1985, 1993 et 2004 -, et a connu des ajustements quasi annuels. La dernière évolution est intervenue dans le cadre de la loi de finances pour 2015, qui a procédé à une consolidation des différentes composantes des dotations forfaitaires des communes et des départements (cf. infra). Ces modifications successives, loin de clarifier le dispositif, en ont accru l'opacité.

- **1979 : création de la DGF** des communes et des départements en remplacement du versement représentatif de la taxe sur les salaires.
- **1985 : première réforme de la DGF** (modification de la DGF des communes et des départements)¹⁸.
- 1991 : création de la dotation de solidarité urbaine (DSU)¹⁹.
- **1993 : deuxième réforme de la DGF** (prise en compte de l'intégration intercommunale, création de la dotation de solidarité rurale (DSR))²⁰.
- 1996 : création de « l'enveloppe normée »²¹.
- 1996 : réforme de la DSU²².

¹⁸ Loi n°85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement.

¹⁹ Loi n°91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

²⁰ Loi n°93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

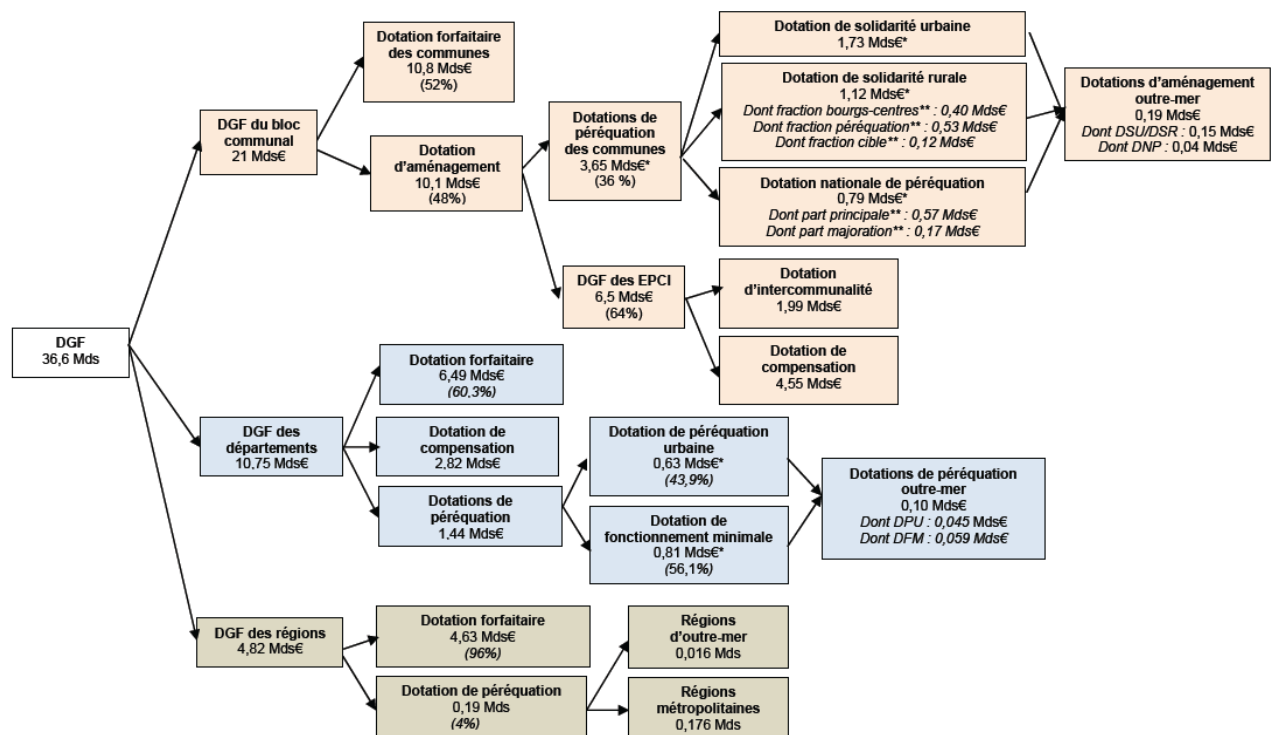
²¹ Loi n°95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996.

- **2004 : troisième réforme de la DGF** (création de la DGF des régions et de la dotation nationale de péréquation (DNP))²³.
- 2011 : instauration d'une fraction « cible » de la DSR pour les communes les plus défavorisées²⁴.

Lors de ces modifications normatives, de nouvelles mesures de garantie, de bonification, de majoration, de plafonnement ou encore d'écêtement de certaines composantes de la DGF ont été systématiquement introduites. Si elles peuvent se justifier à la date de leur adoption, par un souci de lissage dans le temps des effets des réformes, par exemple, leur accumulation et leur complexité rendent, au final, le droit applicable illisible. La DGF est devenue aujourd'hui un « délice d'initiés », dont les arcanes ne sont maîtrisés que par quelques experts capables d'en faire l'archéologie. Cette situation n'est pas acceptable s'agissant du principal concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales et nuit à la prévisibilité des financements indispensable à la construction des budgets locaux.

2.1.2. Une multiplicité de dotations, une diversité de critères

Architecture de la dotation globale de fonctionnement en 2015



* dont quote-part outre-mer

** métropole

Source : Mission – données DGCL 2015

²² Loi n°96-241 du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales.

²³ Loi n°2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

²⁴ Loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, modifiant l'article L.2334-20 du code général des collectivités territoriales.

L'architecture actuelle de la DGF comporte douze dotations (quatre pour les communes, deux pour les EPCI, quatre pour les départements et deux pour les régions), qui se déclinent elles-mêmes en plusieurs parts ou fractions, auxquelles s'ajoutent des quotes-parts spécifiques pour les collectivités d'outre-mer.

Pour chaque sous-composante de la DGF, l'éligibilité des collectivités ainsi que les modalités de répartition des crédits sont définies en fonction de différents critères, voire d'une combinaison de plusieurs données pondérées, comme c'est le cas des dotations de péréquation. Au total, ce sont onze critères de ressources et dix-neuf critères de charges qui sont utilisés pour calculer la DGF des communes et EPCI, six critères de ressources et neuf critères de charges pour celle des départements, et six critères de ressources et trois critères de charges s'agissant des régions (cf. annexe 6).

Cette architecture nuit, là encore, à la lisibilité et à la prévisibilité de ce financement pour les collectivités. Evaluer le montant de la DGF en amont de son versement est une opération souvent hasardeuse pour ses bénéficiaires. Cette variété de critères est également une source de complexité pour les administrations chargées du calcul et du versement des dotations, le recensement des données nécessaires pouvant s'avérer difficile et toujours long. Quelques exemples permettent de l'illustrer.

- Plusieurs composantes de la DGF sont calculées en fonction de la population de la collectivité. Selon les cas, sera prise en compte la « population DGF », la population recensée par l'INSEE, la population cantonale, la population de l'agglomération²⁵, la population en zone urbaine sensible ou la population en zone franche urbaine, chacune ayant une définition différente. Ainsi, la population DGF correspond à la population totale au sens de l'INSEE, majorée d'un habitant par résidence secondaire et d'un habitant par emplacement de caravane situé sur une aire d'accueil des gens du voyage. Pour les communes bénéficiaires de la DSU ou de la fraction « bourg-centre » de la DSR, deux habitants par place de caravane sont pris en compte.
- Le critère de la longueur de voirie communale nécessite un recensement annuel par commune, ce qui représente un travail conséquent pour les services de l'Etat compétents.
- Le périmètre retenu pour le nombre de logements sociaux ne correspond pas à celui de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite « loi SRU »), ce qui est une source d'incompréhension pour les collectivités (cf. annexe 12).

Il convient néanmoins de souligner que cette diversité de dotations et de critères est garante d'une prise en compte aussi fine que possible des spécificités de chaque type de territoire. L'objectif de simplification de la DGF doit être fixé à la lumière de cette exigence. S'il doit s'agir d'un dispositif

²⁵ La population de l'agglomération correspond à la population de l'unité urbaine au sens de l'INSEE. On appelle « unité urbaine » une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

compréhensible et lisible par les élus et gestionnaires locaux, on ne saurait viser un mécanisme d'une grande simplicité, sous peine de perdre en adéquation avec les nécessités locales.

En réalité, plus que le nombre de critères, c'est leur cohérence et leur articulation, parfois très élaborée, qui semblent perfectibles.

2.1.3. Un défaut de vision consolidée, une évaluation à renforcer et un financement en voie d'essoufflement des dispositifs de péréquation financière

La péréquation financière au bénéfice des collectivités territoriales repose sur 14 fonds et dotations, dont huit au titre de la péréquation « verticale » (dotations versées par l'Etat aux collectivités) et six au titre de la péréquation « horizontale » (redistribution des ressources entre collectivités).

Les dispositifs de péréquation financière en 2015

Type de péréquation	Régions	Départements	Intercommunalités	Communes
Péréquation verticale	Dotations de péréquation des régions*	Dotation de fonctionnement minimale*	Dotations d'intercommunalité*	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale* (DSU)
		Dotations de péréquation urbaine*		Dotation de solidarité rurale * (DSR)
				Dotation nationale de péréquation* (DNP)
				Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)
Péréquation horizontale	Fonds national de péréquation des ressources des régions	Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de France (FSRIF)
		Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements		Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)
		Fonds de solidarité des départements de la région Ile de France (FSDRIF)		Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation
		Fonds de solidarité en faveur des départements		

* Composantes de la DGF.

Source : Observatoire des finances locales, rapport sur les finances des collectivités locales en 2015

Les effets cumulés de ces différents dispositifs sont insuffisamment pris en compte, alors même que la distinction entre ces deux types de péréquation financière perd en pertinence depuis le gel et la baisse de « l'enveloppe normée ». En effet, la hausse des dotations de péréquation « verticale » est aujourd'hui financée par l'écrêtement de certaines composantes de la DGF et par une ponction sur des « variables d'ajustement » (compensations d'exonération de fiscalité locale). **Autrement dit, la progression de la péréquation « verticale » est financée indirectement par les collectivités territoriales elles-mêmes, selon une logique**

horizontale. Or, leur articulation est rarement analysée et ces dispositifs peuvent même parfois jouer dans des sens contraires. Ainsi, il n'est pas impossible, pour une commune, de bénéficier de dotations de péréquation « verticale » (DSU, DSR, DNP) et d'être contributrice au titre de la péréquation « horizontale » (FPIC), situation qui provoque parfois l'incompréhension des élus et gestionnaires locaux.

Ces nombreux dispositifs destinés à réduire les inégalités entre territoires doivent, en outre, être plus régulièrement évalués. Des modèles de mesure de la performance péréquatrice existent. En 2006, les professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant avaient ainsi mesuré l'ampleur de la correction des inégalités assurée par la DGF, mais cette étude n'a été ni exploitée, ni actualisée depuis lors²⁶. Les évaluations disponibles concernent principalement les dispositifs à vocation péréquatrice (tels que le FPIC), mais demeurent souvent partielles. Elles gagneraient à être systématisées et à mieux tenir compte des dispositifs ayant un effet péréquateur incident, tels que la dotation forfaitaire de la DGF ou encore l'impact de l'évolution des périmètres des collectivités.

Enfin, il convient d'être vigilant quant au financement de la progression de la péréquation « verticale » communale. Comme indiqué plus haut, ces dotations sont financées pour partie au sein de la DGF et pour partie en dehors, par une ponction sur des « variables d'ajustement ». D'une part, l'écêtement de certaines composantes internes à la DGF du bloc communal (dotation forfaitaire des communes et dotation de compensation des EPCI) s'effectue au sein d'une enveloppe fermée et en diminution. D'autre part, les « variables », qui correspondent à certaines compensations d'exonérations de fiscalité directe locale soumises à minoration, sont elles aussi en nette diminution. Elles s'élèvent à 554 M d'euros en loi de finances initiale pour 2015 contre 1,46 Md d'euros en loi de finances pour 2010. Le montant disponible pour les diverses mesures à financer est estimé aujourd'hui à 350 à 450 M d'euros à l'horizon 2016²⁷.

2.2. LES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA REFORME SE CONCENTRENT AUJOURD'HUI SUR LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DU BLOC COMMUNAL

Avec une enveloppe de 21 Mds d'euros en 2015, qui a connu une progression globale de 2 % depuis 2004, la DGF du bloc communal représente plus de 57 % des crédits alloués à ce concours financier. Elle est répartie entre les communes, qui ont reçu à ce titre 14,4 Mds d'euros en 2015 (69 % de l'enveloppe) et les EPCI, qui ont perçu 6,5 Mds d'euros (31 %).

²⁶ Guy Gilbert - Alain Guengant, *Indicateurs de performance de la péréquation entre collectivités territoriales : actualisation 2002-2006.*

²⁷ Avec une évolution spontanée des variables d'ajustement estimée de 100 à 200 M d'euros.

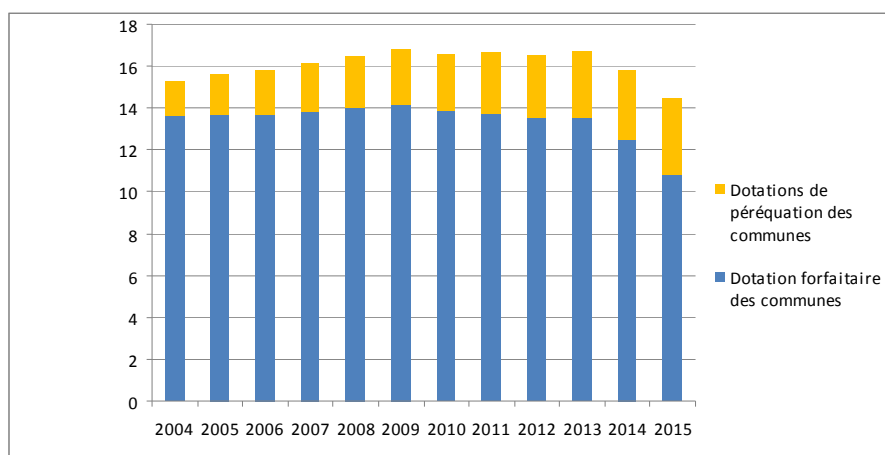
2.2.1. La DGF forfaitaire des communes présente des écarts historiques qui ne correspondent pas à la réalité de leurs charges de fonctionnement tandis que leurs dotations péréquatrices sont insuffisamment ciblées

La DGF des communes se compose d'une part forfaitaire et de plusieurs dotations de péréquation, elles-mêmes composées de plusieurs parts ou fractions (a). Chacune de ses deux principales composantes présente des difficultés différentes. L'analyse de la répartition de la dotation forfaitaire révèle des écarts de DGF par habitant importants entre communes de même strate démographique, principalement liés aux composantes dites figées de la DGF (b). Les dotations de péréquation pâtissent quant à elles d'un effet de « saupoudrage » en raison de leur insuffisant ciblage (c).

a) Présentation générale de l'architecture et de la répartition de la DGF des communes

La DGF des communes se décompose en deux grandes parts : une dotation forfaitaire et plusieurs dotations de péréquation²⁸.

Evolution de la DGF des communes depuis 2004



Source : Mission – données DGCL 2015 (en Mds d'euros)

La dotation forfaitaire qui s'élève, en 2015, à 10,8 Mds d'euros (**75 % de la DGF des communes**), est encore nettement prépondérante, en dépit d'une baisse de 20 % entre 2004 et 2015. Elle était composée, jusqu'en 2014, de cinq dotations, calculées selon les modalités précisées dans le tableau ci-dessous. La loi de finances pour 2015 a fait le choix de consolider ces cinq composantes au sein d'une enveloppe unique calculée, pour chaque commune, sur la base de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente, ajustée en fonction de la variation de la population.

²⁸ L'annexe 7 détaille ces différentes composantes.

Situation 2014	Situation 2015 (consolidation)
Dotation de base 6 812 M € (entre 64,46 € et 128,93 € par habitant) montant fonction croissante de la population DGF de la commune (application d'un coefficient logarithmique compris entre 1 et 2)	Dotation forfaitaire N – 1
Dotation de superficie 225 M € (3,22 € par hectare) montant porté à 5,37 € en zone de montagne ; plafonnement au triple de la dotation de base qui concerne les communes de Guyane du fait leur taille très importante	Variation de la population N-1 / N (entre 64,46 € et 128,93 € par habitant)
Dotation parcs nationaux et parcs naturels marins 3,5 M € (1,45 € par habitant en moyenne)	
Dotation de compensation 1 331 M € (65,73 € par habitant en moyenne) correspond à l'ancienne compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle (CPS) des communes et à la compensation que percevaient certaines communes au titre des baisses de dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) subies entre 1998 et 2001	
Complément de garantie 4 731 M € (67,19 € par habitant en moyenne) vise à compenser les effets de la réforme de la DGF de 2004	

Source : Mission – données DGCL 2015²⁹

Il convient de souligner, s'agissant de la dotation de compensation et du complément de garantie, dont le montant moyen par habitant est significatif et même supérieur au montant minimal de la dotation de base, que toutes les communes n'en bénéficient pas (cf. infra).

Les dotations de péréquation sont en forte progression depuis 2004 (+ 135 %). En 2015, elles représentent 3,65 Mds d'euros, soit **25 % de l'enveloppe de DGF** allouée aux communes. Elles comprennent une dotation de solidarité rurale (DSR), une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et une dotation nationale de péréquation (DNP). S'y ajoute la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM) composée de deux quotes-parts (DSU/DSR et DNP).

²⁹ Les groupements touristiques et thermaux qui étaient éligibles à la dotation touristique supplémentaire continuent à en bénéficier. Cette enveloppe a été intégrée à la dotation forfaitaire des communes lors de la réforme de la DGF de 1993.

Dotation de péréquation	Fraction ou part	Critères d'éligibilité	Modalités de répartition
DSU	Les communes sont classées par ordre décroissant selon un indice synthétique représentatif des écarts de ressources et de charges (potentiel financier, nombre de logements sociaux, nombre de bénéficiaires des prestations logement, revenu moyen). Ce classement détermine leur éligibilité ainsi que le montant de leur dotation. Les conditions d'éligibilité et d'attribution de la DSU diffèrent selon la catégorie démographique des communes. Des dispositions spécifiques sont prévues pour les communes nouvellement éligibles.		
	<i>Communes de 10 000 habitants et plus</i>	Communes classées dans les trois premiers quarts (736 sur 981 en 2014 ; 742 sur 989 en 2015).	Les communes classées dans la première moitié perçoivent : - pour les 250 premières : DSU n-1 majorée du taux d'inflation prévisionnel + DSU « cible » ; - pour les autres : DSU n-1 majorée du taux d'inflation prévisionnel. Les communes classées dans la seconde moitié perçoivent la DSU n-1.
	<i>Communes de 5 000 à 9 999 habitants</i>	Communes classées dans le premier dixième (116 sur 1 159 en 2014 ; 117 sur 1170 en 2015).	Les communes perçoivent : - pour les 30 premières : DSU n-1 + DSU « cible » ; - pour les autres : DSU n-1.
DSR	<i>Fraction bourg-centre</i>	- Communes de moins de 10 000 habitants chefs-lieux de canton (ancienne carte cantonale) <u>ou</u> 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).
	<i>Fraction péréquation</i>	Communes de moins de 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.
	<i>Fraction cible</i>	10 000 premières communes de moins de 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
DNP	<i>Part principale</i>	- Communes qui ont un potentiel financier par habitant supérieur de 5% au plus à la moyenne de la strate démographique correspondante <u>et</u> un effort fiscal supérieur à la moyenne de la strate démographique correspondante. - Communes de plus de 10 000 habitants qui ont un potentiel financier par habitant inférieur ou égal à 85% du potentiel financier de la strate démographique correspondante <u>et</u> un effort fiscal supérieur à 85% de la moyenne de la strate démographique correspondante Des modalités dérogatoires sont également prévues.	Cette part est répartie entre les communes de 200 000 habitants et plus, et celles de moins de 200 000 habitants. L'attribution est calculée en fonction de l'écart relatif constaté entre le potentiel financier par habitant de la commune et 105 % du potentiel financier moyen par habitant de sa strate démographique.
	<i>Part majoration</i>	Communes de moins de 200 000 habitants, qui sont éligibles à la part « principale » (même si aucune versement n'a été effectué en raison du plancher de 300 euros) <u>et</u> qui ont un potentiel fiscal relatif aux seuls produits post-réforme de la taxe professionnelle par habitant inférieur de 15% à la moyenne de leur strate démographique.	L'attribution est calculée en fonction de l'écart relatif constaté entre le potentiel fiscal post-taxe professionnelle par habitant de la commune et le potentiel fiscal post-taxe professionnelle moyen par habitant de sa strate démographique.
DACOM	<i>Quotes-parts DSU/DSR et DNP</i>	Toutes les communes d'outre-mer sont éligibles.	Critères démographiques (population, superficie et éloignement du chef lieu du territoire) et financiers (impôts locaux ménages, capacité financière).

Source : Mission – données DGCL 2015

Le tableau ci-dessous présente les montants moyen, minimum et maximum de DGF par habitant, en 2014 et 2015, pour chaque strate démographique.

DGF par habitant des communes							
N° de strate	State démographique	2014			2015		
		Montant moyen	Montant minimum	Montant maximum	Montant moyen	Montant minimum	Montant maximum
1	0 - 499 hab.	174,41 €	0,00 €	4 839,00 € ³⁰	164,46 €	0,00 €	4 597,00 €
2	500 - 999 hab.	165,64 €	8,81 €	791,29 €	155,24 €	0,00 €	821,07 €
3	1 000 - 1 999 hab.	169,56 €	51,55 €	542,01 €	157,89 €	0,00 €	535,31 €
4	2 000 - 3 499 hab.	178,01 €	46,76 €	678,86 €	163,74 €	0,00 €	643,78 €
5	3 500 - 4 999 hab.	182,63 €	65,46 €	438,45 €	165,89 €	0,00 €	406,36 €
6	5 000 - 7 499 hab.	200,64 €	67,31 €	1 282,97 €	181,43 €	0,00 €	1 151,35 €
7	7 500 - 9 999 hab.	204,82 €	71,09 €	946,97 €	181,81 €	18,85 €	998,97 €
8	10 000 - 14 999 hab.	223,54 €	64,57 €	657,97 €	204,51 €	0,00 €	651,88 €
9	15 000 - 19 999 hab.	234,26 €	80,70 €	587,33 €	211,25 €	22,39 €	558,83 €
10	20 000 - 34 999 hab.	250,01 €	94,18 €	665,32 €	230,17 €	57,11 €	647,11 €
11	35 000 - 49 999 hab.	267,60 €	116,80 €	667,07 €	244,37 €	58,52 €	642,86 €
12	50 000 - 74 999 hab.	274,39 €	94,00 €	653,69 €	249,38 €	41,34 €	669,45 €
13	75 000 - 99 999 hab.	285,32 €	109,00 €	580,69 €	262,31 €	73,80 €	591,13 €
14	100 000 - 199 999 hab.	267,13 €	126,77 €	374,34 €	244,50 €	96,25 €	377,05 €
15	200 000 hab. et plus	341,25 €	208,50 €	479,58 €	292,83 €	181,38 €	394,36 €
Total général		224,88 €	0,00 €	4 839,00 €	204,43 €	0,00 €	4 597,00 €

Source : DGCL – données 2015

En raison de l'application de la contribution au redressement des finances publiques, il convient de noter qu'en 2014, une commune³¹ n'a pas perçu de dotation forfaitaire. Ne percevant pas de dotation de péréquation, le montant de sa DGF était, par conséquent, nul. En 2015, 59 communes n'ont pas perçu de dotation forfaitaire pour les mêmes raisons. Parmi elles, 45 n'ont perçu aucune dotation de péréquation. **A droit constant, 465 communes n'auront plus de dotation forfaitaire en 2017³².**

b) L'analyse de la répartition de la dotation globale de fonctionnement des communes révèle des écarts par habitant significatifs entre communes de même strate démographique, principalement liés aux composantes figées de sa part forfaitaire

- **Les écarts de DGF par habitant sont plus marqués entre les communes de même strate démographique qu'entre strates démographiques.**

En effet, entre strates démographiques, le montant de DGF par habitant tend à augmenter avec la population de la commune. Si l'on exclut la commune de Paris³³, il varie, en 2014, de 166 euros en moyenne pour les communes de 500 à 999

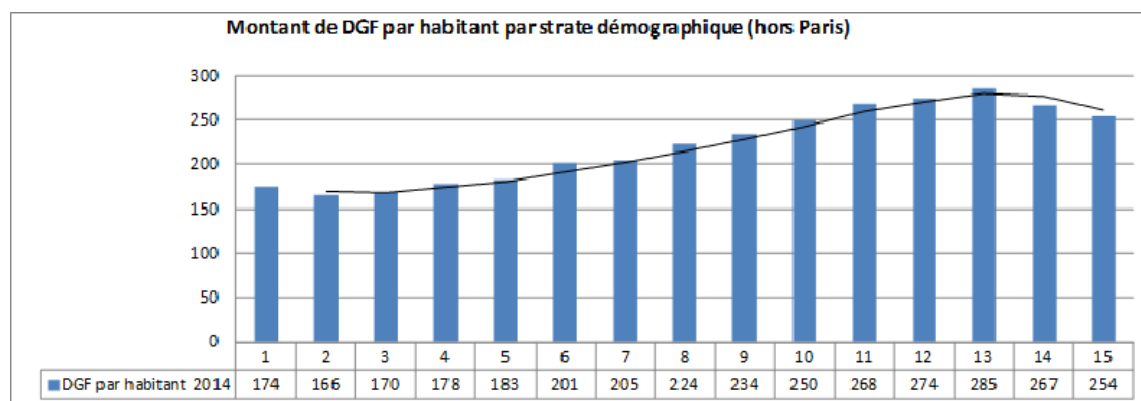
³⁰ Ce montant élevé s'explique par la prise en compte de quatre « communes de mémoire », qui ne comptent plus aucun habitant, dont une perçoit une DGF totale de 4 839 euros.

³¹ Mauregard (Seine-et-Marne).

³² Projection DGCL – données 2015.

³³ En tant que commune isolée, Paris perçoit une dotation de compensation (part versée aux EPCI à fiscalité professionnelle unique pour les communes qui sont intégrées à de tels groupements) d'un montant très élevé, ce qui fausse les comparaisons.

habitants à 285 euros en moyenne pour les communes de 75 000 à 99 999 habitants, soit un rapport de 1 à 1,7.



Hors la commune de Paris - Source : DGCL – données 2014 (en €)

Au sein de chaque strate démographique, les montants de DGF par habitant **varient plus fortement**. En 2014, l'écart de DGF par habitant des communes par rapport à la DGF moyenne par habitant de leur strate s'établit en moyenne à 88 euros. Cet écart-type s'élève à plus de 100 euros pour six strates, y compris pour les communes de moins de 500 habitants.

Strate démographique des communes	Nombre de communes 2014	Population DGF 2014	DGF 2014	DGF par habitant 2014 (avant péréquation horizontale)	Écart-type de DGF par hab
1 0 à 499 habitants	18 762	4 545 459	792 783 189 €	174 €	103 €
2 500 à 999 habitants	7 477	5 299 984	877 893 051 €	166 €	59 €
3 1 000 à 1 999 habitants	4 886	6 817 336	1 155 951 311 €	170 €	59 €
4 2 000 à 3 499 habitants	2 367	6 201 702	1 103 962 271 €	178 €	63 €
5 3 500 à 4 999 habitants	1 008	4 203 769	767 717 424 €	183 €	63 €
6 5 000 à 7 499 habitants	803	4 892 942	981 727 164 €	201 €	95 €
7 7 500 à 9 999 habitants	411	3 543 404	725 753 173 €	205 €	91 €
8 10 000 à 14 999 habitants	374	4 502 892	1 006 575 193 €	224 €	100 €
9 15 000 à 19 999 habitants	191	3 301 955	773 521 233 €	234 €	101 €
10 20 000 à 34 999 habitants	261	6 759 413	1 689 905 225 €	250 €	99 €
11 35 000 à 49 999 habitants	93	3 851 470	1 030 648 146 €	268 €	104 €
12 50 000 à 74 999 habitants	69	4 061 801	1 114 512 915 €	274 €	104 €
13 75 000 à 99 999 habitants	24	2 088 906	596 005 758 €	285 €	103 €
14 100 000 à 199 999 habitants	31	4 219 707	1 127 211 603 €	267 €	55 €
15 200 000 habitants et plus	11	6 129 425	2 091 692 914 €	341 €	76 €
Total général	36 768	70 420 165	15 835 860 570 €	225 €	88 €

Source : DGCL – données 2014

Ces écarts de DGF par habitant entre communes de même strate démographique sont principalement liés aux composantes figées de la dotation forfaitaire.

On constate, au sein de chaque strate démographique, que les écarts de dotation par habitant sont plus importants pour la dotation forfaitaire que pour les dotations de péréquation.

En 2014, l'écart de dotation forfaitaire par habitant des communes par rapport à la dotation forfaitaire moyenne par habitant de leur strate s'établit en moyenne à 75 euros (87 euros pour les communes de plus de 200 000 habitants, du fait de la situation particulière de Paris, et jusqu'à 93 euros pour les communes de moins de 500 habitants). L'écart-type pour les dotations de péréquation est bien moindre puisqu'il s'élève en moyenne à 30 euros (jusqu'à 73 euros pour les communes de 75 000 à 99 999 habitants)³⁴.

Strate démographique des communes	Dotation forfaitaire			Dotations de péréquation (DSU, DSR, DNP et DACOM)		
	Dotation forfaitaire 2014 (avant contribution)	Dotation forfaitaire par habitant (avant contribution)	Ecart-type de dotation forfaitaire par habitant	Dotations de péréquation 2014	Dotations de péréquation par habitant	Ecart-type de dotations de péréquation par habitant
1 0 à 499 habitants	642 843 413 €	141 €	93 €	172 991 849 €	38 €	25 €
2 500 à 999 habitants	691 214 721 €	130 €	42 €	213 555 406 €	40 €	27 €
3 1 000 à 1 999 habitants	907 354 411 €	133 €	39 €	285 269 631 €	42 €	31 €
4 2 000 à 3 499 habitants	878 366 360 €	142 €	46 €	263 816 812 €	43 €	31 €
5 3 500 à 4 999 habitants	624 311 867 €	149 €	48 €	172 631 329 €	41 €	29 €
6 5 000 à 7 499 habitants	788 178 228 €	161 €	69 €	232 085 888 €	47 €	48 €
7 7 500 à 9 999 habitants	590 402 047 €	167 €	57 €	165 364 899 €	47 €	53 €
8 10 000 à 14 999 habitants	799 242 753 €	177 €	59 €	247 290 539 €	55 €	60 €
9 15 000 à 19 999 habitants	646 079 992 €	196 €	68 €	159 595 986 €	48 €	53 €
10 20 000 à 34 999 habitants	1 350 285 916 €	200 €	55 €	405 455 699 €	60 €	68 €
11 35 000 à 49 999 habitants	822 294 729 €	214 €	63 €	251 018 457 €	65 €	67 €
12 50 000 à 74 999 habitants	907 053 762 €	223 €	78 €	250 983 640 €	62 €	68 €
13 75 000 à 99 999 habitants	475 727 954 €	228 €	61 €	143 493 568 €	69 €	73 €
14 100 000 à 199 999 habitants	959 169 991 €	227 €	46 €	211 854 505 €	50 €	32 €
15 200 000 habitants et plus	2 021 945 422 €	330 €	87 €	167 734 762 €	27 €	32 €
Total général	13 104 471 566 €	186 €	75 €	3 343 142 970 €	47 €	30 €

Source : DGCL – données 2014

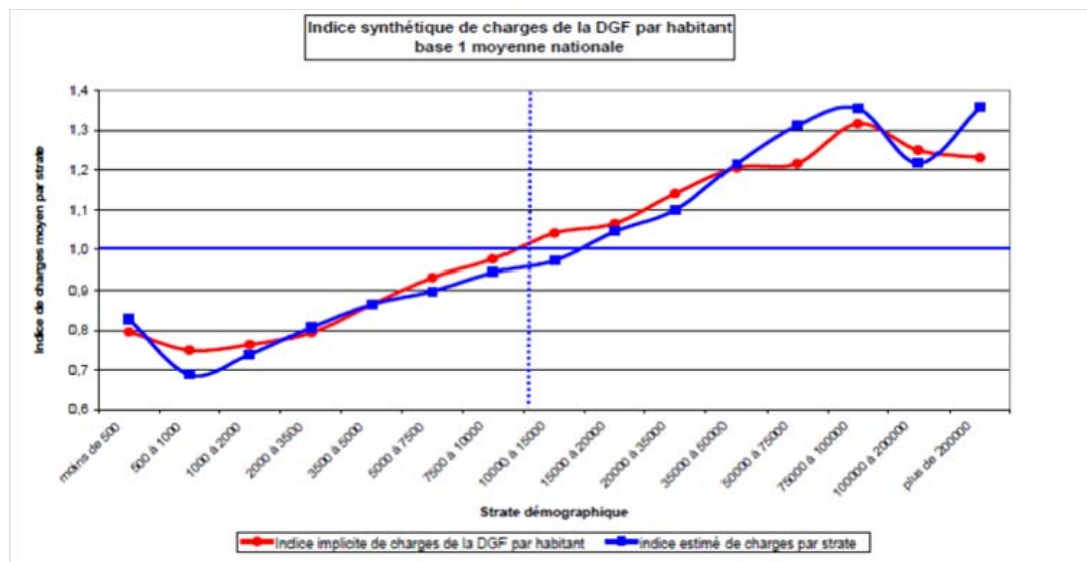
Or, si les écarts de dotations de péréquation peuvent s'expliquer par des différences objectives de ressources et de charges, ils apparaissent moins justifiés, entre des communes de tailles équivalentes, pour la dotation forfaitaire. Il est donc nécessaire d'en examiner l'origine.

Il convient de souligner que ces écarts ne s'expliquent pas par l'application du « coefficient logarithmique », qui conduit à surpondérer la population des grandes villes pour calculer leur dotation forfaitaire.

Avant sa consolidation en 2015, la dotation forfaitaire comprenait en effet une dotation de base, calculée en fonction de la population de la commune. Un mécanisme de pondération avait été institué afin de tenir compte des charges de centralité assumées par les plus grandes villes, des travaux économétriques (G.

³⁴ Il convient cependant de nuancer cette comparaison dans la mesure où toutes les communes ne bénéficient pas de dotations de péréquation.

Gilbert et A. Guengant, 2004³⁵) ayant démontré que les charges par habitant (et pas seulement les dépenses) d'une commune augmentaient avec sa taille, comme l'illustre le graphique ci-dessous. En pratique, cela conduisait à allouer une dotation de base variant de 64,46 euros par habitant, pour les communes de 500 habitants et moins, à 128,93 euros par habitant, pour les communes de 200 000 habitants et plus³⁶.



Source : DGCL

Ce coefficient logarithmique continue de produire ses effets malgré la consolidation de la dotation forfaitaire en 2015, puisque cette composante unique intègre l'ancienne dotation de base, ainsi calculée. En outre, ce coefficient s'applique aux variations démographiques prises en compte dans le calcul de la dotation forfaitaire consolidée.

Si l'application de ce coefficient reste très contestée par les élus des communes rurales, qui y voient l'affirmation de l'idée qu'un habitant d'une grande ville « vaudrait » deux fois plus qu'un habitant d'une petite commune rurale, il est important de souligner que les écarts injustifiés de dotation ne résultent pas de son application.

En effet, ces écarts s'expliquent principalement par les composantes figées de la DGF des communes, que constituent le complément de garantie et la dotation de compensation.

Ces deux composantes de la dotation forfaitaire sont une illustration de ces sédiments de réformes et d'ajustements passés qui continuent de déterminer la

³⁵ L'indice de charges utilisé dans leurs travaux tient compte des charges des territoires urbains et ruraux. Il est composé de la population INSEE, des résidences secondaires, du nombre d'élèves, des logements locatifs sociaux, de la longueur de voirie, de la superficie du territoire communal, de la classification en commune de montagne, de la classification en commune touristique au sens de la DGF de 1985, de la qualité de ville-centre ou bourg-centre. Ces travaux font consensus mais ils sont anciens et mériteraient d'être actualisés.

³⁶ Ce coefficient multiplicateur est une fonction égale à 1 lorsque la population DGF est inférieure à 500 habitants, croissante de 1 à 2 lorsque la population varie entre 500 et 200 000 habitants, et égale à 2 au-delà de 200 000 habitants.

répartition de la DGF. En effet, le complément de garantie des communes a été créé lors de la réforme de la DGF de 2004 pour que chaque commune retrouve, en 2005, une dotation forfaitaire au moins égale à celle qu'elle percevait l'année précédente. Ce complément évolue, depuis lors, en fonction du taux d'évolution de la DGF. La dotation de compensation est quant à elle versée au titre de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle et de la baisse de la dotation de compensation. Autrement dit, ces deux dotations sont le fruit de l'histoire : elles ne sont pas corrélées à des réalités territoriales constatées aujourd'hui.

Entre les strates démographiques, le montant moyen par habitant des composantes figées varie de 52 euros pour les communes de 1 000 à 1 999 habitants à 201 euros pour celles de 200 000 habitants et plus (Paris compris), soit un écart de 1 à 3,8. Globalement, le complément de garantie et la dotation de compensation bénéficient donc davantage aux communes les plus peuplées.

Au sein de chaque strate démographique, c'est-à-dire entre des communes de tailles comparables, les écarts de montants versés au titre de ces composantes figées sont plus importants. S'agissant du complément de garantie, l'écart-type, c'est-à-dire l'écart de complément de garantie par habitant versé dans une commune donnée par rapport au complément de garantie moyen par habitant perçu pour les communes de la même strate, s'établit à 61 euros. Il s'élève à 76 euros pour les communes de moins de 500 habitants. S'agissant de la dotation de compensation, l'écart-type est de 19 euros par habitant et atteint 83 euros pour les communes de 50 000 à 74 999 habitants.

Ainsi, les composantes historiques créent bien des écarts plus importants entre des communes comparables qu'entre communes de strates différentes.

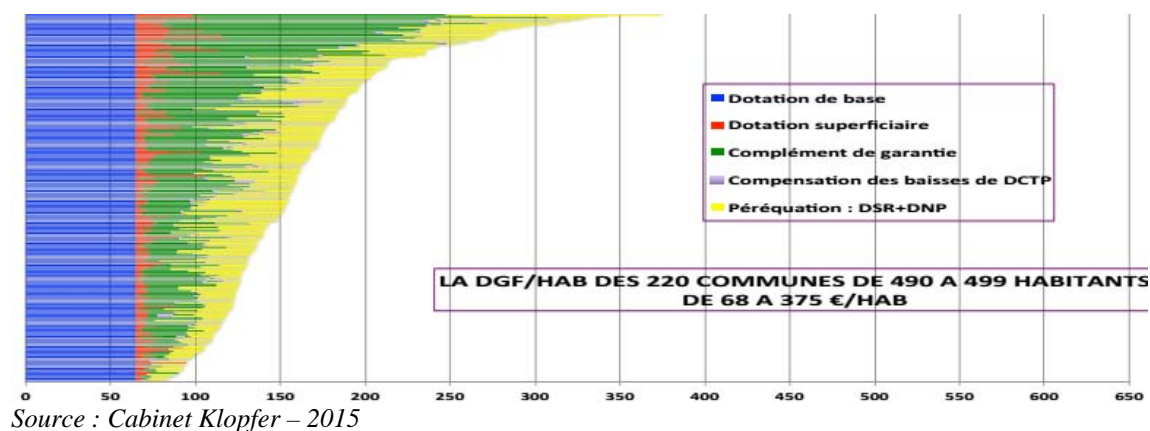
		Dotation de base 2014		Dotation superficielle 2014		Complément de garantie 2014		Dotation de compensation 2014		Dotation forfaitaire 2014	
Strate démographique des communes		Dotation de base par habitant	Ecart-type de dotation de base par habitant	Dotation superficielle par habitant	Ecart-type de dotation superficielle par habitant	Complément de garantie par habitant	Ecart-type de complément de garantie par habitant	Dotation de compensation par habitant	Ecart-type de dotation de compensation par habitant	Dotation forfaitaire par habitant (avant contribution au redressement des finances publiques)	Ecart-type de dotation forfaitaire par habitant
1	0 à 499 habitants	64 €	1 €	17 €	33 €	55 €	76 €	5 €	16 €	141 €	93 €
2	500 à 999 habitants	68 €	2 €	8 €	9 €	47 €	37 €	6 €	14 €	130 €	42 €
3	1 000 à 1 999 habitants	76 €	2 €	5 €	7 €	45 €	34 €	7 €	16 €	133 €	39 €
4	2 000 à 3 499 habitants	82 €	2 €	4 €	9 €	48 €	39 €	9 €	20 €	142 €	46 €
5	3 500 à 4 999 habitants	87 €	1 €	3 €	7 €	48 €	39 €	10 €	24 €	149 €	48 €
6	5 000 à 7 499 habitants	91 €	1 €	2 €	8 €	54 €	45 €	13 €	52 €	161 €	69 €
7	7 500 à 9 999 habitants	95 €	1 €	2 €	18 €	58 €	47 €	11 €	27 €	167 €	57 €
8	10 000 à 14 999 habitants	99 €	1 €	1 €	1 €	65 €	47 €	13 €	31 €	177 €	59 €
9	15 000 à 19 999 habitants	103 €	1 €	1 €	1 €	78 €	58 €	15 €	42 €	196 €	68 €
10	20 000 à 34 999 habitants	107 €	2 €	1 €	2 €	81 €	44 €	11 €	36 €	200 €	55 €
11	35 000 à 49 999 habitants	112 €	1 €	1 €	4 €	84 €	42 €	16 €	53 €	214 €	63 €
12	50 000 à 74 999 habitants	116 €	1 €	0 €	1 €	78 €	33 €	29 €	83 €	223 €	78 €
13	75 000 à 99 999 habitants	120 €	1 €	0 €	0 €	77 €	35 €	30 €	55 €	228 €	61 €
14	100 000 à 199 999 habitants	125 €	2 €	0 €	0 €	95 €	47 €	7 €	14 €	227 €	46 €
15	200 000 habitants et plus	129 €	0 €	0 €	0 €	108 €	33 €	93 €	69 €	330 €	87 €
Total général		97 €	10 €	3 €	26 €	67 €	61 €	19 €	19 €	186 €	75 €

Source : DGCL – données 2014

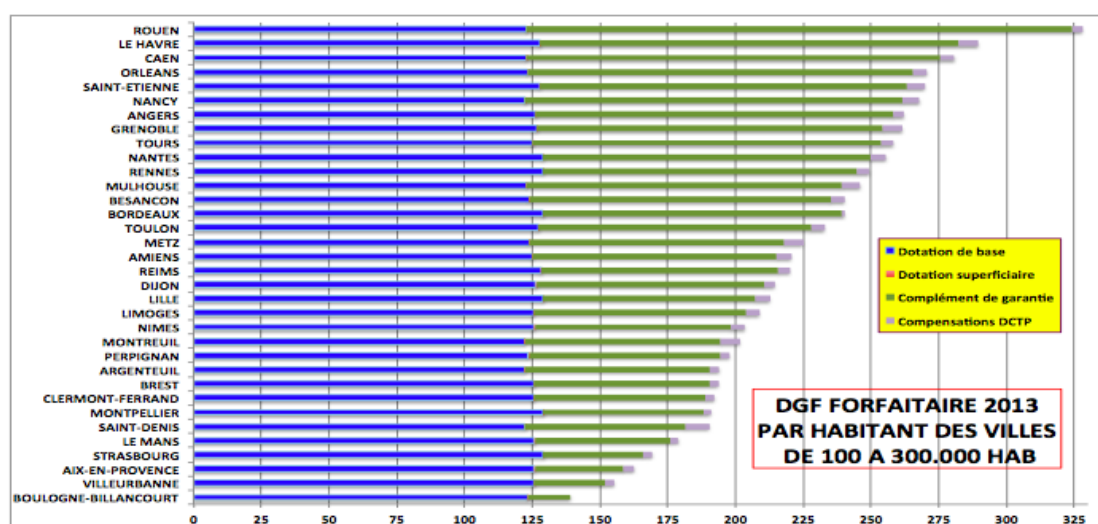
Les graphiques suivants sont particulièrement révélateurs du poids de ces composantes au sein de la DGF et de l'hétérogénéité de leur répartition.

Le premier présente la répartition de la DGF des 220 communes de 490 à 499 habitants. Les différences de montant par habitant ne trouvent pas leur origine dans la dotation de base mais bien dans les composantes figées (complément de garantie et dotation de compensation) dont la répartition est très hétérogène, et dans

les dotations de péréquation, celles-ci étant attribuées selon les ressources et les charges des communes. On notera que le montant des dotations de péréquation n'est pas corrélé à celui des composantes historiques



Le second graphique présente la composition de la dotation forfaitaire des communes de 100 000 à 300 000 habitants en 2013 : le complément de garantie varie de 10 à 200 euros par habitant.



Le même constat peut être fait s'agissant des communes de 20 000 à 50 000 habitants : le complément de garantie varie de 0 euro par habitant (Martigues et Tassin par exemple) à 392 euros par habitant (Vichy).

Si de tels écarts ont été justifiés, lors de la réforme de la DGF en 2004, par le souci de préserver les budgets communaux d'une baisse brutale de dotation, **force est de constater que la dotation forfaitaire est ainsi devenue le vecteur de la consolidation des situations passées.** Ces écarts ont en outre été accrus entre 2005 et 2010, le complément de garantie faisant l'objet d'une indexation sur le taux d'évolution de la DGF.

Ils aboutissent, aujourd'hui, à des situations injustes, puisque des communes présentant des caractéristiques similaires (population, effort fiscal,

revenu par habitant, potentiel fiscal), perçoivent des montants de DGF par habitant substantiellement différents (cf. encadrés ci-dessous).

Exemple n°1 : Les communes de Montaigu-la-Brisette (Manche) et de Saint-Bresson (Haute-Saône) ont un nombre d'habitants, un potentiel fiscal par habitant, un revenu par habitant et un effort fiscal relativement proches. Pourtant elles ont un écart de DGF par habitant de 1 à 2.

Nom de la commune	Population DGF	Effort fiscal	Revenu par habitant	Potentiel fiscal par habitant	Dotations forfaitaire notifiée	DSR	DGF totale	DGF par habitant
MONTAIGU-LA-BRISSETTE	560	0,785063	10 474,13 €	268,587 €	49 077 €	14 125 €	63 202 €	112,86 €
SAINT-BRESSON	553	0,799831	9 867,30 €	252,014 €	104 715 €	31 566 €	136 281 €	246,44 €

Source : DGCL – données 2014

L'écart de dotation forfaitaire s'explique par le fait que Saint-Bresson a perçu un montant de complément de garantie de 57 715 euros, contre 8 235 euros pour Montaigu-la-Brisette (1 à 7) ; il provient dans une moindre mesure de l'écart de dotation de superficie (1 à 3). L'écart de DSR s'explique quant à lui par le fait que Saint-Bresson est une commune située en zone de revitalisation rurale et en zone de montagne ; elle bénéficie à ce titre d'une majoration de sa dotation.

Exemple n°2 : Les communes de Saint-Cassien (Isère) et de Croix-Saint-Leufroy (Eure) ont un nombre d'habitants, un potentiel fiscal par habitant, un revenu par habitant et un effort fiscal, là aussi, relativement proches. Cependant, le montant de DGF par habitant de Croix-Saint-Leufroy est supérieur de plus de 25% à celui de Saint-Cassien.

Nom de la commune	Population DGF	Effort fiscal	Revenu par habitant	Potentiel fiscal par habitant	Dotations forfaitaire notifiée	Dotations de péréquation	DGF totale	DGF par habitant
SAINT-CASSIEN	1 166	1,042706	18 881,86 €	663,624 €	83 020 €	21 855 €	104 875 €	89,94 €
CROIX-SAINT-LEUFROY	1 168	1,161701	17 136,04 €	670,886 €	112 766 €	19 389 €	132 155 €	113,15 €

Source : DGCL – données 2014

L'écart de DGF par habitant s'explique essentiellement par l'écart de dotation forfaitaire : le complément de garantie s'élève à 23 890 euros pour Croix-Saint-Leufroy alors qu'il est nul pour Saint-Cassien.

Exemple n°3 : Les communes d'Aubière et Lempdes (Puy-de-Dôme), toutes deux membres de la communauté d'agglomération Clermontoise ont un nombre d'habitants, un potentiel fiscal par habitant, un revenu par habitant et un effort fiscal relativement proches. Cependant, le montant de DGF par habitant de Lempdes est supérieur de plus de 70% à celui d'Aubière.

Nom de la commune	Population DGF	Effort fiscal	Revenu par habitant	Potentiel fiscal par habitant	Dotations forfaitaire notifiée	Dotations de péréquation	DGF totale	DGF par habitant
AUBIERE	9 741	1,026678	13 899,43 €	1 049,59 €	919 664 €	81 888 €	1 001 552 €	102,82 €
LEMPDES	8 753	1,020606	12 571,86 €	992,073 €	1 444 029 €	79 297 €	1 523 326 €	174,03 €

Source : DGCL – données 2014

L'écart de DGF par habitant s'explique essentiellement par l'écart de dotation forfaitaire : le complément de garantie et la dotation de compensation s'élèvent au total à 668 090 euros pour Lempdes alors qu'Aubière perçoit un complément de garantie de 44 474 euros et aucune dotation de compensation.

c) Les dotations de péréquation pâtissent d'un ciblage insuffisant et d'effets de seuil importants³⁷

- **L'analyse de chaque dotation de péréquation prise individuellement met en exergue un effet de « saupoudrage ».**

Comme le soulignait déjà le rapport d'inspection sur la péréquation financière³⁸, les dotations de péréquation du bloc communal se caractérisent par un grand nombre de bénéficiaires. Cela s'explique avant tout par des critères d'éligibilité peu discriminants, mais également par le fait qu'aux communes éligibles, s'ajoutent celles qui bénéficient de mécanismes de garantie les préservant d'une perte brutale de dotations lorsqu'elles ne remplissent plus les conditions d'éligibilité. Enfin, certaines communes cumulent plusieurs dotations de péréquation. Ce « saupoudrage » soulève de sérieuses interrogations quant à l'efficacité péréquatrice de ces dispositifs.

En 2014, **sur 36 553 communes de métropole, près de 98 % bénéficiaient d'une dotation de péréquation**, 858 communes ne bénéficiant que de la dotation forfaitaire. Les situations de cumul de dotations de péréquation n'étaient pas isolées : 29 communes bénéficiaient de la DSU et de la DSR, et 63 touchaient trois dotations de péréquation (DSU, DSR, DNP).

Ce constat de « saupoudrage » concerne chacune des dotations de péréquation. S'agissant de la DSU, 736 communes de plus de 10 000 habitants sur

³⁷ Cf. annexes 7 et 10.

³⁸ Rapport Inspection générale de l'administration - Inspection générale des finances, *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, juin 2013.

981 (soit 75 % d'entre elles) y étaient éligibles en 2014. La DSR, versée à 34 803 communes (soit 95 % des communes de métropole), s'apparente davantage à une dotation forfaitaire complémentaire qu'à une véritable dotation de péréquation. 97 % des communes de moins de 10 000 habitants y sont en effet éligibles. En 2014, 1 386 communes bénéficiaient d'un montant de DSR par habitant inférieur à 10 euros, le montant minimum d'attribution étant de 73 euros. Enfin, 22 562 communes étaient éligibles à la DNP en 2014, y compris, pour 16 464 d'entre elles, au titre de la part « majoration », et 99 % cumulaient cette dotation avec de la DSU et/ou de la DSR. Pour 4 138 communes, la dotation attribuée au titre de la DNP était inférieure à 10 euros par habitant.

Ce faible ciblage des dotations de péréquation explique également que certaines communes bénéficient de la péréquation « verticale » tout en contribuant à la péréquation « horizontale ». Si un traitement dérogatoire a été prévu pour les communes les plus défavorisées qui bénéficient de la DSU « cible » dans l'hypothèse où elles se retrouveraient contributrices au FPIC³⁹, un tel mécanisme n'a pas été instauré pour les communes bénéficiaires de la fraction « cible » de la DSR qui se retrouveraient dans la même situation en raison, précisément, du nombre important de communes bénéficiant de cette dotation de péréquation (10 000). Cela contribue à maintenir des situations anormales : en 2014, 501 communes bénéficiaient de la DSR cible tout en contribuant au FPIC.

- **L'architecture de ces dotations et leurs critères d'éligibilité favorisent en outre des effets de seuil importants qui créent des différences de traitement significatives entre des communes placées dans des situations comparables.**

S'agissant de la DSU, l'éligibilité à cette dotation et le montant de l'attribution dépendent du classement des communes en fonction d'un « indice synthétique » tenant compte de plusieurs critères de ressources et de charges (cf. 2.2.1).

Un premier effet de seuil est lié au fait que les critères d'éligibilité et de répartition diffèrent selon la taille de la commune, deux catégories étant distinguées : les communes de 5 000 à 9 999 habitants et celles de 10 000 habitants et plus. Parmi les communes de 10 000 habitants et plus, bénéficient de la DSU les communes qui se situent dans les trois premiers quarts du classement obtenu sur la base de l'indice synthétique. S'agissant des communes de 5 000 à 9 999 habitants, seules les communes du premier dixième du classement bénéficient de la dotation.

Un deuxième effet de seuil est lié au fait que le rang de classement à ce même indice détermine le bénéfice ou non de la « DSU cible », destinée à soutenir les communes les plus défavorisées. Cette « cible » est réservée, pour les communes de plus de 10 000 habitants, aux 250 premières du classement, et pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants, aux 30 premières. Ainsi, la commune de plus de 10 000 habitants classée 250^{ème}, éligible en 2014 à la « DSU cible », perçoit 144 464 euros à ce titre tandis que celle qui est classée juste après ne perçoit rien. De même, pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants, l'écart de dotation ainsi créé entre la 30^{ème} et

³⁹ Dispositif détaillé en annexe 7.

la 31^{ème} communes est de 19 859 euros. Ce fonctionnement crée donc des différences de traitement très sensibles entre des communes pourtant placées dans des situations très proches.

	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
DSU totale	852 (736 + 116)**	57 € (de 3,11 à 576,70 €)	59 405 982 €	44 223 €	<u>Communes ≥ 10.000 hab.</u> : 55,57 € / 55,82 € <u>Communes 5.000 - 9.999 hab.</u> : 187,38 € / 94,46 €	<u>Communes ≥ 10.000 hab.</u> : 2,49 M€ / 0,72 M€ <u>Communes 5.000 - 9.999 hab.</u> : 1,15 M€ / 0,64 M€
DSU cible	280 (250 + 30)**	5,38 € (de 3,21 à 10,83 €)	1 043 485 €	18 996 €	<u>Communes ≥ 10.000 hab.</u> : 3,21€ / 0 € <u>Communes 5.000 - 9.999 hab.</u> : 3,22€ / 0 €	<u>Communes ≥ 10.000 hab.</u> : 144 464 € / 0 € <u>Communes 5.000 - 9.999 hab.</u> : 19 859 € / 0 €

* les communes bénéficiaires comprennent les communes éligibles et celles bénéficiant d'une garantie de sortie.

**736 communes de 10 000 habitants et plus et 116 communes de 5 000 à 9 999 habitants ; 250 communes de 10 000 habitants et plus et 30 communes de 5 000 à 9 999 habitants.

Hors outre-mer

Source : Mission – données DGCL 2014⁴⁰

La DSR présente les mêmes défauts, s'agissant notamment de sa fraction dite « cible », qui bénéficie aux 10 000 communes rurales les plus défavorisées au regard d'un indice tenant compte de leur potentiel financier et du revenu moyen par habitant. Alors que la dernière commune éligible perçoit, à ce titre, 2 343 euros, montant qui n'est pas négligeable pour des communes de petite taille, celle qui vient juste après (classée au rang 10 0001) ne perçoit rien.

Il convient par ailleurs de noter que les conditions d'éligibilité à la fraction dite « bourg-centre » de la DSR sont contestées dans la mesure où elles sont notamment fondées sur le statut de chef-lieu de canton. Or, ce critère administratif peut être en décalage avec la réalité des territoires, la problématique des charges de centralité en zone rurale ne pouvant être évaluée à cette seule lumière. La loi de finances pour 2015 a « neutralisé » les effets de la réforme de la carte cantonale en garantissant le bénéfice de cette fraction⁴¹. Un réexamen de ce critère demeure donc nécessaire.

⁴⁰ Montant maximum d'attribution de DSU totale : Marseille ; montant maximum d'attribution de DSU cible : Montpellier.

⁴¹ 2 260 communes auraient perdu le bénéfice de la fraction « bourg-centre » si la nouvelle carte cantonale avait été prise en compte (source DGCL 2015).

	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
DSR totale	34 803	27,15 €	666 663 €	73 €	41,42 € / 30,98 €	6 338 € / 4 709 €
Fraction bourg-centre	4 062	33,50 € (de 13 à 47,20 €)	468 321 €	142 €	–	–
Fraction péréquation	34 609	14,75 € (de 10,44 à 22,71 €)	147 337 €	197 €	–	–
Fraction cible	10 000	8,06 € (de 5,77 à 10,85 €)	84 133 €	153 €	15,31 € / 0 €	2 343 € / 0 €

Hors outre-mer - Source : DGCL – données 2014⁴²

▪ La péréquation en outre-mer soulève des questions spécifiques

Les communes des départements et des collectivités d'outre-mer ne sont pas éligibles à la DSU, la DSR ou la DNP en tant que telles. Un régime particulier s'applique : elles bénéficient de la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM), composée d'une quote-part alimentée par une fraction de la DSU et de la DSR, et d'une quote-part alimentée par la DNP⁴³.

Cette dotation, en progression de 35 % depuis 2010, s'élève en 2015 à 195 millions d'euros, soit plus de 5 % des dotations de péréquation des communes. Son montant est supérieur à celui résultant du strict poids démographique des communes d'outre-mer au sein de la population nationale totale. Il est en effet calculé à partir du montant mis en répartition au plan national auquel est appliqué un taux représentant la part de la population d'outre-mer dans la population nationale totale, majoré de 33 %.

M. Georges Patient, sénateur de Guyane, a examiné dans un récent rapport les finances des collectivités d'outre-mer et formulé plusieurs propositions de réforme, y compris sur la DACOM⁴⁴. Il a notamment constaté que la majoration de 33 % constituait un mécanisme de redistribution dont les effets positifs étaient démontrés dans le contexte de baisse de la DGF. Un tel avantage apparaît, selon le rapport, justifié, au regard des charges particulières pesant sur les communes d'outre-mer⁴⁵.

Si les mesures existantes ne doivent pas être remises en cause, il semble, au regard des données disponibles, que ce dispositif est déjà avantageux. La

⁴² Montant minimum d'attribution de DSR totale : Aingoulaincourt (13 habitants population DGF ; Haute-Marne). La commune bénéficie uniquement de la fraction « péréquation ».

⁴³ Dispositif détaillé en annexe 7.

⁴⁴ Rapport de M. Georges Patient, *Les pistes de réforme des finances des collectivités locales des départements et régions d'outre-mer*, 19 août 2014.

⁴⁵ Ces communes doivent par exemple assumer les conséquences d'un niveau d'équipements structurants plus faible, une faculté contributive des habitants plus faible, une identification et une mise à jour insuffisante des bases fiscales, des difficultés de recouvrement des impôts locaux. Elles doivent aussi financer des sur-rémunérations perçues par leurs agents. Enfin, certaines collectivités sont confrontées à un réel enjeu d'accès aux services publics de base, tels que l'eau potable, l'électricité ou la restauration scolaire.

péréquation « verticale » est globalement plus élevée pour les communes d'outre-mer, avec un montant de dotations de péréquation par habitant de 65,10 euros en moyenne, contre 47,07 euros en métropole⁴⁶. En outre, les communes de Mayotte et des collectivités d'outre-mer bénéficient de mesures d'exonération à la contribution aux finances publiques. Il faut enfin souligner que la proposition d'une rénovation de la dotation forfaitaire des communes, renforçant ses effets péréquateurs (cf. 3.2), profiterait également aux communes d'outre-mer.

Toute réforme des dotations de péréquation des communes d'outre-mer n'est cependant pas à proscrire. En effet, les deux quotes-parts DSU/DSR et DNP sont réparties entre les communes selon des critères démographiques (population, superficie et éloignement du chef lieu du territoire) et financiers (impôts locaux ménages, capacité financière) peu péréquateurs, en particulier pour la quote-part DSU/DSR. Il convient donc d'examiner l'opportunité d'introduire de nouveaux critères afin de permettre une répartition des dotations de péréquation plus adaptée aux ressources et aux charges des territoires (cf. 3.3).

2.2.2. La répartition de la DGF des EPCI présente les mêmes injustices que celle des communes et appréhende mal leur degré d'intégration réel

Etroitement intégrée à la DGF des communes (a), la dotation des EPCI présente des lacunes similaires. Le poids de ses composantes figées, issues de réformes passées, explique notamment des écarts aujourd'hui injustifiés (b). En outre, cette dotation n'est plus adaptée à la réalité de l'intégration intercommunale (c).

a) Présentation générale de l'architecture et de la répartition de la DGF des EPCI

La DGF des EPCI n'est pas autonome de celle des communes. Au sein de l'architecture complexe de la DGF du bloc communal, elle constitue l'une des composantes de la dotation d'aménagement, au même titre que les dotations de péréquation des communes (cf. schéma au 2.1.2). Elle se compose de deux parts⁴⁷ : la dotation de compensation et la dotation d'intercommunalité.

La dotation de compensation, qui s'élève, en 2015, à 4,55 Mds d'euros (69 % de l'enveloppe de DGF des EPCI), constitue l'une des composantes figées de la DGF. Résultant de réformes passées des finances intercommunales, elle comprend l'ancienne compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle des EPCI ainsi que la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) subies entre 1998 et 2001.

⁴⁶ Population INSEE. Source DGCL 2015.

⁴⁷ L'annexe 7 détaille plus précisément ces différentes composantes de la DGF des EPCI et l'annexe 11 précise les compétences de chaque catégorie juridique de groupement intercommunal avant adoption de la loi « NOTRe ».

La dotation d'intercommunalité s'élève, en 2015, à 1,99 Md d'euros (30 % de l'enveloppe DGF des EPCI), est répartie en fonction de la population de l'EPCI et tient compte de son degré théorique d'intégration. En effet, le montant versé par habitant ainsi que les modalités de répartition sont définies en partie en fonction de la catégorie juridique à laquelle appartient l'EPCI concerné (communauté urbaine ou métropole, communauté d'agglomération, communauté de communes à fiscalité professionnelle unique ou à fiscalité additionnelle, ou encore syndicat ou communauté d'agglomération nouvelle).

Conditions de répartition de la dotation d'intercommunalité en 2015

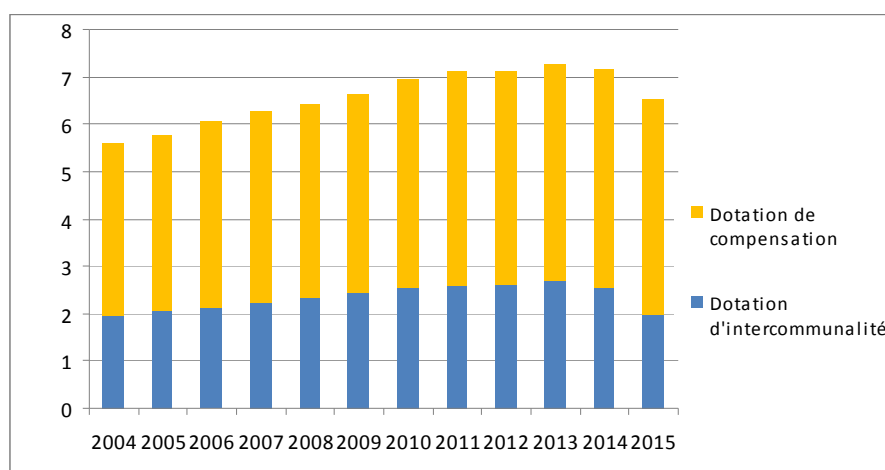
Catégorie d'EPCI	Nombre d'EPCI	Nombre de communes	Population DGF	Montant / hab. de la dotation d'intercommunalité de chaque catégorie	Modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité pour chaque catégorie
Communautés urbaines et métropoles	21	713	10 121 510	60,00 €	Répartie uniquement en fonction de la population DGF.
Communauté d'agglomération	226	4 744	26 708 336	45,40 €	Répartie entre : - une dotation de base (30%), fonction de la population DGF totale des communes regroupées et du coefficient d'intégration fiscale (CIF), - une dotation de péréquation (70%), fonction de la population DGF, de l'écart relatif de potentiel fiscal et du CIF.
Communauté de communes (CC) à fiscalité professionnelle unique et DGF bonifiée ⁴⁸	999	16 785	18 752 471	34,06 €	
CC à fiscalité professionnelle unique et DGF non bonifiée	65	927	791 569	24,48 €	
CC à fiscalité additionnelle	822	13 412	9 499 840	20,05 €	
Syndicats et communautés d'agglomération nouvelle	3	15	150 536	48,42 €	Répartie entre : - une dotation de base (30%), fonction de la population DGF totale des communes regroupées, - une dotation de péréquation (70%), fonction de la population DGF et de l'écart relatif de potentiel fiscal.
Total	2 136	36 596	66 024 262	42,68 €	

Source : Mission - données DGCL 2015

Au cours des dix dernières années, la dotation de compensation est restée nettement prépondérante, son poids au sein de la DGF des EPCI tendant même à s'accroître. Cela découle notamment du fait que la contribution au redressement des finances publiques ne pèse que sur la dotation d'intercommunalité, ce qui peut d'ailleurs sembler paradoxal.

⁴⁸ Une bonification est prévue pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique sous réserve de conditions démographiques et de l'exercice de certaines compétences.

Evolution de la DGF des EPCI depuis 2004



Source : Mission – données DGCL 2015 (en Mds d'euros)

Le tableau ci-dessous présente les montants minimum et maximum de DGF par habitant, en 2014 et 2015, pour chaque catégorie juridique.

	2014		2015	
	Montant minimum de DGF par habitant	Montant maximum de DGF par habitant	Montant minimum de DGF par habitant	Montant maximum de DGF par habitant
Communautés urbaines et métropoles	151,19 €	267,99 €	138,60 €	261,63 €
Communauté d'agglomération	66,04 €	435,46 €	58,37 €	430,51 €
Communauté de communes (CC) à fiscalité professionnelle	16,06 €	217,85 €	24,32 €	210,40 €
CC à fiscalité additionnelle	1,04 €	186,53 €	0 €	184,03 €
Syndicats et communautés d'agglomération nouvelle	113,12 €	225,52 €	116,97 €	235,32 €

Source : DGCL – données 2014 et 2015

Dans le contexte de la contribution des EPCI au redressement des finances publiques, il convient enfin de noter qu'en 2014, quatre EPCI n'ont pas perçu de dotation d'intercommunalité car leur contribution était supérieure au montant de cette dotation. Parmi eux, un n'a perçu aucune DGF, ne percevant pas non plus de dotation de compensation. En 2015, le nombre d'EPCI dont la contribution au redressement dépasse leur dotation d'intercommunalité est de 58, dont 15 n'ont perçu aucune DGF. **A droit constant, 505 EPCI se retrouveraient privés de dotation d'intercommunalité en 2017⁴⁹.**

⁴⁹ Projection DGCL – données 2015. Calcul effectué sur la base de la répartition 2015 de la dotation d'intercommunalité, à périmètre intercommunal constant, sans modification des règles de répartition de la dotation d'intercommunalité et de la contribution au redressement des finances publiques des EPCI.

b) La dotation de compensation des EPCI crée des écarts injustifiés de dotations

Globalement, la répartition de la DGF est plus favorable aux EPCI très peuplés dont le statut juridique, qui implique le transfert de nombreuses compétences à l'échelon intercommunal, correspond à un niveau d'intégration théoriquement important (métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération).

Catégorie juridique	Nombre d'EPCI 2014	Population DGF 2014	DGF des EPCI 2014 (après contribution)	DGF par habitant 2014 (après contribution)
Communautés urbaines et métropoles	16	7 963 330	1 690 534 621 €	212 €
Communautés d'agglomération	222	27 936 525	3 844 587 399 €	138 €
Communautés de communes (CC) à fiscalité professionnelle unique et DGF bonifiée	980	18 430 987	1 289 822 256 €	70 €
CC à fiscalité professionnelle unique et DGF non bonifiée	70	993 379	66 989 901 €	67 €
CC à fiscalité additionnelle	855	10 106 239	236 184 219 €	23 €
Syndicats et communautés d'agglomération nouvelle	4	251 498	40 737 753 €	162 €
Total général	2 147	65 681 958	7 168 856 149 €	109 €

Source : DGCL – données 2014

Cependant, comme pour les communes, on observe que les écarts de dotations versées aux EPCI s'expliquent davantage par la dotation de compensation, composante figée, que par la dotation d'intercommunalité. Autrement dit, c'est bien moins le niveau d'intégration et la taille de la population des groupements intercommunaux qui déterminent le montant de leur enveloppe de DGF que des situations héritées de l'histoire.

Si l'on compare les dotations versées à des EPCI de strates démographiques différentes, on constate que les montants par habitant perçus au titre de la dotation de compensation s'échelonnent de 13 à 125 euros, soit un écart de 1 à 10, tandis que l'écart est bien moindre s'agissant de la dotation d'intercommunalité, dont les montants varient de 27 à 53 euros par habitant (soit un écart de 1 à 2).

Strates démographiques des EPCI	Nombre d'EPCI 2014	Population DGF 2014	DGF des EPCI par habitant 2014 (après contribution)	Dotations de compensation par habitant 2014	Dotations d'intercommunalité par habitant 2014 (après contribution)
1 EPCI de moins de 10 000 habitants	823	5 243 565	45 €	13 €	32 €
2 EPCI de 10 à 20 000 habitants	648	9 241 376	49 €	21 €	28 €
3 EPCI de 20 à 50 000 habitants	396	11 804 792	63 €	37 €	27 €
4 EPCI de 50 à 100 000 habitants	151	10 774 431	104 €	65 €	39 €
5 EPCI de 100 à 200 000 habitants	82	10 789 302	134 €	93 €	41 €
6 EPCI de plus de 200 000 habitants	47	17 828 492	178 €	125 €	53 €
Total général	2 147	65 681 958	109 €	70 €	39 €

Source : DGCL – données 2014

Le même constat peut être fait si l'on compare les versements par habitant des différentes catégories d'EPCI. L'écart est de 1 à 35 pour la dotation de compensation (de 4 à 139 euros par habitant) contre seulement 1 à 4 pour la dotation d'intercommunalité (de 20 à 73 euros par habitant)⁵⁰.

⁵⁰ Le faible niveau de dotation de compensation par habitant pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle s'explique par le fait que ces EPCI ne bénéficient pas du transfert de la compensation de la

Catégorie juridique	Dotations de compensation par habitant 2014	Dotations d'intercommunalité par habitant 2014 (après contribution)	DGF des EPCI par habitant 2014 (après contribution)
Communautés urbaines et métropoles	139 €	73 €	212 €
Communautés d'agglomération	96 €	41 €	138 €
Communautés de communes (CC) à fiscalité professionnelle unique et DGF bonifiée	39 €	31 €	70 €
CC à fiscalité professionnelle unique et DGF non bonifiée	47 €	20 €	67 €
CC à fiscalité additionnelle	4 €	20 €	23 €
Syndicats et communautés d'agglomération nouvelle	125 €	37 €	162 €
Total général	70 €	39 €	109 €

Source : DGCL – données 2014

Les comparaisons entre EPCI appartenant à des strates démographiques identiques sont elles aussi révélatrices. L'écart de DGF par habitant des EPCI par rapport à la DGF par habitant moyenne de leur strate (écart-type) s'établit à 42 euros. Il peut aller jusqu'à 64 euros pour les EPCI de 100 à 200 000 habitants et s'explique principalement par l'écart moyen de dotations de compensation par habitant (67 euros), comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Strate démographique	Ecart-type dotations de compensation par habitant 2014	Ecart-type dotations d'intercommunalité par habitant 2014 (avant contribution)	Ecart-type DGF par habitant 2014 (avant contribution)
1 EPCI de moins de 10 000 habitants	16 €	19 €	26 €
2 EPCI de 10 à 20 000 habitants	20 €	15 €	27 €
3 EPCI de 20 à 50 000 habitants	29 €	13 €	33 €
4 EPCI de 50 à 100 000 habitants	39 €	19 €	45 €
5 EPCI de 100 à 200 000 habitants	67 €	17 €	64 €
6 EPCI de plus de 200 000 habitants	55 €	21 €	56 €
Total général	36 €	18 €	42 €

Source : DGCL – données 2014

Un constat similaire peut être fait en comparant des EPCI ayant le même statut juridique. L'écart-type de DGF par habitant atteint 48 euros pour les communautés d'agglomération, et s'explique principalement par l'écart moyen important de dotations de compensation par habitant (53 euros).

Catégorie juridique	Ecart-type de dotations de compensation par habitant 2014	Ecart-type de dotations d'intercommunalité par habitant 2014 (avant contribution)	Ecart-type de DGF par habitant 2014 (avant contribution)
Communautés urbaines et métropoles	43 €	17 €	38 €
Communautés d'agglomération	53 €	14 €	48 €
CC à fiscalité professionnelle unique (bénéficiant de la bonification au titre de la DGF)	22 €	13 €	19 €
CC à fiscalité professionnelle unique et DGF non bonifiée	27 €	13 €	24 €
CC à fiscalité additionnelle	6 €	19 €	21 €
Syndicats et communautés d'agglomération nouvelle	57 €	18 €	42 €
Total général	36 €	18 €	42 €

Source : DGCL – données 2014

suppression de la part salaires de la taxe professionnelle (CPS), perçue par les communes membres, à la différence des EPCI à fiscalité professionnelle unique.

S'ils peuvent s'expliquer par la consolidation de situations passées, ces écarts sont aujourd'hui considérés comme injustes dans la mesure où ils déconnectent les concours versés aux EPCI de leur situation réelle. Comme pour les communes, cela crée des inégalités de traitement entre des EPCI aux caractéristiques pourtant similaires (cf. encadrés infra). De ce fait, il aurait été préférable de faire principalement peser la contribution au redressement des finances publiques sur cette dotation de compensation.

c) Les critères de répartition de la dotation d'intercommunalité sont aujourd'hui insuffisants pour appréhender le niveau d'intégration d'un territoire.

Définir le montant de la dotation d'intercommunalité en fonction de la catégorie juridique de l'EPCI était initialement justifié par la volonté d'inciter les groupements à fusionner et à adopter une fiscalité professionnelle unique. Eu égard à l'achèvement de la carte intercommunale⁵¹ et à la diversité des situations locales, le statut juridique ne suffit plus, aujourd'hui, à apprécier la réalité des compétences exercées au sein de chaque EPCI et leur degré d'intégration effectif.

Si la prise en compte du coefficient d'intégration fiscale (CIF) a contribué à l'approfondissement de l'intercommunalité, il pâtit aujourd'hui de stratégies d'optimisation. Le transfert de recettes fiscales à l'EPCI permet parfois de l'augmenter artificiellement sans que cela ne corresponde à la prise en charge réelle de dépenses. Par exemple, certains EPCI perçoivent la redevance ou la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (REOM ou TEOM), alors qu'ils ont délégué cette compétence à des syndicats intercommunaux. Cela leur permet d'augmenter leur CIF sans effectivement exercer la compétence. Pour éviter de telles « coquilles vides », le CIF est d'ores et déjà retraité par les services de l'Etat qui en retranchent les versements de l'EPCI aux communes membres (attributions de compensation et dotation de solidarité communautaire). Cette situation est néanmoins révélatrice de l'imperfection des critères en vigueur pour cerner la réalité du fait intercommunal. Il ressort d'ailleurs du rapport d'inspection sur les mutualisations au sein du bloc communal⁵² que le CIF donne une image incomplète de la diversité des formes de mutualisations sur les territoires.

⁵¹ Situation 2015 hors Ile de France.

⁵² Rapport Inspection générale de l'administration - Inspection générale des finances, *Les mutualisations au sein du bloc communal*, décembre 2014.

Exemples d'écarts injustifiés de DGF des EPCI

Exemple n°1 : Alors que la communauté de communes de Gartempe Saint-Pardoux (Haute-Vienne) et la communauté de communes d'Iholdi-Ostibarre (Pyrénées-Atlantiques) ont un nombre d'habitants, un niveau d'intégration fiscale (CIF), un potentiel fiscal par habitant et un revenu par habitant relativement proches, **l'écart de leur DGF par habitant est de 1 à 6**. Ces deux EPCI sont relativement anciens (ils ont été créés avant 2003).

Nom du groupement	Population DGF 2014	CIF	Potentiel fiscal par habitant	Revenu par habitant	Dotation de compensation	Dotation d'intercommunalité	DGF totale	DGF par habitant
CC D'IHOLDI-OSTIBARRE	4 036	13%	86,70 €	8 529 €	0 €	35 267 €	35 267 €	8,74 €
CC GARTEMPE SAINT-PARDOUX	6 248	19%	86,53 €	10 454 €	122 423 €	222 506 €	344 929 €	55,21 €

Source : DGCL – données 2014

La communauté de communes de Gartempe Saint-Pardoux, EPCI à fiscalité professionnelle unique, bénéficie du transfert de la part de DGF versée au titre de la « compensation part salaires » de ses communes membres et d'une bonification au titre de la dotation d'intercommunalité, alors que la communauté de communes d'Iholdi-Ostibarre, à fiscalité additionnelle, n'en bénéficie pas. Le passage à la fiscalité professionnelle unique de la communauté de communes de Gartempe Saint-Pardoux ne signifie pas pour autant que cet EPCI soit plus intégré fiscalement puisque son CIF est relativement faible (19%) : une grande part des ressources de l'EPCI est reversée aux communes membres.

Exemple n°2 : La communauté de communes des Hauts de Flandre (Nord), la communauté urbaine de Cherbourg et la communauté d'agglomération de Bastia ont un nombre d'habitants, un niveau d'intégration fiscale (CIF) et un revenu par habitant relativement proches. Pourtant l'écart de leur DGF par habitant est de 1 à 2.

Nom du groupement	Population DGF 2014	CIF	Potentiel fiscal par habitant	Revenu par habitant	Dotation de compensation	Dotation d'intercommunalité	DGF totale	DGF par habitant
CC DES HAUTS DE FLANDRE	55 201	52%	234,77 €	12 267 €	1 609 137 €	2 798 097 €	4 407 234 €	79,84 €
CU DE CHERBOURG	85 572	47%	402,79 €	11 914 €	4 138 538 €	8 799 059 €	12 937 597 €	151,19 €
CA DE BASTIA	58 616	46%	379,74 €	11 297 €	5 332 729 €	3 571 932 €	8 904 661 €	151,92 €

Source : DGCL – données 2014

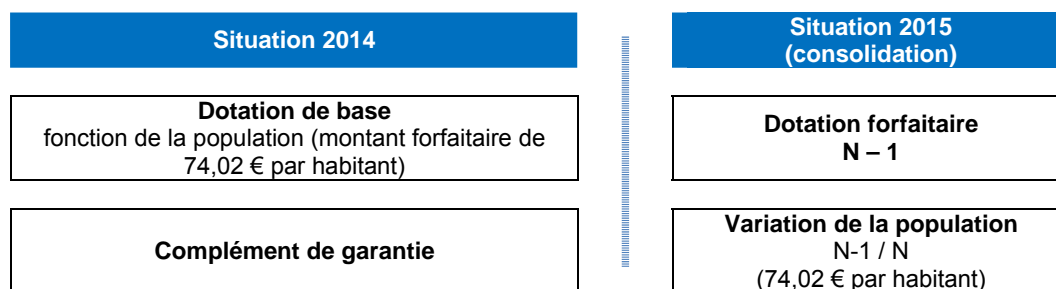
Le statut juridique des EPCI est un facteur important d'écarts de DGF, eu égard au mode de calcul de la dotation d'intercommunalité : les communautés urbaines et les communautés d'agglomération bénéficient d'un montant moyen de dotation d'intercommunalité respectivement de 60 euros et 45,4 euros, contre 34,06 euros pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique. Mais l'écart de DGF par habitant entre ces trois EPCI s'explique aussi par les écarts historiques de dotation de compensation.

2.3. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES DEPARTEMENTS NECESSITERA DES AJUSTEMENTS PLUS CIBLES

2.3.1. Présentation générale de l'architecture et de la répartition de la dotation globale de fonctionnement des départements

La DGF des départements s'élève, en 2015, à 10,75 Mds d'euros, soit 29 % de l'enveloppe totale de DGF, en diminution de 6,4 % entre 2004 et 2015⁵³. Elle se compose de quatre dotations : la dotation forfaitaire, la dotation de compensation et deux dotations de péréquation⁵⁴.

La dotation forfaitaire, la plus importante en volume, s'élevait à 6,49 Mds d'euros en 2015, soit 60 % de l'enveloppe totale de DGF des départements. Elle comprenait elle-même deux composantes : la dotation de base, déterminée en fonction de la population du département, et le complément de garantie, qui était calculé en retranchant au montant de la dotation forfaitaire perçue en 2004 (i-e avant réforme de la DGF) le montant de la dotation de base pour 2005. Ce complément évoluait comme la dotation forfaitaire jusqu'en 2010, puis a fait l'objet d'un écrêtement pour financer la progression de la péréquation et de la dotation de base des départements jusqu'en 2014. Ces deux composantes de la dotation forfaitaire des départements ont été consolidées en 2015 au sein d'une enveloppe unique.



Source : Mission

La dotation de compensation s'établissait à 2,82 Mds d'euros en 2015 (26 % de la DGF des départements). Elle compense la suppression de l'ancienne dotation générale de décentralisation⁵⁵, dont elle représente 95 % du montant, et celle des contingents communaux d'aide sociale.

Enfin, deux dotations de péréquation s'élevaient, au total, à 1,44 Mds d'euros en 2015 (13 % de la DGF des départements). La dotation de péréquation urbaine (DPU) est versée aux départements qualifiés d'urbains au sens de la DGF, tandis que la dotation de fonctionnement minimale (DFM) bénéficie aux autres départements. Chacune de ces deux dotations comprend une quote-part spécifique pour les départements d'outre-mer.

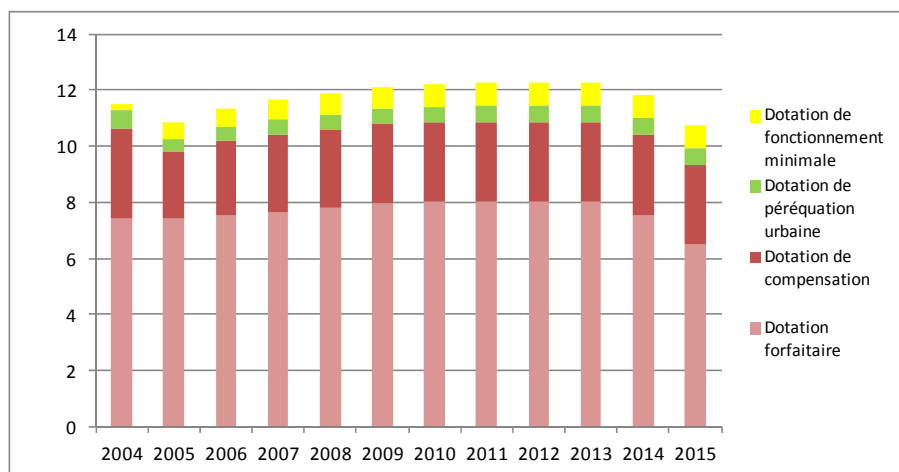
⁵³ Les variations de la DGF des départements sont aussi liées à des facteurs externes, tels que le transfert de ressources aux services départementaux d'incendie et de secours en 2004-2005.

⁵⁴ L'annexe 8 détaille ces différentes composantes.

⁵⁵ Les charges résultant des transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales depuis 1984 sont compensées par un transfert d'impôts d'État et, pour le solde, par le versement d'une dotation budgétaire. La dotation générale de décentralisation (DGD) a joué ce rôle jusqu'à son intégration au sein de la DGF. Source INSEE 2015.

L'analyse de la répartition de la DGF des départements depuis dix ans fait apparaître une baisse de la dotation forfaitaire (- 12,7 %), notamment liée à la contribution au redressement des finances publiques. La dotation de compensation a suivi la même tendance (- 11,4 %) tandis que les dotations de péréquation se sont accrues (+ 66,5 %).

Evolution de la DGF des départements depuis 2004



Source : Mission – données DGCL 2015 (en Mds d'euros)

En 2014, le montant de DGF par habitant s'établit en moyenne à 200 euros et s'échelonne de 90,55 euros dans les Yvelines à 581,95 euros à Saint-Pierre et Miquelon, exception faite du cas particulier du département de Paris⁵⁶.

⁵⁶ Le département de Paris ne perçoit aucune DGF : il ne bénéficie pas d'une dotation de compensation, sa dotation forfaitaire est inférieure à la contribution au redressement des finances publiques (la Ville de Paris prend dès lors en charge le reste à payer) et il n'est pas éligible à la dotation de péréquation urbaine.

Classement des départements en fonction du montant de DGF par habitant en 2014
(10 derniers / 10 premiers)

Département		Population DGF	Total DGF	DGF totale / hab.
75	PARIS	2 340 693	0 €	0,00 €
78	YVELINES	1 425 861	129 115 147 €	90,55 €
6	ALPES-MARITIMES	1 253 002	119 555 026 €	95,41 €
74	HAUTE-SAVOIE	856 549	83 837 138 €	97,88 €
77	SEINE-ET-MARNE	1 355 392	153 347 187 €	113,14 €
83	VAR	1 185 454	144 301 516 €	121,73 €
50	MANCHE	540 633	67 780 116 €	125,37 €
31	HAUTE-GARONNE	1 283 773	162 637 513 €	126,69 €
91	ESSONNE	1 232 062	158 321 708 €	128,50 €
33	GIRONDE	1 528 454	200 968 578 €	131,48 €
15	CANTAL	167 507	51 668 048 €	308,45 €
20B	HAUTE-CORSE	207 489	64 083 998 €	308,85 €
978	SAINT MARTIN	37 726	12 187 878 €	323,06 €
971	GUADELOUPE	417 442	135 737 024 €	325,16 €
20A	CORSE-DU-SUD	183 516	62 749 872 €	341,93 €
23	CREUSE	140 515	49 228 577 €	350,34 €
972	MARTINIQUE	401 381	164 441 155 €	409,69 €
974	REUNION	835 229	372 748 152 €	446,28 €
48	LOZERE	96 081	45 380 928 €	472,32 €
975	ST PIERRE ET MIQUELON	6 544	3 808 313 €	581,95 €

Source : Mission – données DGCL 2014

2.3.2. Une réforme ciblée des dotations de péréquation des départements se justifierait mais n'est pas prioritaire aujourd'hui

La DGF des départements ne présente pas les mêmes injustices que celle des communes. Néanmoins, des ajustements semblent nécessaires, s'agissant en particulier de leurs dotations de péréquation.

Tout comme les dotations de péréquation des communes, celles des départements sont insuffisamment ciblées. En 2015, seuls les départements de Paris et des Hauts-de-Seine étaient ainsi exclus du bénéfice de la péréquation. Plus précisément, 41 départements ont bénéficié de la dotation de péréquation urbaine, pour un montant moyen par habitant de 15,77 euros, et 68 départements de la dotation de fonctionnement minimal, pour un montant moyen par habitant de 30,01 euros⁵⁷.

Certains critères d'éligibilité et de répartition de ces dotations de péréquation paraissent, en outre, perfectibles, en particulier le potentiel fiscal, comme cela a été mis en lumière par les travaux menés par la mission Ackermann en 2013, à l'initiative de l'Association des départements de France, sur la définition⁵⁸ d'un nouvel indicateur de richesse des départements.

⁵⁷ Dont quote-part outre-mer. L'annexe 8 détaille plus précisément ces différentes composantes.

⁵⁸ Inspection générale de l'administration, *L'indicateur de richesse des départements*, septembre 2013.

Toutefois, il ne paraît pas opportun de proposer aujourd’hui une réforme de la DGF des départements. Les principales difficultés financières des départements concernent, en effet, le financement des allocations individuelles de solidarité. Une réforme de la DGF ne devrait donc intervenir que dans un second temps. En revanche, une réflexion sur la rationalisation des nombreux fonds de péréquation « horizontale » départementaux (cf. tableau au point 2.1.3) pourrait être engagée dès le projet de loi de finances pour 2016.

2.4. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES REGIONS DEVRA FAIRE L'OBJET D'UN DIAGNOSTIC APRES L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA NOUVELLE CARTE REGIONALE

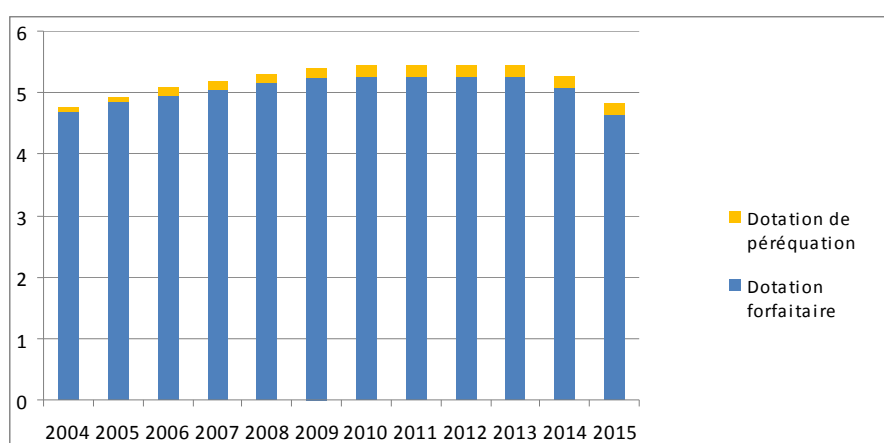
La DGF des régions s'élève en 2015 à 4,82 Mds d'euros, soit 13 % de l'enveloppe totale de DGF. Elle est globalement stable depuis dix ans, son montant ayant progressé de 0,8 % entre 2004 et 2015. Elle se compose de deux parts : une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation⁵⁹.

La dotation forfaitaire, largement prépondérante, s'élève à 4,63 Mds d'euros en 2015, soit 96 % de l'enveloppe de DGF des régions. Lors de la réforme de 2004, la DGF des régions a intégré la dotation générale de décentralisation (à hauteur de 95 %), les compensations d'exonérations et les compensations fiscales. Cette dotation en constitue l'héritage.

Jusqu'en 2010, le taux de croissance de la dotation forfaitaire était fixé par le comité des finances locales. En 2011 et 2012, elle est restée stable. Depuis 2012, elle correspond, avant contribution au redressement des finances publiques, à la dotation forfaitaire perçue l'année précédente. Elle ne tient donc pas compte, à la différence des dotations forfaitaires des autres échelons locaux, du nombre d'habitants et ignore les variations de population régionale, à périmètre territorial constant.

La dotation de péréquation, avec 193 millions d'euros en 2015, soit 4 % de l'enveloppe de DGF des régions, demeure marginale, bien qu'elle ait connu une hausse de 157 % entre 2004 et 2013. Elle comprend une quote-part spécifique pour les régions d'outre-mer.

Evolution de la DGF des régions depuis 2004

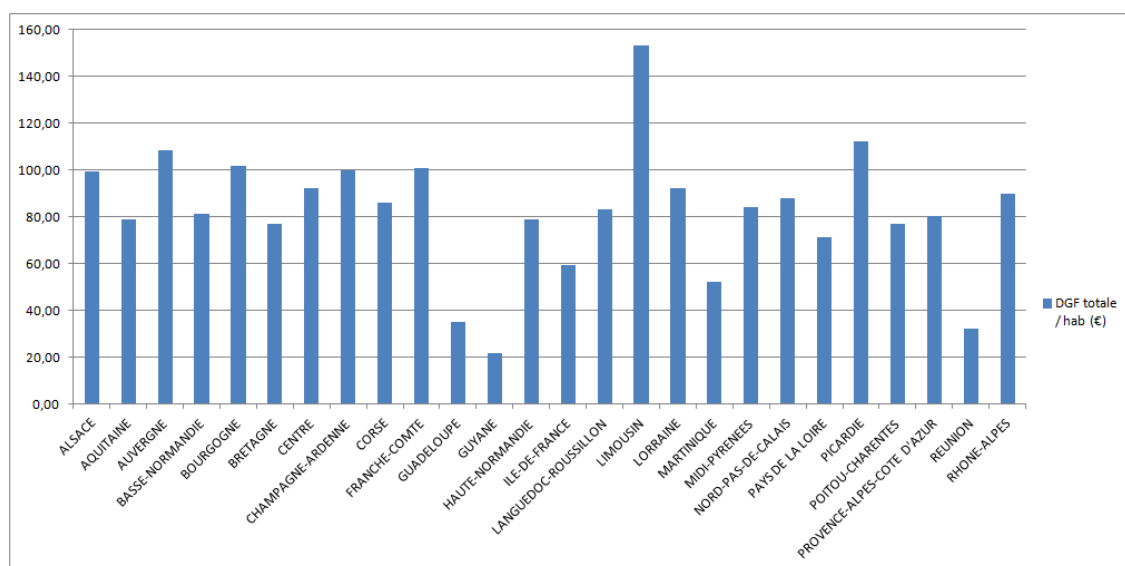


Source : Mission – données DGCL 2015 (en Mds d'euros)

Le montant de DGF par habitant, qui s'établit en moyenne à 82 euros en 2014, s'échelonne de 21,74 euros pour la Guyane à 153,12 euros pour le Limousin.

⁵⁹ L'annexe 9 détaille plus précisément ces différentes composantes

Montants de DGF par habitant des régions en 2014



Source : Mission – données DGCL 2014

Comme les autres composantes de la DGF, celle des régions est sans doute perfectible. On relèvera notamment que la dotation de péréquation est peu ciblée et marginale. En 2014, 18 régions en bénéficiaient, dont 14 régions métropolitaines et les quatre régions d'outre-mer, ces dernières étant éligibles de droit. Par ailleurs, les dispositifs de garantie, assurant aux bénéficiaires qui ne se retrouveraient plus éligibles en application des critères prévus par la loi, un lissage dans le temps de la perte de leur dotation, limitent l'efficacité du dispositif.

Une réforme de la DGF des régions n'apparaît pas envisageable au lendemain de la réforme de la carte des régions. Toute réforme de la DGF devra découler d'une évaluation financière préalable de l'impact des nouveaux périmètres régionaux et semble aujourd'hui prématurée. Par ailleurs, la réforme de la DGF n'apparaît, là encore, pas prioritaire, les représentants des régions mettant avant tout en avant la nécessité d'une plus grande autonomie fiscale afin d'être en mesure d'assumer les compétences qui leur sont transférées.

Au regard de cet état des lieux, une réforme de la DGF du bloc communal apparaît aujourd'hui incontournable. De ce diagnostic, se déduisent également plusieurs principes qui devront guider la refonte de ce concours financier.

- **S'il est illusoire de faire de la DGF un dispositif simple, il est indispensable de lui redonner du sens et de la lisibilité.**

Bien qu'un tel objectif puisse à première vue séduire, il n'est pas souhaitable de faire de la DGF du bloc communal un dispositif reposant sur un nombre très limité de dotations, réparties sur la base de critères simplifiés à l'extrême. Financer plus de 36 000 communes et 2 136 EPCI, en tenant compte de leurs spécificités, implique un certain degré de raffinement et de complexité.

Il est néanmoins possible de rendre ce concours financier plus transparent. Cela suppose, d'abord, de **redonner du sens à son architecture générale** afin que tout élu ou gestionnaire local puisse comprendre les principes présidant au versement de chaque composante de la DGF. Telle est la condition pour redonner de la légitimité à un financement aujourd'hui décrié par tous, y compris parfois à tort.

Une plus grande transparence sur les données utilisées par les administrations pour calculer et répartir la DGF est également souhaitable. Les collectivités doivent pouvoir y avoir accès librement afin de regagner une visibilité sur leurs financements. De même, le libre accès élargi à ces données serait opportun afin, par exemple, d'alimenter les travaux de recherches universitaires et de permettre aux consultants en finances locales d'apporter leur appui aux collectivités sur la gestion de leurs dotations.

Une **évaluation consolidée de l'efficacité des dotations de péréquation « verticale »**, tenant compte de leurs interactions avec les dispositifs de péréquation « horizontale », et plus largement de l'ensemble de la DGF, devra par ailleurs être instituée à échéances régulières et intégrée dans les documents remis à la représentation nationale avec le projet de loi de finances.

- **Il est urgent de remettre l'équité au cœur de la répartition du premier concours financier de l'Etat aux collectivités.**

Dans un contexte budgétaire contraint, il n'est plus justifiable que l'une des premières sources de financement des collectivités territoriales demeure, en partie, une « rente » justifiée par l'histoire. **Le temps est venu de mettre fin aux divers mécanismes qui cristallisent des situations passées, afin que la DGF redevienne le reflet des ressources et des charges réelles des territoires.** Plutôt que conforter des disparités existantes, la DGF doit garantir les mêmes possibilités de développement à tous les territoires, au regard de leurs ressources et de leurs charges.

Eu égard aux évolutions importantes qu'a connues la République décentralisée depuis dix ans, la DGF doit en outre être **à l'image des nouveaux**

modes de gestion locale et, en particulier, mieux intégrer la dynamique intercommunale à l'heure où la quasi-totalité des communes est aujourd'hui membre d'un EPCI.

Enfin, **une DGF plus équitable passe nécessairement par une péréquation plus efficace.** Pour qu'elle joue pleinement son rôle, des priorités plus claires doivent être déterminées.

- **Eu égard aux contraintes financières pesant sur les collectivités territoriales, il conviendra de veiller à la soutenabilité d'une réforme de la DGF.**

La baisse des concours financiers des collectivités ne saurait être un argument opposé à une réforme de la DGF, d'autant que la totalité des communes et des EPCI de métropole et des départements d'outre-mer participent à la contribution au redressement des finances publiques. Au contraire, il est urgent de corriger les inégalités mises en exergue afin que la diminution de la DGF ne les amplifie pas davantage, notamment pour les collectivités les plus fragiles.

On ne saurait néanmoins faire fi des contraintes pesant sur les budgets locaux. **Proposer une réforme soutenable constitue bien une condition primordiale de succès.** Toutes les réformes de la DGF ayant, jusqu'à présent, été conduites dans un contexte de hausse des dotations, il sera essentiel d'inventer des dispositifs adéquats à cette fin.

Le lissage des effets de la réforme sur une période suffisamment longue est un préalable évident. Il conviendra d'y associer des mécanismes transitoires, afin de **plafonner la baisse comme la hausse des dotations** par collectivité, d'une année sur l'autre.

Une attention particulière devra être prêtée aux effets cumulatifs de l'évolution des différents modes de financement des collectivités (progression de la péréquation « horizontale », révision des valeurs locatives), comme des différentes réformes relatives aux collectivités (mise en œuvre de la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République).

- **Enfin, pour être acceptable, elle devra intégrer toutes les garanties nécessaires de l'autonomie locale.**

Cette réforme doit être l'occasion de **rétablir de la confiance dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.**

Une réforme de la DGF ne se conçoit que dans le plein respect de l'autonomie constitutionnelle de tous les échelons de collectivités. Mais au-delà de cette autonomie de droit, c'est une liberté d'administration effective qui doit être garantie. Celle-ci suppose notamment un degré de visibilité raisonnable sur l'évolution des dotations afin de mettre les élus et gestionnaires locaux en capacité de dessiner des stratégies de développement à moyen et long termes pour leurs territoires.

3 - CINQ LEVIERS DE REFORME POUR UNE DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DU BLOC COMMUNAL PLUS EQUITABLE, PLUS LISIBLE ET A L'IMAGE DES NOUVELLES DYNAMIQUES TERRITORIALES

3.1. REMARQUES LIMINAIRES SUR LA METHODOLOGIE RETENUE

➤ Des scénarios de réforme écartés *ab initio*

Eu égard aux objectifs assignés à la réforme et aux finalités de la DGF, plusieurs scénarios d'évolution ont été écartés d'emblée.

L'état des lieux présenté plus haut ayant démontré que les lacunes du dispositif existant concernent l'ensemble des communes et des EPCI, une **réforme ne portant que sur certaines strates démographiques ou catégories juridiques d'EPCI** ne semble pas à même de répondre aux enjeux identifiés. **L'ensemble du bloc communal doit être concerné par la prochaine réforme de la DGF.**

L'idée de **faire de la DGF un dispositif exclusivement péréquateur** a également été exclue. Si l'exigence d'équité doit être prioritaire, y répondre ainsi conduirait à revenir sur les finalités historiques assignées à la DGF, qui ne se limitent pas à la réduction des écarts de ressources. Outre son impact très significatif sur les ressources des communes et des EPCI, une telle réforme ne serait, en tout état de cause, pas nécessairement pertinente eu égard à l'effet péréquateur incident de la dotation forfaitaire.

Enfin, toutes les pistes de réforme de la DGF consistant à **conditionner tout ou partie de son versement à la mise en œuvre de politiques publiques** (en matière de construction de logements sociaux ou d'environnement, par exemple) **ou d'objectifs de « bonne gestion » fixés par l'Etat** ont été laissées de côté eu égard aux principes régissant ce prélèvement sur les recettes de l'Etat, dotation de fonctionnement libre d'emploi.

➤ **L'identification de leviers de réforme plutôt qu'un scénario de réforme « clef en main »**

Une fois ces hypothèses écartées, de nombreuses pistes de réforme de la DGF demeurent envisageables afin de répondre aux objectifs de plus grande équité et de lisibilité fixés par le Gouvernement. Elles ont été examinées sans tabou et ont fait l'objet de nombreux échanges.

La DGF étant une mécanique complexe, dont le fonctionnement dépend de multiples variables, sa réforme doit être pensée à plusieurs niveaux : en agissant sur son architecture générale, en modifiant les équilibres financiers entre ses différentes composantes ou encore en rénovant les critères présidant à l'éligibilité des collectivités à chacune de ses enveloppes et à la répartition des crédits. Diverses options étant imaginables pour faire évoluer chacun des « rouages » de la DGF, **il n'a paru ni réaliste ni raisonnable de présenter, dans le cadre du présent rapport, une réforme « clef en main ».**

Le choix a été fait, afin d'éclairer les arbitrages politiques à venir, d'identifier cinq leviers de réforme de la DGF du bloc communal, chacun d'entre eux étant susceptible d'être actionné seul ou en combinaison avec d'autres.

➤ **Des pistes de réforme éclairées par les travaux du comité des finances locales**

Ces cinq leviers de réforme ont été présentés aux membres du comité des finances locales dès le 5 mai 2015. Chacune de ces pistes a ensuite fait l'objet de débats au sein d'un groupe de travail mis en place dans le cadre de ce comité, sur la base de simulations financières réalisées par la direction générale des collectivités locales.

Ces travaux et échanges ont fait évoluer les propositions initiales, certaines ayant été confortées voire enrichies, d'autres ayant été en partie revues ou écartées. Le présent rapport retrace à la fois l'état initial des pistes de réforme envisagées et les résultats auxquels ont abouti ces réflexions au sein du comité des finances locales.

3.2. RENOVER L'ARCHITECTURE DE LA DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNES AFIN DE LUI REDONNER DU SENS ET DE L'EQUITE

3.2.1. La dotation forfaitaire est aujourd'hui injuste à plusieurs égards

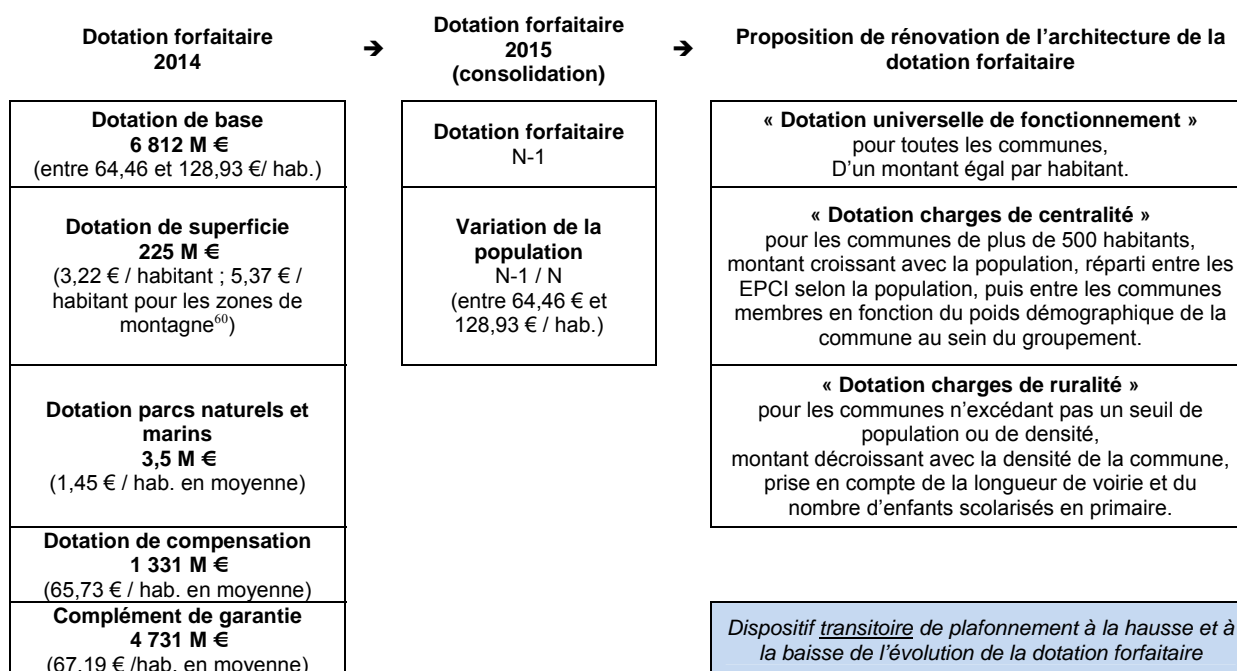
La dotation forfaitaire des communes est génératrice d'injustices à plusieurs égards. La rénovation de son architecture doit être guidée par le souci de les faire progressivement et explicitement disparaître.

L'état des lieux de la DGF présenté plus haut a mis en lumière les **écarts injustifiés et parfois substantiels de DGF** entre des communes présentant pourtant des caractéristiques similaires, **qui résultent des composantes historiques et figées de la dotation forfaitaire** (complément de garantie et dotation de compensation, cristallisés depuis 2015 dans la dotation forfaitaire consolidée).

Par ailleurs, la dotation forfaitaire doit intégrer certaines des spécificités des territoires auxquelles elle est destinée. Elle le faisait déjà en partie, jusqu'en 2014, en tenant compte notamment des charges de centralité assumées par les communes les plus peuplées en pondérant la dotation de base par habitant par un « coefficient logarithmique », croissant avec la population de la commune (cf. 2.2.1). Si le principe de cette pondération n'est pas remis en cause, **la notion de charges de centralité mérite aujourd'hui d'être actualisée.** Les travaux économétriques qui fondent ce coefficient (G. Gilbert et A. Guengant, 2004) sont en effet relativement anciens. En outre, eu égard au développement de l'intégration intercommunale, **évaluer les charges de centralité des communes au seul regard de la population pondérée et sans tenir compte des compétences transférées aux EPCI n'a plus de sens.** De même, **la dotation forfaitaire compense aujourd'hui insuffisamment les charges propres au monde rural.** La dotation de superficie, qui était versée jusqu'en 2015 en fonction du nombre d'hectares occupés par la commune, n'est pas à l'image des contraintes spécifiques qui pèsent sur les communes rurales. Ces charges particulières sont notamment liées à la prise en charge, par des communes faiblement peuplées, de l'entretien d'espaces parfois très vastes et porteurs d'aménités pour l'ensemble de la collectivité (terres agricoles, forêts, espaces naturels protégés, ...). Le fait que les communes urbaines très étalées bénéficient largement de la dotation de superficie questionne la pertinence des critères aujourd'hui utilisés. La majoration de cette dotation pour les communes de montagne et l'ajout d'une dotation réservée aux parcs naturels ne suffisent pas à embrasser l'ensemble de ces charges de ruralité, d'autant que les montants totaux qui y sont consacrés sont limités au regard des autres composantes de la dotation forfaitaire. Les charges les plus communément citées par les élus ruraux, liées notamment à la voirie et à l'existence d'une école primaire, ne sont pas non plus prises en compte. De là découle le caractère trop peu discriminant de la dotation de solidarité rurale : c'est une dotation de péréquation qui assume aujourd'hui le rôle que devrait jouer la dotation forfaitaire, contribuant ainsi à un « saupoudrage » difficilement explicable.

3.2.2. Une dotation forfaitaire à l'architecture simplifiée, composée de trois dotations compensant de façon plus juste et pertinente les charges réelles des communes

Redonner du sens et de l'équité à la dotation forfaitaire, composante largement prépondérante de la DGF, passe par une rénovation de son architecture en trois dotations. La consolidation de la dotation par la loi de finances pour 2015 n'est qu'une simplification apparente de la dotation dès lors qu'elle cristallise la répartition préexistante et la rend plus opaque. C'est notamment le cas des composantes figées, à l'origine des écarts injustifiés, qui ne sont plus identifiées.



Source : Mission – données DGCL

a) Une « dotation universelle de fonctionnement » d'un montant égal par habitant pour toutes les communes

Cette première composante de la dotation forfaitaire des communes rénovée répondrait à la nécessité de financer un socle de services publics de proximité dans toutes les communes. Elle correspondrait à un montant de DGF par habitant identique quelle que soit la population de la commune.

Jusqu'en 2014, une dotation minimale de 64,46 euros par habitant était *de facto* assurée à toutes les communes. L'application du « coefficient logarithmique » conduisait à ne pondérer ce montant de base que pour les communes de plus de 500 habitants (cf. 2.2.1). La consolidation de la dotation forfaitaire en 2015 a pérennisé les effets de ce mode de calcul.

⁶⁰ Le montant de cette dotation est plafonné au triple de la dotation de base pour les communes de Guyane, en raison de leur superficie très importante (la superficie de la Guyane représente à elle seule 1/9^{ème} de celle du territoire national).

Le fait d'isoler cette part égalitaire de la DGF dans une composante distincte aurait d'abord une portée symbolique, qui n'est pas anodine : il s'agirait ainsi d'affirmer que *toutes* les communes doivent être considérées de manière égale, sans discrimination, quelle que soit leur localisation, et de redonner ainsi tout son sens à la dotation forfaitaire.

Distinguer cette dotation assurerait en outre une meilleure visibilité à ce montant minimal de DGF alloué par habitant. Visible et lisible par tous, ce montant pourrait faire l'objet du débat politique qu'il mérite, là où cette question faisait jusque là l'objet d'échanges confisqués par les experts, portant sur la définition des bornes du « coefficient logarithmique » applicable à la dotation de base ou, depuis 2015, à la variation de la population.

Lors de la présentation de cette piste de réforme aux membres du comité des finances locales, **il avait initialement été imaginé de sanctuariser cette nouvelle composante, en la préservant de toute ponction**, y compris au titre de la contribution au redressement des finances publiques. Cette proposition était inspirée par l'idée que toute commune, quelles que soient ses ressources et ses caractéristiques, se voit confier des compétences et, avec elles, des charges de fonctionnement, et devrait donc bénéficier à ce titre d'un montant de DGF minimum. Il peut paraître en effet choquant qu'un nombre croissant de communes se voient privées de toute dotation forfaitaire, voire, dans certains cas, de toute DGF⁶¹.

Cette option a cependant été écartée au regard des résultats des simulations financières présentées au groupe de travail du comité des finances locales. En effet, il est apparu qu'un tel scénario de réforme conduirait à redonner de la DGF, parfois dans des proportions importantes, à des communes qui n'en ont manifestement pas besoin au regard de leur situation financière. Ce transfert de DGF se ferait nécessairement au détriment d'autres composantes, destinées à compenser les charges spécifiques de certaines communes (dotations « charges de centralité » et « charges de ruralité » de la dotation forfaitaire, ou dotations de péréquation) qu'il paraît plus équitable de préserver. Ainsi, la dotation universelle de fonctionnement pourra être minorée, au titre de la péréquation, dans le cadre de la solidarité nationale ou locale, et de la contribution au redressement des finances publiques.

Impact financier d'une « sanctuarisation » de la dotation universelle de fonctionnement⁶²

Scénario 1 : Pour une dotation universelle de fonctionnement par habitant de 64,42 euros (correspondant au montant minimum de la dotation de base 2014), le montant total de l'enveloppe s'élève à 4,6 Mds d'euros (soit 42% de la dotation forfaitaire de 2015). Si cette dotation était sanctuarisée, 2 016 communes percevraient une dotation forfaitaire supérieure à celle de 2015, soit un gain total de **34 M d'euros à financer en interne à la DGF du bloc communal.**

⁶¹ 59 communes ont une dotation forfaitaire nulle en 2015, contre une seule en 2014 (cf. 2.2.1).

⁶² Source : DGCL – données 2015.

Scénario 2 : Pour une dotation universelle de fonctionnement par habitant de 80 euros (revalorisation de la dotation de base 2014), le montant total de l'enveloppe s'élève à 5,5 Mds d'euros (soit 52 % de la dotation forfaitaire de 2015). Si cette dotation était sanctuarisée, 5 519 communes percevraient une dotation forfaitaire supérieure à celle de 2015, soit un gain total de **109 M d'euros à financer en interne à la DGF du bloc communal**.

b) Une dotation destinée à compenser les charges de centralité

Cette deuxième composante de la dotation forfaitaire répondrait à la nécessité de compenser les charges de centralité pesant sur certaines communes, urbaines ou rurales. Elle serait versée aux communes dont la population dépasse un certain seuil et son montant croîtrait avec la population.

Les charges de centralité sont induites par le décalage entre le lieu d'acquiescement de l'impôt et le lieu de consommation des services publics locaux, lorsque l'aire de fréquentation d'un équipement dépasse son aire de financement. Ce phénomène concerne les villes en zone rurale comme urbaine.

- **Une dotation versée en fonction de la population et tenant désormais compte de la situation de la commune au sein de l'ensemble intercommunal**

Bien que l'application d'un « coefficient logarithmique » demeure très contestée par les représentants des communes rurales, les travaux économétriques qui en constituent le fondement ne sont pas remis en cause. **Les charges d'une commune augmentent avec sa taille et la DGF allouée doit tenir compte de cette réalité.** Les bornes de ce coefficient - lequel varie aujourd'hui de 1, pour les communes de 500 habitants, à 2, pour les communes de 200 000 habitants et plus - pourraient néanmoins être réévaluées sur la base d'une étude économétrique actualisée des charges de centralité.

La pertinence de ce coefficient est en outre confortée par le fait qu'aucun autre mode d'appréciation des charges de centralité à l'échelle de chaque commune n'apparaît aujourd'hui suffisamment fiable pour s'y substituer. Les travaux du groupe de travail du comité des finances locales ont notamment conduit à **écarter un critère de centralité fondé sur le nombre d'équipements collectifs recensés dans la commune.** L'idée initialement émise par certains élus consistait à tenir compte de la superficie des équipements collectifs⁶³ mais une telle donnée n'est pas recensée aujourd'hui. Si l'INSEE dispose en revanche d'une base de données sur les équipements présents dans chaque commune, il est apparu qu'elle n'était pas suffisamment fiable et pertinente pour fonder le calcul d'une composante de la DGF. Tout d'abord, cette base, qui recense sept types d'équipements⁶⁴, repose sur plus de 180 données différentes, ce qui complexifie et fragilise le calcul de la dotation.

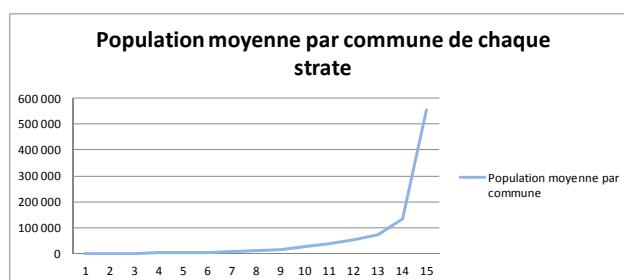
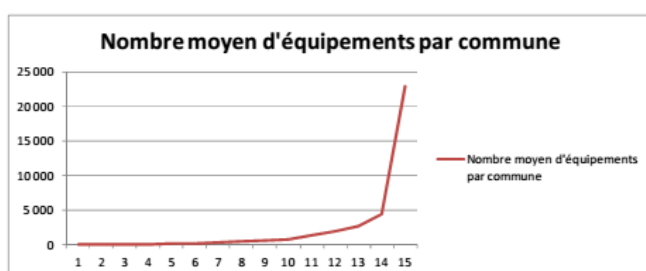
⁶³ Ce critère avait été envisagé dans le rapport de Pierre Mauroy au Premier ministre, *Refonder l'action publique locale*, La Documentation française, décembre 2000.

⁶⁴ Administrations, commerces, enseignements, santé, transports, équipements sportifs et loisirs, équipements touristiques.

Chaque catégorie d'équipement est en outre très vaste et attribue une même « valeur » à tous les équipements⁶⁵, ce qui impliquerait de la retraiter pour ne retenir que les plus représentatifs des charges de centralité et pondérer les plus importants d'entre eux. Enfin, les équipements publics et privés ne sont pas distingués. Au total, un tel critère constituerait une source de complexification supplémentaire de la DGF, alors même que la répartition des équipements collectifs suit globalement celle de la population. Sa prise en compte ne modifierait donc pas sensiblement la répartition de la DGF. Ce critère pourrait toutefois être utilisé à l'échelle de chaque territoire, les élus locaux étant à même d'identifier les équipements publics précisément.

Nombre moyen d'équipements par commune pour chaque strate démographique

N° de strate	Strate démographique	Nombre de communes ayant au moins un équipement sur son territoire (métropole + DOM) au 1er janvier 2013	Nombre d'équipements	Nombre moyen d'équipements par commune	Population moyenne par commune
1	0 à 499 habitants	17 314	98 627	6	255
2	500 à 999 habitants	7 437	133 321	18	709
3	1 000 à 1 999 habitants	4 854	197 053	41	1 396
4	2 000 à 3 499 habitants	2 322	192 146	83	2 619
5	3 500 à 4 999 habitants	996	135 338	136	4 166
6	5 000 à 7 499 habitants	789	153 624	195	6 083
7	7 500 à 9 999 habitants	405	115 198	284	8 611
8	10 000 à 14 999 habitants	363	140 552	387	12 054
9	15 000 à 19 999 habitants	190	109 228	575	17 342
10	20 000 à 34 999 habitants	254	202 012	795	25 957
11	35 000 à 49 999 habitants	93	128 970	1 387	40 070
12	50 000 à 74 999 habitants	65	127 725	1 965	54 434
13	75 000 à 99 999 habitants	24	63 694	2 654	73 860
14	100 000 à 199 999 habitants	31	137 003	4 419	135 791
15	200 000 habitants et plus	11	251 782	22 889	553 773
Moyenne nationale		35 148	2 186 273	62	1 951



Source : DGCL 2015 – Tableau intégrant les 181 données recensées dans la base permanente des équipements de l'INSEE.

Une majorité s'est dégagée, à l'issue des travaux du comité des finances locales, pour affirmer la nécessité de **ne pas déconnecter les charges de centralité de la situation de la commune au sein de l'ensemble intercommunal**. En effet, deux communes comptant le même nombre d'habitants n'assument pas les mêmes charges de centralité selon le niveau de transfert de compétences, d'équipements et

⁶⁵ A titre d'exemple, pour les équipements de la catégorie « santé », la base de données de l'INSEE intègre notamment le nombre d'équipements de santé court séjour, de centres de lutte contre le cancer, de spécialistes en pédiatrie, de dialyse, ...

de services à l'EPCI dont elles sont membres. La dotation « charges de centralité » pourrait donc être calculée en fonction de la population de l'ensemble intercommunal (EPCI et communes) puis répartie entre les communes en fonction de leur poids démographique respectif au sein de leur groupement. La prise en compte du coefficient d'intégration fiscale pourrait également être étudiée afin de mesurer plus précisément le niveau de transfert des communes vers les EPCI à fiscalité professionnelle unique. Dans cette hypothèse, la dotation de centralité serait partagée entre l'EPCI et les communes membres.

- **Une dotation versée aux communes excédant un certain seuil de population**

Aujourd'hui, le « coefficient logarithmique » ne s'applique qu'aux communes de plus de 500 habitants. Le même seuil pourrait donc, a minima, être maintenu, la dotation de centralité n'étant donc versée qu'aux communes excédant ce plancher de population.

c) Une dotation destinée à compenser les charges de ruralité

Cette troisième composante de la dotation forfaitaire des communes répondrait à la nécessité de mieux tenir compte des charges propres au monde rural. Elle irait donc de pair avec le recentrage de la DSR. Elle serait versée aux communes n'excédant pas un certain seuil de population, en fonction de critères représentatifs des charges de ruralité (densité, longueur de voirie, nombre d'élèves scolarisés en primaire).

- **De nouveaux critères à l'image des charges de ruralité**

Il est proposé de substituer au critère de la superficie un critère tenant compte de **la faible densité du territoire de la commune** (nombre d'habitants par km²), plus révélateur des charges liées à l'entretien et à la protection d'espaces peu peuplés et porteurs d'aménités. Il pourrait être envisagé d'allouer une dotation « charges de ruralité » décroissante avec la densité de la commune.

Le critère de la densité du territoire paraît par ailleurs préférable à un critère fondé sur les zonages environnementaux existants. S'ils sont eux aussi révélateurs de charges d'entretien des espaces naturels pesant sur les communes, leur grande variété⁶⁶ et les 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.

A ce critère de la densité pourraient par ailleurs être adjoints d'autres critères révélateurs des charges spécifiques aux communes rurales, tels que **le nombre d'enfants scolarisés en primaire (maternelle et élémentaire) et la longueur de la voirie**. Le cas échéant, ces différents critères pourraient permettre de bâtir un

⁶⁶ Liste non exhaustive des zonages environnementaux : parcs nationaux, réserves naturelles nationales, réserves naturelles régionales, parcs naturels régionaux, zones Natura 2000, zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique, zone importante pour la conservation des oiseaux, espaces naturels sensibles, zones humides, zones vulnérables, zones de protection des captages, trames vertes et bleues, ...

« indice synthétique » des charges de ruralité, à l'aune des indices utilisés dans le cadre des dotations de péréquation.

- **Une dotation versée aux communes n'excédant pas un certain seuil de population ou de densité**

La dotation « charges de ruralité » pourrait être ciblée sur les communes n'excédant pas un seuil de population (5 000 ou 10 000 habitants par exemple). Un seuil de densité est également envisageable (75 % de la densité moyenne nationale, par exemple) et permettrait de cibler davantage cette dotation sur les communes rurales. Ce resserrement des conditions d'éligibilité permettrait d'étudier une revalorisation du montant versé au titre de cette dotation par rapport à celui de l'ancienne dotation de superficie.

- **Une dotation tenant compte des contraintes particulières pesant sur certains territoires spécifiques**

Les communes de montagne⁶⁷ pourraient se voir allouer une bonification de la dotation de ruralité, à l'image de celle dont elles bénéficient aujourd'hui au titre de la dotation de superficie. Il pourrait cependant être opportun de cibler cette bonification sur les communes de montagne situées en zone de revitalisation rurale⁶⁸. Ce dispositif pourrait éventuellement être élargi aux communes insulaires⁶⁹.

Les communes guyanaises devraient également faire l'objet de dispositions dérogatoires eu égard à leur superficie très importante. Il faut rappeler qu'à ce jour, leur dotation de superficie est plafonnée et ne peut excéder le triple de leur dotation de base. En dépit de ce dispositif dérogatoire, les huit communes de Guyane dont la dotation est plafonnée perçoivent, en moyenne 263,34 euros par habitant au titre de la dotation de superficie, à comparer aux 3,20 euros par habitant pour les communes de métropole, 8,31 euros pour l'ensemble des communes ultramarines et 9,56 euros pour les communes de montagne. Au total, avec 12,7 M d'euros, les communes guyanaises bénéficient de plus de 5,66 % de l'enveloppe de la dotation de superficie alors qu'elles ne concentrent que 0,34 % de la population totale⁷⁰. Dans ces conditions, si le principe du plafond ne doit pas être remis en cause, son niveau pourrait être réévalué afin de tenir compte des charges spécifiques de ce territoire. Cette évolution devra être éclairée par des simulations financières, toute augmentation des montants versés aux communes guyanaises devant être financée en interne à la DGF alors qu'elle connaît une baisse sensible.

⁶⁷ Une mission sur l'adaptation de la loi Montagne a été confiée par le Premier ministre à Annie Genevard, députée du Doubs, et Bernadette Laclais, députée de la Savoie. Leurs travaux sont en cours à la date de publication du présent rapport.

⁶⁸ Sur ce point, il convient de souligner qu'une réforme du zonage est à l'étude.

⁶⁹ Cf. article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales. On dénombre aujourd'hui quatre communes insulaires.

⁷⁰ Données DGCL 2015.

d) La « dotation de transition », initialement envisagée, a finalement été écartée au bénéfice d'un dispositif transitoire de plafonnement à la hausse et à la baisse de l'évolution de la dotation forfaitaire

▪ **La « dotation de transition » initialement envisagée**

La réforme de la dotation forfaitaire des communes, initialement soumise au comité des finances locales, intégrait une quatrième composante intitulée « dotation de transition », destinée à lisser les effets de la réforme et à s'éteindre progressivement au terme d'une durée à déterminer (cinq à dix ans).

Cette dotation aurait représenté, pour chaque commune, le différentiel entre sa dotation forfaitaire notifiée en 2015 et sa dotation forfaitaire rénovée. Autrement dit, elle aurait été calculée par l'opération de soustraction suivante :

Dotation de transition = dotation forfaitaire notifiée 2015 – (dotation universelle de fonctionnement + dotation charges de centralité + dotation charges de ruralité)

Compte tenu de ce qu'étaient les anciennes composantes de la dotation forfaitaire, avant leur consolidation en 2015, le reliquat représenté par la dotation de transition aurait, pour l'essentiel, correspondu aux composantes historiques et figées de la DGF des communes, génératrices des écarts injustifiés.

Cette proposition présentait l'intérêt d'isoler ces composantes au sein d'une enveloppe spécifique qui aurait pu financer les composantes dynamiques de la DGF des communes (progression de la péréquation communale, augmentation de la dotation universelle de fonctionnement liée à la hausse de la population, augmentation des autres composantes de la dotation forfaitaire après leur rénovation) et constituer le vecteur principal de la contribution au redressement des finances publiques. Cela aurait ainsi permis de faire progressivement disparaître les situations de « rente » mises en exergue.

Les simulations financières présentées au groupe de travail du comité des finances locales ont cependant révélé les limites d'un tel scénario de réforme. D'une part, cela aurait conduit à faire reposer l'essentiel du financement de la réforme et de la contribution au redressement des finances publiques sur cette dotation. Afin que l'effort financier ne pèse pas sur un nombre trop restreint de communes, cela commandait de calibrer les autres composantes de la dotation forfaitaire de façon à conserver une dotation de transition suffisante, ce qui conduisait à s'écarter d'une méthodologie tenant compte, au premier chef, des charges effectives des communes. D'autre part, même en retenant les hypothèses les plus restrictives pour définir les autres composantes de la dotation forfaitaire rénovée, près de 5 000 communes restaient privées de dotation de transition.

- **Un mécanisme de plafonnement à la hausse et à la baisse de la dotation forfaitaire permet de lisser les effets de la réforme dans le temps et de réduire progressivement les écarts injustifiés de DGF**

Plutôt qu'un mécanisme reposant exclusivement sur une dotation de transition isolée, il semble donc préférable d'appliquer un dispositif transitoire à l'ensemble de la dotation forfaitaire.

Il consisterait à prévoir que le montant de la dotation forfaitaire rénovée, avant contribution au redressement des finances publiques, ne pourrait être ni supérieur ni inférieur de 5 % au montant de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente.

Un tel mécanisme transitoire présenterait un double avantage : **le plafonnement à la hausse permettrait de réduire progressivement les écarts de dotation entre les communes dus aux composantes historiques tandis que le plafonnement à la baisse assurerait la soutenabilité de la réforme de la DGF à l'échelle de chaque commune.** S'agissant des communes privées de dotation forfaitaire avant la réforme et qui en retrouveraient une à la suite de sa rénovation, un abattement de 50 % de son montant pourrait être appliqué la première année.

Enfin, afin de renforcer la soutenabilité de la réforme et la prévisibilité de la DGF pour chaque commune, il pourrait être envisagé de plafonner également la baisse de la dotation forfaitaire liée à la contribution au redressement des finances publiques. Une baisse limitée à 50 % de la dotation forfaitaire notifiée l'année précédente paraîtrait à cet égard judicieuse.

3.3. SIMPLIFIER ET RENFORCER LE CIBLAGE DE LA PEREQUATION COMMUNALE

3.3.1. Des dotations dont l'efficacité péréquatrice est aujourd'hui questionnée

L'état des lieux présenté plus haut a permis de souligner que les dotations de péréquation des communes pâtissent d'un ciblage insuffisant qui nuit à leur efficacité péréquatrice, d'effets de seuil importants, en particulier entre les communes éligibles aux dispositifs « cibles » et celles qui ne le sont pas, et d'une faible articulation avec les fonds de péréquation « horizontale » qui connaissent pourtant une forte progression⁷¹. L'ensemble des dispositifs est en outre peu évalué.

Il convient donc de faire évoluer ces dotations. La rénovation concomitante de la dotation forfaitaire des communes, en particulier la création d'une dotation « charges de centralité » et d'une dotation « charges de ruralité » est de nature à permettre un ciblage plus important de la péréquation communale.

Il sera particulièrement nécessaire, en matière de péréquation, de veiller au lissage dans le temps des évolutions proposées afin de ne pas fragiliser les collectivités qui n'en seraient plus bénéficiaires. Dans le contexte de baisse de la DGF, la péréquation financière joue en effet un rôle « d'amortisseur ». Plus précisément, en 2014, 12 784 communes (outre-mer compris) ont vu leurs dotations progresser ou rester stables, malgré la contribution au redressement des finances publiques, grâce à la progression des dotations de péréquation. En 2015, 5 319 communes bénéficiaient d'un tel effet stabilisateur.

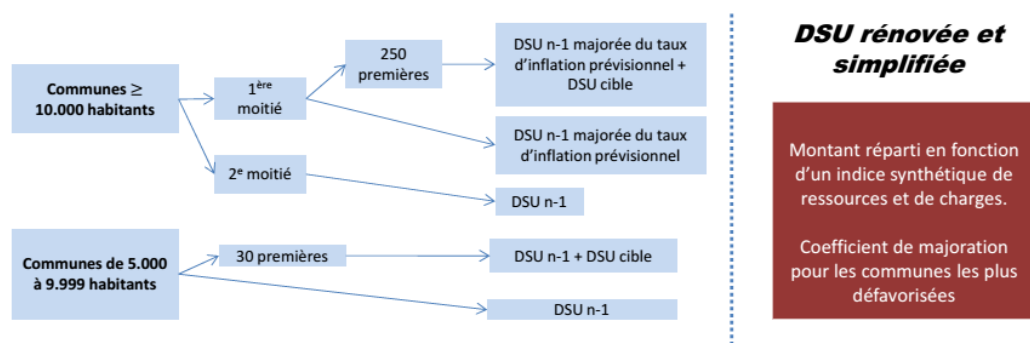
Il faudra enfin être vigilant aux effets induits d'une telle réforme. Etre éligible ou bénéficiaire de la DSU ou de la DSR est aujourd'hui une condition d'éligibilité à des financements supplémentaires, par exemple au titre des rythmes scolaires ou de la politique de la ville.

3.3.2. Une réforme articulée autour de trois axes : simplification de l'architecture, resserrement des conditions d'éligibilité, suppression des effets de seuil

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) pourrait être attribuée à un nombre plus restreint de communes. Afin de supprimer les effets de seuil existants, son montant pourrait être réparti en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, notamment constitué du potentiel financier, du nombre de logements sociaux, du nombre de bénéficiaires des prestations logement, du revenu par habitant (moyen ou médian) et de l'effort fiscal. En lieu et place de la « DSU cible », un coefficient de majoration visant à cibler les communes les plus défavorisées serait appliqué. La suppression des deux catégories démographiques (5 000 - 9 999 habitants et 10 000 habitants et plus) et son remplacement par un seuil unique à partir de 5 000 habitants, initialement envisagés, ont été écartés eu égard aux résultats des simulations réalisées.

⁷¹ Le FPIC devrait être porté de 150 M d'euros en 2012 à plus d'1 Md d'euros en 2016, et le FSRIF de 210 M d'euros en 2012 à 270 M d'euros en 2015.

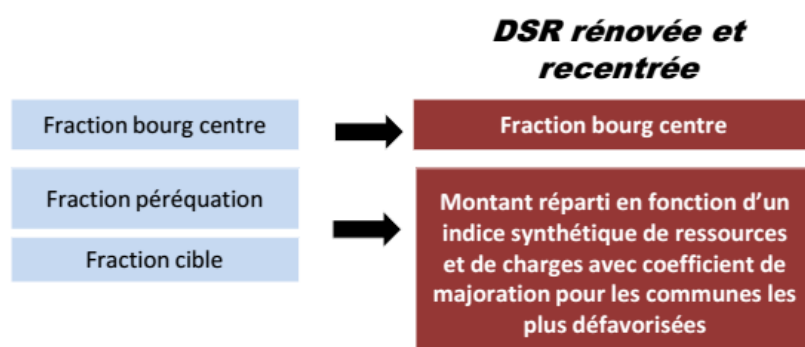
Proposition de rénovation de la DSU (avant / après)



Source : Mission

La dotation de solidarité rurale (DSR) serait réformée selon les mêmes principes. Tout d'abord, si la fraction « bourg-centre » était maintenue, elle devrait être déconnectée du zonage cantonal et recentrée sur les communes les plus défavorisées. Faute d'indicateur de substitution, un groupe de travail composé de représentants des élus locaux et d'experts devrait être constitué afin de définir un critère d'éligibilité plus adapté à la réalité des territoires⁷². Ensuite, les fractions « péréquation » et « cible » pourraient être fusionnées et leur montant réparti en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, constitué notamment du potentiel financier, de l'effort fiscal, de la longueur de voirie et du nombre d'enfants scolarisés en primaire. Le critère du nombre d'enfants scolarisés dans la commune a été substitué au critère actuellement utilisé du nombre d'enfants de 3 à 16 ans, car il reflète davantage les charges assumées par les communes rurales, sous réserve de tenir compte des regroupements pédagogiques intercommunaux. L'objectif de la fraction « cible » serait maintenu par l'application d'un coefficient de majoration permettant de privilégier les communes les plus défavorisées. Enfin, un plancher d'attribution serait fixé, à hauteur de 500 euros, sur le modèle de celui actuellement en vigueur pour la DNP.

Proposition de rénovation de la DSR (avant / après)



Source : Mission

⁷² Il pourrait être envisagé, en substitution du critère du zonage cantonal, de répartir cette fraction bourg-centre en fonction de la présence d'équipements collectifs sur le territoire de la commune (base de données INSEE). Ce critère présente cependant des fragilités méthodologiques (cf. 3.2.2).

Afin d'améliorer l'articulation entre les dispositifs de péréquation financière, le mécanisme actuel d'exonération et d'abattement pour les communes bénéficiaires de la « DSU cible », dans le cas où elles sont contributrices au FPIC⁷³, serait maintenu pour la DSU et étendu au sein de la DSR rénovée, en faveur des communes les plus défavorisées.

La dotation nationale de péréquation (DNP) serait quant à elle supprimée, ses crédits (794 M d'euros en 2015⁷⁴, soit plus de 20 % des dotations de péréquation communale) étant utilisés pour abonder et rééquilibrer les deux autres dotations de péréquation, dans des proportions qui devront être déterminées au regard des résultats des simulations financières. Il faut rappeler que, parmi les 22 562 communes métropolitaines éligibles en 2014 à la DNP, seules 82 étaient uniquement éligibles à la DNP, les autres communes cumulant cette dotation avec la DSU et/ou la DSR (cf. 2.2.1). Par ailleurs, contrairement aux autres dotations de péréquation communale qui allient critères de ressources et de charges, la DNP n'est fondée sur aucun critère de charges, à l'exception de la population.

La dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM) pourrait être répartie sur la base de critères plus péréquateurs. A titre d'exemple, la répartition de la quote-part DSU/DSR entre les communes des départements d'outre-mer pourrait ne plus être effectuée au prorata de la population, mais selon un indice de ressources et de charges, éventuellement modulé en fonction de la population. Les critères utilisés en métropole devront cependant être adaptés, en particulier le potentiel fiscal qui renvoie une image incomplète des recettes de ces communes en ignorant l'essentiel de la fiscalité indirecte, dont l'octroi de mer, ressource significative pour les collectivités ultramarines. Aucune simulation n'ayant été réalisée dans le cadre du groupe de travail du comité des finances locales sur une éventuelle évolution de la DACOM, elles devront être complétées sur ce point. Par ailleurs, l'impact de la suppression de la quote-part DNP (42 M d'euros en 2015) dont bénéficient les communes d'outre-mer devra être examiné ainsi que les modalités de l'abondement de la quote-part DSU/DSR par ses crédits.

Enfin, une évaluation annuelle de l'ensemble des dispositifs de péréquation financière serait réalisée et présentée au comité des finances locales et au Parlement afin d'analyser leurs effets cumulés, d'identifier les effets contre-péréquateurs et d'apprécier leur efficacité péréquatrice de façon suffisamment régulière.

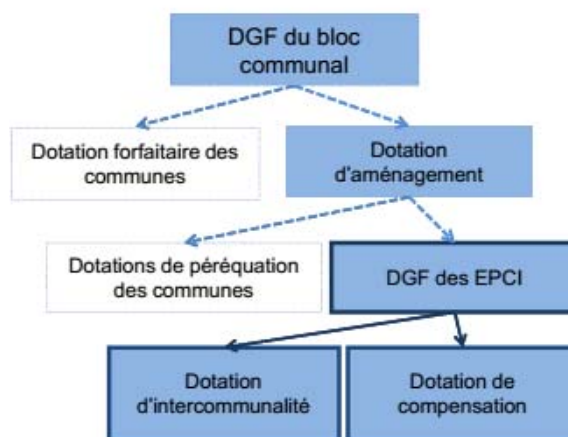
⁷³ Dispositif détaillé en annexe 7.

⁷⁴ Dont outre-mer.

3.4. CREER UNE DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES EPCI, DISTINCTE DE CELLE DES COMMUNES ET A L'ARCHITECTURE RENOVEE

3.4.1. La dotation globale de fonctionnement des EPCI n'est aujourd'hui plus à l'image de l'approfondissement du fait intercommunal sur l'ensemble du territoire

La DGF des communes et la DGF des EPCI sont aujourd'hui étroitement imbriquées au sein d'une architecture de la DGF du bloc communal qui manque de lisibilité, comme l'illustre le schéma ci-dessous.



Source : Mission

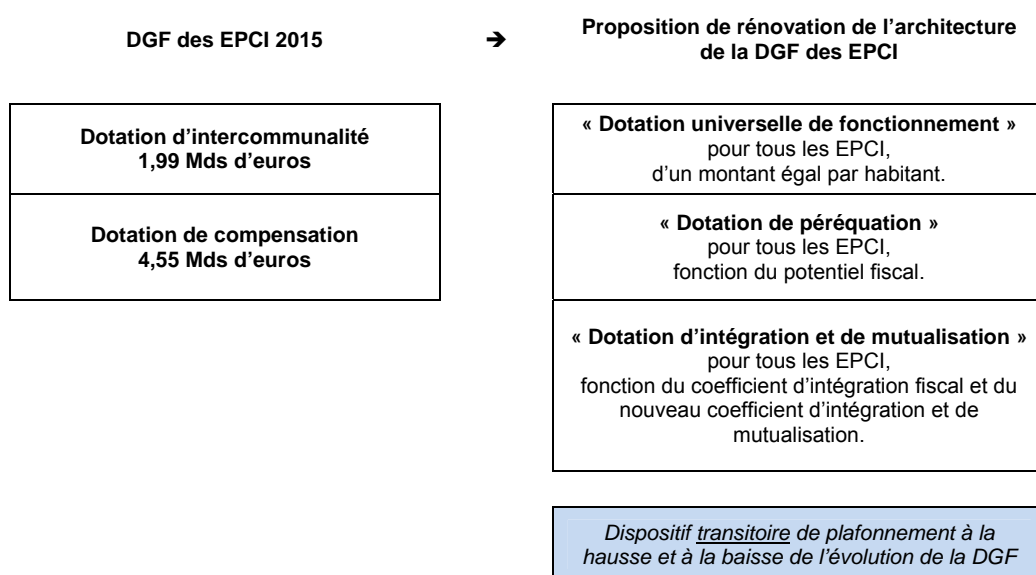
L'état des lieux présenté plus haut a en outre permis de mettre en exergue, d'une part, que les écarts injustifiés de DGF par habitant entre les EPCI sont principalement liés à la dotation de compensation, composante historique et figée, et d'autre part, que les critères de répartition de la dotation d'intercommunalité sont aujourd'hui insuffisants pour appréhender le niveau réel d'intégration et de mutualisation des EPCI.

Considérant ces différents éléments ainsi que l'approfondissement du fait intercommunal depuis plus de dix ans sur l'ensemble du territoire, il pourrait être envisagé de rénover la DGF des EPCI selon une architecture proche de la DGF des communes, en créant une dotation autonome, la solidarité s'opérant entre EPCI et non plus entre communes et EPCI.

3.4.2. Une dotation globale de fonctionnement rénovée pour répondre aux enjeux des groupements intercommunaux

Cette nouvelle DGF des EPCI regrouperait les crédits des actuelles dotations d'intercommunalité et de compensation, d'un montant total de 6,5 Mds d'euros en 2015, afin de permettre une réduction progressive des écarts de DGF entre EPCI dus à cette dernière composante. La contribution au redressement des finances publiques serait appliquée de manière plus équilibrée et non plus sur la seule dotation d'intercommunalité.

Son architecture pourrait s'articuler autour de trois composantes, sur le modèle de la dotation forfaitaire rénovée des communes.



Source : Mission

La création d'une « **dotation universelle de fonctionnement** » aurait pour objectif de permettre le financement, partout sur le territoire, des services intercommunaux. D'un montant unique par habitant, cette dotation forfaitaire perçue par l'ensemble des EPCI serait par conséquent indépendante de leur catégorie juridique (métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes, syndicat d'agglomération nouvelle).

De même que pour la dotation forfaitaire des communes, il avait initialement été envisagé de préserver cette dotation universelle de fonctionnement de toute ponction, y compris au titre de la contribution au redressement des finances publiques. Cependant, cela conduisait à redonner de la DGF à des EPCI qui n'ont ou n'auront plus de dotation d'intercommunalité, celle-ci étant inférieure au montant de leur contribution (cf. tableau ci-dessous). Il semble difficilement acceptable, dans un contexte de baisse de la DGF, que sa réforme aboutisse à privilégier des groupements qui connaissent une situation financière plus favorable.

Montant	2013	2014	2015	2016*	2017*
Dotation d'intercommunalité	2 701 953 102	2 540 231 747	1 998 492 468	1 377 492 468	756 492 468
<i>Nombre d'EPCI ne percevant plus de dotation d'intercommunalité</i>		4	58	200	505
<small>* Estimation sur la base de la répartition 2015 de la dotation d'intercommunalité, à périmètre intercommunal constant, sans modification des règles de répartition de la dotation d'intercommunalité et de la contribution au redressement des finances publiques des EPCI (- 621 M € en 2016 et - 621 M € en 2017)</small>					

Source : DGCL – données 2015

La DGF des EPCI rénovée intégrerait également une **dotation de péréquation** pour l'ensemble des groupements, afin de renforcer la solidarité. Elle n'existe actuellement que pour les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les syndicats d'agglomération nouvelle, la dotation d'intercommunalité des métropoles et des communautés urbaines n'étant répartie qu'en fonction de la population, sans prise en compte du potentiel fiscal. Un

élargissement de la péréquation paraît aujourd’hui justifié au regard de l’augmentation du nombre de métropoles et de communautés urbaines, et au vu des écarts de richesse qui demeurent significatifs.

	2014			2015		
	Nombre d'EPCI	Potentiel fiscal moyen par habitant	Ecart-type	Nombre d'EPCI	Potentiel fiscal moyen par habitant	Ecart-type
Métropoles et communautés urbaines	16	637,23 €	287,43 €	21	618,42 €	253,81 €
Communautés d'agglomération	222	450,55 €	189,97 €	226	438,11 €	186,62 €
Communauté de communes à fiscalité professionnelle unique	1 050	276,68 €	183,59 €	1 064	278,57 €	185,35 €
Communauté de communes à fiscalité additionnelle	855	132,12 €	56,21 €	822	131,04 €	57,68 €
Syndicat d'agglomération nouvelle	4	1 297,51 €	823,29 €	3	1 846,21 €	849,06 €

Source : Mission – données DGCL 2015

La répartition de cette dotation continuerait d’être fondée sur le potentiel fiscal. Au regard de l’hétérogénéité des écarts de richesse entre les différentes catégories juridiques d’EPCI, il semble préférable de conserver pour cette dotation une répartition effectuée sur la base du potentiel fiscal moyen par habitant de chaque catégorie d’EPCI. Il pourrait être envisagé d’y adjoindre la prise en compte de l’effort fiscal. Plutôt que de calculer cet indicateur à l’échelle de l’EPCI, ce qui soulèverait des difficultés eu égard à l’hétérogénéité des régimes fiscaux des groupements intercommunaux, il serait plus pertinent de tenir compte de l’effort fiscal agrégé (EPCI et communes) déjà utilisé dans le cadre du FPIC.

Il est par ailleurs proposé de créer une nouvelle **dotation d’intégration et de mutualisation** afin d’inciter, en plus de l’intégration fiscale, aux mutualisations et à la rationalisation du nombre de syndicats infra-communautaires et intercommunaux. Elle serait fondée, d’une part, sur un coefficient d’intégration fiscale (CIF) rénové et, d’autre part, sur un coefficient d’intégration et de mutualisation qui viendrait compléter la mesure de l’intégration fiscale par une mesure de la part des dépenses de l’EPCI dans les dépenses totales du territoire (cf. 3.6.6). Ces deux indicateurs pourraient être réunis au sein d’un indice synthétique, tenant compte, par exemple, à hauteur de 70 % du CIF et de 30 % du coefficient d’intégration et de mutualisation.

Enfin, une dotation de transition avait initialement été envisagée afin de lisser les effets de la réforme sur une durée à déterminer. Elle aurait pu constituer le vecteur principal de la contribution au redressement des finances publiques. Cette option n’a finalement pas été retenue, pour les mêmes raisons que celles qui ont conduit à écarter une dotation de transition des communes (cf. 3.2.2). **Un mécanisme de plafonnement à la hausse et à la baisse de la DGF des EPCI** permettrait, là aussi, de réduire progressivement les écarts injustifiés de DGF. S’agissant des EPCI privés de dotation d’intercommunalité ou de dotation de compensation avant la réforme et qui retrouveraient de la DGF à la suite de sa rénovation, un abattement de 50 % de son montant pourrait être appliqué la première année.

3.5. CREER UNE « DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT LOCALE », CALCULEE A L'ECHELLE DU TERRITOIRE INTERCOMMUNAL ET PRESERVANT L'AUTONOMIE DES COMMUNES

3.5.1. La DGF du bloc communal n'est plus à l'image de la réalité de l'intégration intercommunale

La DGF du bloc communal, telle qu'elle est aujourd'hui calculée et répartie, n'ignore pas complètement le fait intercommunal. Son architecture, qui imbrique étroitement DGF des communes et DGF des EPCI, en est une première illustration. Il en découle notamment, depuis 2011, que la progression des composantes dynamiques de la DGF du bloc communal (dotation forfaitaire intégrant la progression de la population, dotations de péréquation et dotation d'intercommunalité tenant compte de l'intégration croissante des EPCI) est financée de façon globale par la dotation forfaitaire des communes et la dotation de compensation des EPCI.

De même, les modalités de calcul de la DGF des communes tiennent partiellement compte de l'intégration intercommunale. Ainsi, le potentiel fiscal et le potentiel financier des communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre unique comptabilisent une partie de la fiscalité économique perçue par l'EPCI. Autrement dit, la richesse fiscale de l'EPCI est valorisée dans le calcul de la richesse potentielle des communes en fonction de la population, ce qui est d'ailleurs contesté par certains élus et experts (cf. 3.6.4). A l'inverse, depuis 2004, la part de DGF due au titre de la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle est transférée des communes vers l'EPCI lorsque celui-ci adopte une fiscalité professionnelle unique ou de zone.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a par ailleurs introduit un mécanisme optionnel de mise en commun de la DGF à l'échelle de l'EPCI, qui est cependant resté lettre morte.

Ce dispositif, subordonné à l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI et de tous les conseils municipaux des communes membres⁷⁵, permet à l'intercommunalité, sous réserve qu'elle dispose d'une fiscalité propre, de percevoir en lieu et place des communes les montants dus au titre de la DGF. Il revient ensuite à l'EPCI de verser à l'ensemble des communes une dotation de reversement égale à la somme de leurs DGF. Le montant perçu individuellement par chaque commune est fixé, quant à lui, par l'organe délibérant de l'EPCI à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, en tenant compte notamment de critères de ressources (potentiel fiscal) et de charges (revenu par habitant)⁷⁶.

Ce mécanisme facultatif présente des limites importantes qui expliquent qu'il n'ait jamais été mis en œuvre à ce jour. Son principal défaut réside dans l'absence de garanties suffisantes de nature à préserver l'autonomie communale. La « territorialisation » de la DGF qu'il instaure implique pour les communes de transférer entièrement à l'EPCI la gestion d'une enveloppe unique intégrant leurs

⁷⁵ Des modalités particulières sont prévues pour les métropoles.

⁷⁶ Cf. article L.5211-28-2 du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 70 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010.

DGF agrégées. Le lien financier entre l'Etat et les communes se trouve ainsi symboliquement rompu, puisque c'est l'intercommunalité qui est désormais chargée du versement de la DGF. En outre, les règles de répartition interne de cette enveloppe sont insuffisamment protectrices pour les communes, prises individuellement. Enfin, les critères de calcul des montants agrégés de DGF alloués à l'EPCI ne sont pas modifiés : les ressources et les charges de chaque commune restent appréciées à sa seule échelle, alors même que cette enveloppe est désormais mise en commun au niveau de l'EPCI.

S'il convient donc de tirer les leçons de l'échec de ce dispositif, son instauration par la loi du 16 décembre 2010 témoigne bien d'une volonté du législateur de traduire la progression du fait intercommunal dans les modalités de répartition de la DGF.

Force est en effet de constater que, hormis ce dispositif facultatif qui s'est révélé inadapté, la prise en compte de l'intégration intercommunale dans le calcul et la répartition de la DGF demeure très parcellaire au regard de la généralisation et de l'approfondissement de la dynamique intercommunale depuis dix ans. Au-delà de l'achèvement de la carte intercommunale et des évolutions inscrites dans la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République, l'expérience du FPIC, depuis 2012, illustre la nécessité de nouveaux modes d'appréhension de la richesse du bloc communal dans ce contexte d'intégration croissante. Le FPIC, dont la logique est globalement bien acceptée par les élus concernés, repose sur des critères agrégés, calculés à l'échelle du territoire intercommunal: potentiel financier agrégé, effort fiscal agrégé, revenu moyen par habitant au sein du territoire.

Si, lors de la réforme de la DGF de 2004, le comité des finances locales a privilégié le *statu quo* sur le financement de l'intercommunalité, considérant que le mouvement intercommunal n'était pas achevé⁷⁷, un tel argument n'est aujourd'hui plus recevable pour clore ainsi tout débat.

L'idée d'un calcul de la DGF du bloc communal fondé sur des critères agrégés à l'échelle du territoire intercommunal soulève encore, il est vrai, des crispations très fortes, voire une opposition de principe, de la part de certaines associations d'élus locaux. On ne saurait s'abstenir d'y prêter toute l'attention qu'elles méritent. Ces oppositions relèvent cependant plus souvent d'une crainte pour l'avenir - celle de la disparition progressive de l'échelon communal et de sa dilution au sein des ensembles intercommunaux -, que d'arguments fondés sur le défaut de pertinence d'une telle évolution des modes de calcul et de répartition de la DGF. Il est en outre possible, et même indispensable, de répondre à ces préoccupations en préservant des garanties fortes de l'autonomie communale. La « DGF locale » ne signifie pas que les communes ne percevront plus de DGF ; ce sont les modalités de répartition qui sont modifiées.

Il faut enfin souligner, au terme de six mois d'échanges avec les élus locaux sur cette question, que leurs positions évoluent et ne sont pas monolithiques. La nécessité de disposer, à titre de donnée indicative permettant d'éclairer et de guider les élus et gestionnaires locaux, d'une vision consolidée des

⁷⁷ Cf. Comité des finances locales, *Rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales*, mai 2004, p. 42.

ressources et des charges au niveau de l'ensemble intercommunal, est largement admise au sein du comité des finances locales. Comme cela a déjà été dit, la nécessité de faire évoluer en ce sens l'appréhension des charges de centralité s'est elle aussi imposée et fait l'objet d'un large accord (cf. 3.2.2). Quant à l'idée de modifier plus globalement le calcul et la répartition de la DGF en instaurant une « DGF locale », elle recueille le soutien de certaines associations d'élus locaux. Plusieurs voix se sont d'ailleurs élevées, au cours des travaux du groupe de travail du comité des finances locales, pour insister sur la nécessité qu'une telle piste de réforme soit, à tout le moins, examinée et débattue à la lumière de simulations chiffrées.

3.5.2. Il est aujourd'hui possible d'évoluer vers une « DGF locale » intégrant des garanties fortes pour l'autonomie communale

a) La « DGF locale » constitue un nouveau mode de calcul de la DGF des EPCI et des communes, distinct du mécanisme optionnel de « territorialisation » institué par la loi du 16 décembre 2010

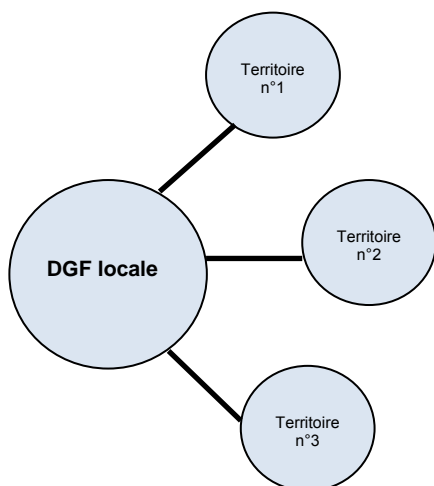
Alors que le dispositif facultatif de « territorialisation » de la DGF introduit par la loi de 2010 consistait à agréger les montants de DGF des communes et des EPCI, sans modifier les critères servant de base à leur calcul, et confiait le versement de cette enveloppe à l'EPCI, **la DGF locale procède d'une logique totalement inverse.**

- **Une enveloppe de « DGF locale » serait calculée à l'échelle de chaque ensemble intercommunal, sur la base de critères agrégés de ressources et de charges.**

A la différence du mécanisme prévu par la loi de 2010, la « DGF locale » repose sur un nouveau mode de calcul de la DGF du bloc communal, tirant les conséquences de l'intégration intercommunale croissante.

L'enveloppe de la DGF locale serait ainsi calculée à l'échelle de l'ensemble intercommunal sur la base de critères agrégés de ressources et de charges, selon la même logique que le FPIC. Certains des critères utilisés dans le cadre du FPIC pourraient d'ailleurs être repris, tels que le potentiel fiscal agrégé, le revenu fiscal moyen ou encore l'effort fiscal agrégé. D'autres critères agrégés sont déjà recensés et disponibles, tels que la population DGF ou la superficie du territoire. Il s'agit-là de critères simples et objectifs, permettant de fonder le calcul de la DGF sur une appréhension des réalités à l'échelle d'un territoire plutôt que sur une vision strictement communale.

Ces critères, inscrits dans la loi, présideraient ainsi - sans dérogation possible - à la première phase du calcul de la DGF locale, consistant à **définir l'enveloppe due à chaque territoire, constitué de l'EPCI et de ses communes membres.**



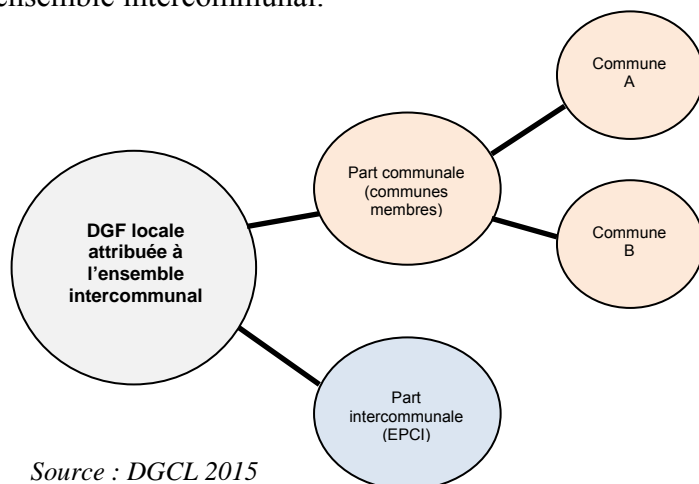
Source : DGCL 2015

- **La « DGF locale » de chaque ensemble intercommunal serait ensuite répartie entre l'EPCI et les communes membres**

Une fois l'enveloppe de DGF locale due à chaque territoire définie, il serait procédé à sa répartition « interne », entre l'EPCI et les communes membres, puis entre chacune des communes membres.

Les critères de droit commun présidant à cette répartition seraient inscrits dans la loi, de façon beaucoup plus précise que ce que prévoit le dispositif facultatif de la loi de 2010. La répartition entre l'EPCI et les communes membres pourrait tenir compte du degré d'intégration fiscale et de mutualisation (coefficient d'intégration fiscale, coefficient d'intégration et de mutualisation). Entre les communes, elle pourrait se fonder sur des critères de ressources et de charges (population, potentiel fiscal, revenu par habitant, effort fiscal par exemple).

Des possibilités de dérogation seraient ouvertes (cf. infra) afin de permettre aux élus de choisir une répartition de la DGF plus adaptée entre l'EPCI et chacune des communes membres en fonction des besoins et des contraintes locales. Une telle démarche pourrait d'ailleurs être adossée à un pacte fiscal et financier conclu au sein de l'ensemble intercommunal.



Source : DGCL 2015

b) La « DGF locale » intègre des garanties fortes de l'autonomie communale

Tirant les conséquences de l'échec du dispositif optionnel prévu par la loi du 16 décembre 2010, le mécanisme de DGF locale proposé est beaucoup plus protecteur de l'autonomie financière et de gestion de chaque commune.

Tout d'abord, un lien direct entre l'Etat et chaque commune serait maintenu puisque **le versement de la DGF due à chaque commune et à chaque EPCI resterait effectué par l'Etat**. Un versement de la DGF par l'EPCI pourrait être envisagé à titre dérogatoire sous réserve de l'accord de son organe délibérant et de chacun des conseils municipaux des communes membres, pour les ensembles intercommunaux souhaitant approfondir leur coopération.

Ensuite, **la répartition entre les différents ensembles intercommunaux comme la répartition « interne » entre l'EPCI et les communes membres, puis entre les communes seraient effectuées selon des critères prévus par la loi**. Pour déroger à la répartition « interne » de droit commun, un vote à la majorité renforcée, au sein de l'organe délibérant de l'EPCI, serait nécessaire. Les modalités de répartition du FPIC⁷⁸ pourraient servir de référence.

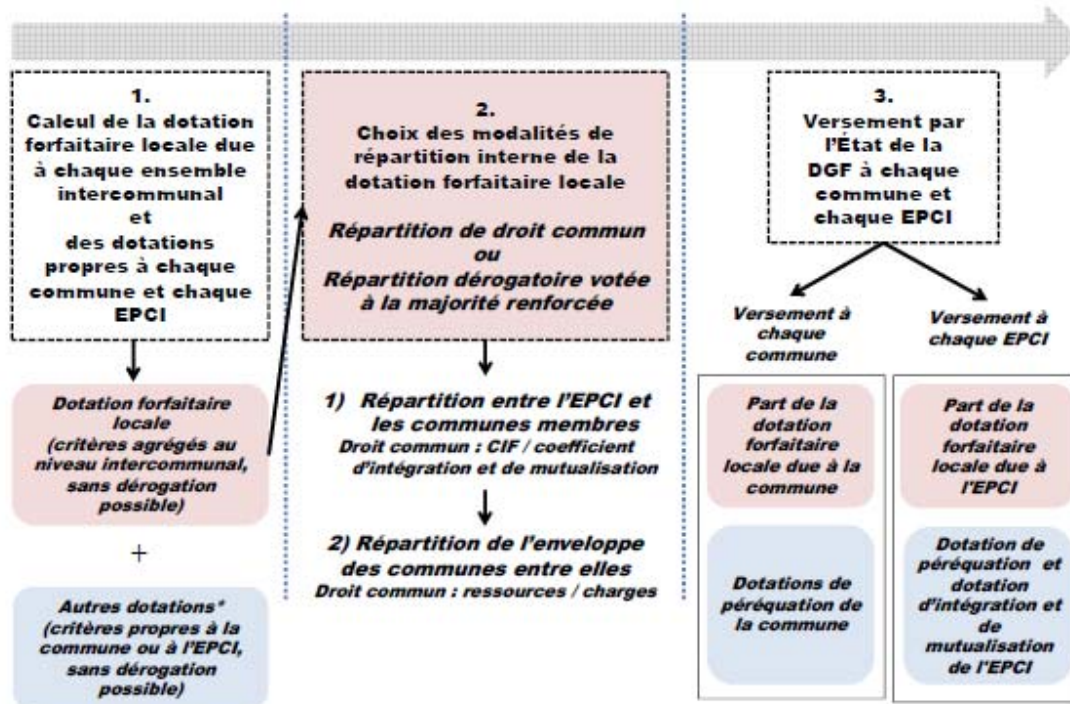
Un délai suffisant devrait être laissé aux élus de l'EPCI et des communes membres, à partir du moment où ils se verraient notifier le montant de l'enveloppe de DGF locale de l'ensemble intercommunal, pour déterminer les modalités de sa répartition « interne ». De même, ce calcul en deux temps de la DGF due à chaque commune et à chaque EPCI devra respecter les délais légaux de vote des budgets locaux.

Enfin, **toutes les composantes de la DGF du bloc communal ne seraient pas intégrées à la DGF locale**. Divers scénarios sont envisageables, conduisant à faire porter ce nouveau mode de calcul de la DGF sur un nombre plus ou moins important de dotations. En pratique, cela conduirait à faire coexister deux modes de calcul de la DGF du bloc communal :

- d'une part, une ou plusieurs dotations communales et intercommunales, calculées sur la base de critères propres à la commune et à l'EPCI, dans les conditions prévues par la loi et sans dérogation possible ;
- et d'autre part, une DGF locale calculée sur la base de critères agrégés à l'échelle de l'ensemble intercommunal et répartie entre l'EPCI et les communes membres, puis entre les communes dans des conditions fixées par la loi auxquelles il serait possible de déroger à une majorité renforcée.

⁷⁸ Il existe pour le FPIC trois régimes de répartition du prélèvement et du reversement : un régime de droit commun, un régime dérogatoire à la majorité des deux tiers et enfin un régime dérogatoire de répartition entièrement libre. Pour la répartition du prélèvement en 2014, 1857 communes ont opté pour de droit commun, 9 pour la répartition dérogatoire aux deux tiers et 273 pour la répartition libre. Pour le reversement : 1709 communes ont opté pour la répartition de droit commun, 22 pour la répartition dérogatoire aux deux tiers et 408 pour la répartition libre.

Schéma du calcul et de la répartition de la DGF du bloc communal intégrant une dotation forfaitaire locale



* Dotations de péréquation des communes, dotation de péréquation de l'EPCI, dotation d'intégration et de mutualisation de l'EPCI

Source : Mission

c) Une « dotation forfaitaire locale » regroupant la dotation forfaitaire des communes et la dotation de compensation des EPCI est le scénario à privilégier

Lors de la présentation de cette piste de réforme aux membres du comité des finances locales, trois périmètres de DGF locale avaient été envisagés, regroupant différentes composantes rénovées de la DGF des communes et de la DGF des EPCI, à l'exception de la « dotation universelle de fonctionnement » : le premier ne comprenait que les composantes forfaitaires ; le deuxième portait sur les seules dotations de péréquation ; le troisième, enfin, conduisait à intégrer toutes les composantes.

A l'issue des travaux conduits dans le cadre du groupe de travail du comité, c'est finalement le premier scénario, remanié afin de tenir compte des échanges et des simulations financières, qui semble devoir être privilégié, à savoir une « dotation forfaitaire locale », se substituant à la dotation forfaitaire des communes et à la dotation de compensation des EPCI.

Les dotations de péréquation des communes et la dotation d'intercommunalité des EPCI étant maintenues à l'échelle de chaque commune et de chaque EPCI, cela conduirait à créer, à côté, une dotation forfaitaire locale dont les différentes composantes (dotation universelle de fonctionnement, dotation « charges de centralité » et dotation « charges de ruralité ») seraient calculées sur la base de

critères agrégés à l'échelle du territoire puis réparties selon les modalités présentées plus haut.



Source : Mission

Trois raisons principales justifient ce choix.

Créer une dotation forfaitaire locale présente le double intérêt d'apprécier les charges de centralité à l'échelle du territoire intercommunal (cf. 3.2.2) et de rendre plus soutenable la contribution au redressement des finances publiques en la faisant porter sur une assiette plus large, avec la possibilité pour les élus de l'adapter aux situations locales, dans le respect des garanties apportées par la loi à l'autonomie communale.

Par ailleurs, ne pas intégrer les dotations de péréquation au sein d'une DGF locale est de nature à rassurer les communes les plus fragiles. En effet, calculer les dotations de péréquation des communes sur la base de critères strictement communaux permet de compenser plus aisément les handicaps des collectivités les plus « pauvres » situées dans des ensembles intercommunaux « riches ». En outre, créer une dotation de péréquation locale atténuerait encore la distinction entre les dotations de péréquation « verticale » des communes et EPCI, et les fonds de péréquation « horizontaux » (FPIC et FSRIF), au point que la question d'une fusion de ces dispositifs pourrait se poser.

Enfin, au regard des auditions et des travaux du groupe de travail du comité des finances locales, les conditions ne sont pas réunies aujourd'hui, eu égard à l'ampleur du changement induit en termes financiers mais aussi de gouvernance locale, pour instaurer une DGF locale intégrale à l'échelle du bloc communal.

3.6. REEXAMINER LES CRITERES D'ELIGIBILITE ET DE REPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Les critères d'éligibilité et de répartition, individuellement ou du fait de leur combinaison, peuvent être une source de complexité dans le fonctionnement de la DGF et un frein à la lisibilité du dispositif pour les élus et gestionnaires locaux. Néanmoins, comme le souligne l'état des lieux, leur diversité permet de tenir compte de la spécificité des territoires.

Les auditions conduites ont d'ailleurs permis de constater une forte demande de prise en compte de ces particularités, telles que les « aménités environnementales » que protègent les communes de montagne ou encore l'impact sur le revenu par habitant (et donc sur les concours financiers de l'Etat), des revenus importants que peuvent parfois percevoir les travailleurs frontaliers.

Par conséquent, si la diminution du nombre de critères est un objectif régulièrement mis en avant, elle ne constitue pas, à elle seule, un gage de simplification de la DGF. **Il faut prioritairement s'assurer de la pertinence, la robustesse et la cohérence des indicateurs mobilisés au regard de la diversité des territoires que l'on souhaite prendre en compte.**

Il faut également veiller à leur lisibilité et leur accessibilité dans une logique « d'open data », afin de permettre aux élus et gestionnaires locaux de comprendre le montant perçu chaque année et les écarts pouvant exister avec la DGF notifiée les années précédentes ou celles des collectivités voisines, et d'anticiper cette source essentielle de financement pour les budgets locaux.

De l'examen des critères de la DGF du bloc communal résultent plusieurs propositions d'amélioration et l'identification de quelques points de vigilance.

3.6.1. La « population DGF », un critère transversal qui ne nécessite pas d'ajustement

La « population DGF » correspond à la population totale au sens de l'INSEE, majorée d'un habitant par résidence secondaire et d'un ou deux habitants par emplacement de caravane selon que la commune bénéficie ou non de la DSU ou de la fraction « bourg-centre » de la DSR. L'ajout d'habitants fictifs vise à prendre en compte les charges saisonnières et le surdimensionnement des équipements.

Ce critère est utilisé dans le calcul de plusieurs composantes de la DGF du bloc communal : la répartition de la dotation forfaitaire des communes ; l'éligibilité et la répartition de la DSU, la DSR et de la DNP ; la répartition des deux quotes-parts de la DACOM ainsi que la répartition de la dotation d'intercommunalité des EPCI. Il s'agit d'un critère robuste, lisible et facilement recensable même si les maires des communes qui connaissent une forte augmentation de leur population se plaignent du décalage entre les chiffres de l'INSEE et la réalité.

Dotations	Population DGF	Population cantonale	Population agglomération ⁷⁹	Population en zone urbaine sensible	Population en zone franche urbaine	Population INSEE
Dotation forfaitaire des communes	X					
DSU	X			X	X	
DSR - fraction bourg-centre	X	X	X			
DSR - fraction péréquation	X					
DSR - fraction cible	X					
DNP - part principale	X					
DNP - part majoration	X					
DACOM – quote-part DSU/DSR	X					X
DACOM – quote-part DNP	X					X
Dotation d'intercommunalité des EPCI	X					

Source : Mission – données DGCL

Lors des auditions, il a été proposé de porter le poids des résidences secondaires d'un habitant fictif à deux, afin de mieux tenir compte des dépenses d'investissement et de fonctionnement que doivent supporter les communes touristiques. Cela ne semble cependant pas opportun au regard des répercussions qu'une telle modification aurait sur l'ensemble de la DGF, dans un contexte de baisse importante de ce concours financier. En effet, cela pourrait par exemple conduire certaines communes à changer de strate démographique, avec des effets induits, par exemple sur l'éligibilité aux dotations de péréquation, qui ne seraient pas nécessairement favorables aux communes touristiques. En outre, les problématiques propres aux communes touristiques seraient mieux traitées dans le cadre d'une enveloppe d'investissement spécifique.

3.6.2. Le critère des logements sociaux, une simplification qui demeure difficile

La part de logements sociaux dans le parc total de logements est un critère utilisé pour déterminer l'éligibilité ainsi que le montant dû au titre de la DSU. Il présente deux difficultés distinctes.

D'une part, alors que cette donnée est également au cœur de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite « loi SRU », le périmètre retenu au titre de la DGF est différent de celui fixé pour l'inventaire annuel effectué en application de ce texte tant sur les catégories de logements sociaux recensés que sur les communes concernées (cf. annexe 12). Il est vrai que leurs objectifs sont distincts : d'une part, déterminer l'éligibilité à une dotation de l'Etat et sa répartition ; d'autre part, définir le nombre de logements sociaux à retenir pour le calcul du prélèvement sur les budgets des communes n'ayant pas atteint le taux légal fixé à 20 % ou 25 % selon les cas. Cette différence dans le dénombrement des logements sociaux constitue néanmoins une source d'incompréhension pour les collectivités.

⁷⁹ La population de l'agglomération correspond à la population de l'unité urbaine au sens de l'INSEE. On appelle « unité urbaine » une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

Il résulte cependant de l'analyse du dispositif de la loi « SRU » que l'inventaire réalisé dans ce cadre n'est pas exhaustif, ce qui constitue un frein majeur à une harmonisation à court terme des deux périmètres. **En l'état du droit existant, l'inventaire des logements sociaux réalisé au titre de la « loi SRU » ne peut donc pas être utilisé pour le calcul de la DGF⁸⁰.**

D'autre part, le critère du nombre de logements sociaux peut paraître redondant avec celui du nombre de personnes couvertes par les prestations logement⁸¹, également utilisé pour déterminer les communes éligibles et la répartition de la DSU. Initialement, le choix avait été fait de « doubler » le critère relatif au logement en raison des interrogations sur la fiabilité technique du recensement des logements sociaux. Eu égard à l'amélioration substantielle de ce recensement, et dans un souci de simplification des modalités de calcul de la DGF, la suppression de l'un de ces deux critères pourrait être examinée. **Une telle évolution semble toutefois difficile à mettre en œuvre concomitamment à un resserrement des conditions d'éligibilité à la DSU. Elle devra donc être envisagée dans un second temps.**

3.6.3. Le revenu par habitant, un critère à revaloriser et à affiner

Le critère du revenu fiscal *moyen* par habitant est considéré comme un critère indirect de charges et non comme un critère de ressources. Il est utilisé pour déterminer les communes éligibles à la DSU et la répartition de cette dotation. En effet, ce critère est aujourd'hui intégré dans l'indice synthétique servant au classement des communes et pondéré à hauteur de 10 %. **Il est proposé de rehausser cette pondération dans la mesure où le revenu constitue un bon indicateur de la situation socio-économique d'un territoire.**

Par ailleurs, les revenus étant très inégalement répartis et le revenu moyen étant sensible aux valeurs extrêmes et donc susceptible de masquer les disparités au sein d'une même collectivité, **il est proposé d'avoir recours au revenu fiscal médian, sous réserve de lever la contrainte du secret fiscal jusqu'à présent opposée à cette évolution.**

Comme le souligne le rapport d'inspection sur la péréquation financière⁸², la moyenne et la médiane sont deux indicateurs ayant chacun des avantages et des inconvénients. Il est intéressant de comparer les deux résultats.

⁸⁰ La DSU concernant toutes les communes de plus de 5 000 habitants, il est indispensable de disposer d'une comptabilisation du nombre de logements dans l'ensemble de ces communes.

⁸¹ Ce critère vise l'ensemble des personnes couvertes, à savoir l'allocataire, son conjoint et les personnes vivant habituellement dans le foyer. Source DGCL.

⁸² Inspection générale de l'administration - Inspection générale des finances, *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, juin 2013.

	Moyenne	Médiane
Définition	La moyenne est la valeur unique que devraient avoir tous les individus d'une population pour que leur total soit inchangé.	La médiane est la valeur qui sépare une population en deux groupes de même taille.
Avantages	Son calcul simple : le fait de connaître le total et le nombre d'individus de la population permet de la calculer.	La médiane est un indicateur robuste de tendance centrale d'une distribution asymétrique.
Inconvénients	La moyenne est très sensible aux valeurs extrêmes	Pour calculer une médiane, il faut mobiliser l'ensemble des données de la série, ce qui peut poser un problème de disponibilité des données.

Source : Mission – données issues du rapport d'inspection cité supra

La direction générale des finances publiques a étudié la faisabilité d'une utilisation du revenu fiscal médian, en substitution ou en complément du revenu fiscal moyen. Il ressort de ces travaux que le secret fiscal ne fait pas obstacle en principe à l'utilisation de cette donnée. En revanche, le revenu imposable des communes comportant moins de 11 contribuables imposés et celles pour lesquelles une seule imposition dépasse le seuil de 85 % du revenu imposable total de la commune n'est, pour ce motif, pas disponible. Par ailleurs, le calcul du revenu médian impliquerait, pour les services de l'Etat concernés, un délai d'adaptation de leurs processus internes estimé a minima à un exercice. Dès lors, cet indicateur pourrait être intégré au calcul de la DGF à l'issue de ce délai et pour les seules dotations qui ne sont pas versées aux communes concernées par le secret fiscal.

3.6.4. Le potentiel fiscal et le potentiel financier, une actualisation attendue

Le potentiel fiscal et le potentiel financier⁸³ permettent d'apprécier les ressources que peut mobiliser une collectivité. Le potentiel fiscal est utilisé au titre de la péréquation financière depuis 1979. Le potentiel financier, qui correspond au potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire⁸⁴ perçue l'année précédente, l'a complété à partir de 2005. Ces deux critères ont été revus à l'occasion de la loi de finances pour 2012 afin de tenir compte de la réforme de la taxe professionnelle.

A la différence de l'effort fiscal, ces deux indicateurs tendent à neutraliser les choix des collectivités dans la fixation des taux d'imposition, ce qui permet de mesurer les inégalités de situation objectives et non celles qui sont liées à des différences de gestion. Plus précisément, le potentiel fiscal est, pour partie, composé de produits potentiels obtenus en appliquant aux bases fiscales de la collectivité les taux moyens nationaux (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation, cotisation foncière des entreprises) et, pour une autre partie, constitué de produits réels, s'agissant des ressources sur lesquelles la collectivité n'a pas de pouvoir de taux (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises par exemple).

⁸³ Ces critères sont définis aux articles L.2334-4 et L.5211-30 du code général des collectivités territoriales. Cf. glossaire en annexe 4.

⁸⁴ Hors dotation de compensation déjà prise en compte dans le potentiel fiscal.

Ces indicateurs sont utilisés pour le calcul de trois dotations de péréquation des communes (DSU, DSR, DNP) et de la dotation d'intercommunalité des EPCI (cf. tableaux ci-dessous).

Potentiel fiscal

Dotations	Composantes concernées	Eligibilité	Répartition
DNP	Part majoration	Oui	Oui
Dotation d'intercommunalité	Dotation de péréquation des communautés de communes, communautés d'agglomération et syndicats d'agglomération nouvelle	Non	Oui

Potentiel financier

Dotations	Composantes concernées	Eligibilité	Répartition
DSU	Le critère est intégré dans l'indice synthétique servant au classement des communes, à hauteur de 45_ %.	Oui	Oui
DSR	Fraction « bourg-centre »	Oui (au titre des conditions d'exclusion)	Oui
	Fraction « péréquation »	Oui	
	Fraction « cible »	Oui	
DNP	Part principale ⁸⁵	Oui	Oui

Source : Mission

Trois points de vigilance doivent être mentionnés s'agissant de ces deux critères.

En premier lieu, dans la mesure où ils prennent en compte la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la cotisation foncière des entreprises, ces indicateurs pâtissent de l'obsolescence des valeurs locatives des locaux d'habitation et des locaux professionnels, et évolueront donc fortement avec leur révision. **Une clause de revoyure devra donc être prévue dans la réforme de la DGF du bloc communal, une fois la réforme des valeurs locatives effectuée.**

En deuxième lieu, la richesse issue de la fiscalité professionnelle des EPCI à fiscalité propre est imputée à leurs communes membres au prorata de leur population et valorisée dans le calcul des potentiels fiscaux communaux⁸⁶. Pour certains élus locaux et experts en finances locales, cela revient à **attribuer fictivement aux communes une richesse fiscale dont elles ne bénéficient pas directement**. Si ce mécanisme peut se justifier au regard des compétences assumées par les EPCI en lieu et place des communes, il n'est pas sans conséquence pour les communes, notamment les plus défavorisées, dont le potentiel fiscal et le potentiel financier, critères majeurs des dotations de péréquation, se trouvent ainsi majorés.

Enfin, le potentiel financier **n'intègre pas les transferts dont bénéficient les communes et EPCI au titre des dotations de péréquation**. Plusieurs études⁸⁷ relèvent que la prise en compte de ces flux financiers dans l'élaboration des critères

⁸⁵ Le critère est indirectement utilisé pour la part « majoration » de la DNP. En effet, sont éligibles à la part « majoration » les communes qui sont éligibles à la part « principale ».

⁸⁶ Cette ventilation est corrigée des attributions de compensation versées par les EPCI aux communes.

⁸⁷ Cf. contributions de l'association finances gestion évaluation des collectivités territoriales et de S. Masse, V. Grele-Cessac et J-C. Berge, *La dotation globale de fonctionnement en question, éléments d'évaluation et perspectives : contributions pour un débat*, recueil publié par l'association des communautés urbaines de France, l'association des maires des grandes villes de France et l'association des petites villes de France, juin 2015.

de richesse présidant à la répartition de ces dotations pourrait permettre de limiter les effets contre-péréquateurs (collectivités plus riches ou plus pauvres que la moyenne après péréquation). Cette difficulté n'a cependant pas été examinée dans le cadre du groupe de travail du comité des finances locales et devra faire l'objet d'une expertise approfondie.

3.6.5. L'effort fiscal, une utilisation élargie en débat

L'effort fiscal traduit le degré de sollicitation du contribuable local. Il est calculé en rapportant les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la taxe d'habitation, majorés de certaines exonérations et des produits de redevance ou taxe sur les ordures ménagères, au potentiel fiscal de la commune pour les trois taxes⁸⁸.

Ce critère est utilisé pour le calcul de trois dotations de péréquation des communes (DSU, DSR, DNP) de manière différenciée, comme précisé dans le tableau ci-dessous.

Dotations	Composantes concernées	Éligibilité	Répartition
DSU	Uniquement pour les communes nouvellement éligibles à la DSU	Non	Oui
DSR	Fraction « bourg-centre »	Non	Oui
	Fraction « péréquation »		
	Fraction « cible »		
DNP	Part principale ⁸⁹	Oui	Non

Source : Mission

Historiquement, un effort fiscal élevé était considéré comme le signe d'une gestion discutable des ressources par la commune, ce qui explique le choix de limiter le recours à cet indicateur. Dans cette logique, deux mesures visent aujourd'hui à inciter les collectivités à ne pas accroître la pression fiscale sur les ménages. D'une part, la prise en compte de l'effort fiscal est plafonnée pour le calcul de la DSU et de la DSR ; aucune limite n'est en revanche fixée pour la DNP. D'autre part, les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la taxe d'habitation font l'objet d'un écrêtement si l'augmentation des taux de la commune d'une année sur l'autre dépasse celle constatée en moyenne pour des communes comparables. Symétriquement, ces produits sont majorés lorsque la commune baisse ses taux, de façon à lisser la diminution de son effort fiscal sur plusieurs années.

Dans le contexte de la baisse de la DGF, à laquelle pourrait s'ajouter un renforcement du ciblage des dotations de péréquation, il est moins justifié de pénaliser les communes qui ont recours au levier fiscal. **C'est pourquoi il est proposé d'élargir l'utilisation du critère de l'effort fiscal qui pourrait être intégré, d'une part, dans l'indice synthétique utilisé pour l'éligibilité et la répartition de la DSU, pour l'ensemble des communes de plus de 5 000**

⁸⁸ Les exonérations et les produits de redevance ou taxe sur les ordures ménagères ne sont pas pris en compte dans le calcul de ce potentiel fiscal. Ce critère est défini plus précisément à l'article L.2334-5 du code général des collectivités territoriales. Cf. glossaire en annexe 4.

⁸⁹ Le critère est indirectement utilisé pour la part « majoration » de la DNP. En effet, sont éligibles à la part « majoration » les communes qui sont éligibles à la part « principale ».

habitants, d'autre part, dans les critères d'éligibilité à la DSR. Pour ne pas créer un biais encourageant la pression fiscale, les mesures de plafonnement et d'écrêtement pourraient être maintenues.

Il conviendra d'être vigilant à deux éléments. D'une part, à l'image des potentiels fiscal et financier, l'effort fiscal subit l'effet de l'obsolescence des valeurs locatives des locaux d'habitation et des locaux professionnels. D'autre part, il pâtit d'un décalage temporel, les services de l'Etat tenant compte des données fiscales de l'année N-1, correspondant aux taux appliqués en année N-2.

3.6.6. Un coefficient d'intégration fiscale à améliorer, un coefficient de mutualisation à préciser

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est calculé pour l'ensemble des catégories d'EPCI et utilisé pour la répartition de la dotation d'intercommunalité. Il correspond au rapport entre le produit de certaines recettes fiscales de l'EPCI, minoré des dépenses de transferts de l'EPCI vers les communes membres (attributions de compensation et 50 % de la dotation de solidarité communautaire), et celui perçu par le bloc communal (EPCI, communes membres et syndicats intercommunaux). Plus le coefficient est proche de un, plus les communes ont transféré de ressources fiscales. Instauré en 1985, il vise à inciter les communes et les EPCI à une plus grande intégration fiscale. Il repose en effet sur l'hypothèse que le transfert de fiscalité traduit un transfert effectif de compétences.

Force est de constater que certaines communautés de communes ont aujourd'hui un CIF supérieur à celui de communautés d'agglomération ou de communautés urbaines. Par ailleurs, même s'il s'agit d'un critère robuste, il pâtit d'optimisation (cf. 2.2.2). Aussi, en complément des mesures déjà mises en œuvre pour limiter les transferts de ressources fiscales qui ne se justifieraient pas autrement que par la recherche d'une maximisation artificielle du CIF, deux évolutions pourraient être envisagées. D'une part, **la prise en compte du CIF pourrait être plafonnée.** D'autre part, **la taxe et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères pourraient être retranchées de son calcul.** Cela mettrait fin à une situation controversée tout en ayant un impact financier globalement limité. Il résulte des simulations effectuées par la direction générale des collectivités locales que cette mesure entraînerait une baisse du CIF moyen de 0,26 % pour les communautés d'agglomération, de 0,9 % pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle et de 1,05 % pour les communautés communes à fiscalité propre unique par rapport à 2015.

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

Le « coefficient de mutualisation », instauré par l'article 55 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles correspond au ratio des dépenses de personnel des services fonctionnels de l'EPCI sur celles du bloc communal (EPCI et communes

membres)⁹⁰. Comme le souligne le rapport d’inspection sur les mutualisations au sein du bloc communal⁹¹, ce coefficient s’avère d’une part inopérant du fait des difficultés d’identification des services fonctionnels dans la comptabilité, et d’autre part restreint puisqu’il exclut de son champ les services opérationnels qui présentent des gisements d’économies substantiels et ont un poids financier très supérieur aux services fonctionnels.

Le rapport d’inspection précité propose de **substituer au coefficient de mutualisation un « coefficient d’intégration et de mutualisation » (CIM)** reposant sur un périmètre de dépenses plus large, afin d’inciter au développement de mutualisations effectives. Ce nouveau coefficient correspond au ratio des dépenses réelles de fonctionnement et d’investissement de l’EPCI sur celles du bloc communal (EPCI, communes membres et syndicats intercommunaux), hors versements de produits de la fiscalité et remboursement d’emprunt⁹², dans les budgets généraux et les budgets annexes. En intégrant les dépenses des syndicats, il vise à encourager la réintégration au sein des EPCI des compétences exercées par les syndicats infra-communautaires et intercommunaux, et donc à en rationaliser le nombre.

Les résultats des premières simulations disponibles, qui intègrent un périmètre de dépenses restreint⁹³ sont synthétisés dans les deux tableaux ci-dessous. Le coefficient d’intégration et de mutualisation moyen est, pour toutes les catégories d’EPCI, inférieur au CIF, notamment pour les communautés de communes.

	CIM moyen	CIF moyen	Variation entre le CIF et le CIM
CU/métropoles	35,88%	44,63%	-19,62%
CA	22,46%	32,84%	-31,60%
CC FPU	22,79%	35,44%	-35,70%
CC FA	19,31%	31,79%	-39,25%
SAN	43,11%	54,28%	-20,58%

Nombre d'EPCI dont le CIM est	<de plus de 10% au CIF	compris entre -10% et 0% du CIF	compris entre 0% et 10% du CIF	> de plus de 10% au CIF
		1 894	122	53

Source : DGCL – données 2015

Le CIF et le coefficient d’intégration et de mutualisation ont deux objectifs complémentaires : d’une part l’intégration fiscale, d’autre part, le développement des mutualisations. Il ne s’agit donc pas de substituer l’un à l’autre mais de rechercher une articulation optimale. Par ailleurs, considérant les délais inhérents à la mise en œuvre de mutualisations, l’impact du coefficient d’intégration et de mutualisation dans le calcul de la DGF doit être au départ limité, puis progressivement augmenté. Enfin, ce coefficient est aussi susceptible de pâtir

⁹⁰ Cf. article L.5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

⁹¹ Inspection générale de l’administration - Inspection générale des finances, *Les mutualisations au sein du bloc communal*, décembre 2014.

⁹² Les dépenses correspondent aux comptes de classe 2 (comptes d’immobilisation) et 6 (comptes de charges).

⁹³ Le coefficient a été calculé à partir des dépenses réelles de fonctionnement, des dépenses réelles d’investissement et des subventions d’équipements figurant uniquement dans les budgets principaux des communes et des EPCI à fiscalité propre. Par ailleurs, pour deux EPCI de Polynésie française, il n’a pas été possible de calculer ce coefficient.

d'optimisations qu'il conviendra d'anticiper en tenant compte des enseignements du CIF.

Tirant les conséquences de la généralisation du fait intercommunal sur le territoire, le coefficient d'intégration et de mutualisation, eu égard à ses modalités de calcul, privilégie les mutualisations à l'échelle de l'EPCI, consistant à mettre les moyens du groupement au service des communes et renforce de ce fait l'intercommunalité. Il s'agit-là de la principale critique émise à l'encontre de ce coefficient. Il est cependant complexe d'élaborer un indicateur permettant de valoriser les mutualisations, quelle que soit leur forme. C'est pourquoi le rapport d'inspection précité suggère de permettre concomitamment les autres formes de mutualisation au sein du bloc communal, non par des mesures d'incitation financière mais par une ouverture et un assouplissement de la réglementation.

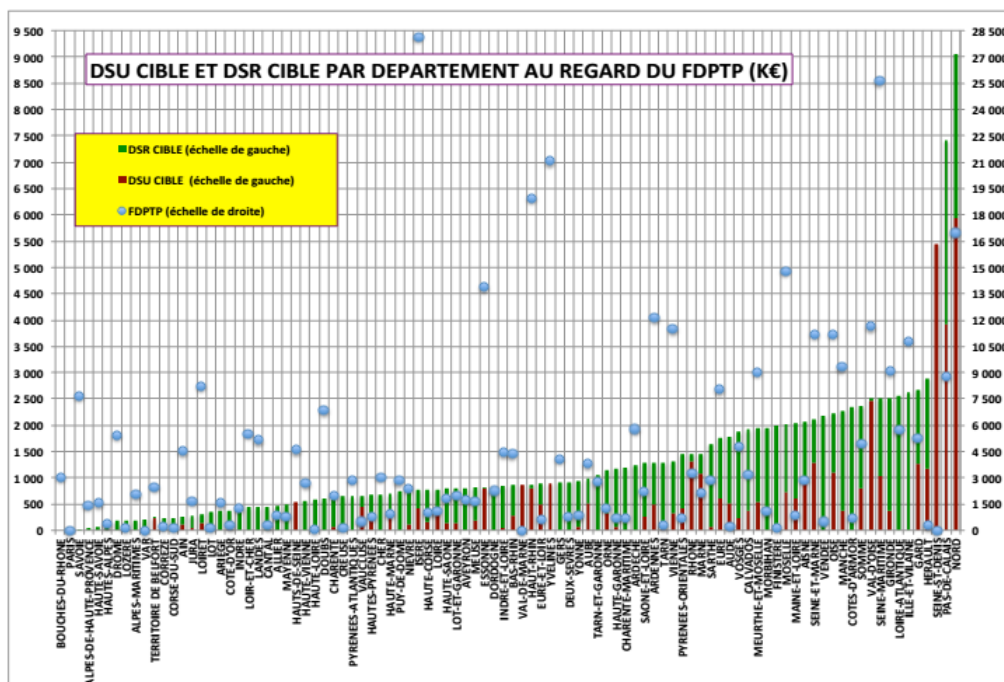
**

L'ensemble des pistes de réforme présentées ci-dessus ont été conçues dans le cadre budgétaire actuel, en tenant compte de la trajectoire de baisse des concours financiers de l'Etat aux collectivités. Néanmoins, une réforme ambitieuse pourrait justifier l'élargissement de l'enveloppe de la DGF en y intégrant d'autres concours financiers aux collectivités, par exemple les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle s'élèvent à 420 M d'euros⁹⁴ en loi de finances pour 2014. Initialement créés à des fins péréquatrices, la répartition très hétérogène de ces fonds entre les départements est très critiquée. Son attribution librement décidée par les conseils départementaux ne garantit pas son effet péréquateur. A cet égard, on peut noter que 19 % des communes dont le potentiel financier est supérieur à celui de leur strate bénéficient de ces fonds.

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, il n'y a pas de correspondance entre les territoires bénéficiaires des FDPTP et les communes les plus défavorisées attributaires de la DSR ou de la DSU cibles. Par exemple, le département de Seine-Saint-Denis ne perçoit rien au titre des FDPTP alors même qu'il est largement bénéficiaire de ces dotations de péréquation.

Un abondement progressif de la DGF par les FDPTP, sur une durée de nature à lisser une telle évolution, permettrait de dégager des financements utiles à la réforme de la DGF tout en s'inscrivant dans un objectif plus global de réduction des écarts injustifiés entre les territoires.



Source : Cabinet Klopfer – 2015

⁹⁴ En exécution, le montant total des FDPTP pour les communes et les EPCI s'est élevé en 2014 à 505,1 M d'euros, dont 88 % pour les communes. Source : direction du budget.

**

Sur la base des leviers de réforme et des échanges du groupe de travail du comité des finances locales, la direction générale des collectivités locales a proposé et simulé différents scénarios d'évolution de la DGF du bloc communal. **Les premiers résultats font état d'une réduction des écarts.** A titre d'exemple, la rénovation de la dotation forfaitaire des communes a pour conséquence une réduction moyenne des écarts de dotation par habitant de 4 % pour l'ensemble des strates démographiques et jusqu'à 13 % pour les communes de 75 000 à 100 000 habitants, après application des mécanismes de garantie instaurés afin de lisser les effets de cette réforme. Ces travaux de simulation se poursuivent ; ils permettront d'éclairer les arbitrages politiques dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2016, puis les débats parlementaires.

CONCLUSION

La DGF, premier concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales, est aujourd'hui répartie, notamment entre les communes et EPCI, selon des modalités qui, en grande partie, ne s'expliquent plus que par l'histoire. Le seul argument tiré de la compensation de ressources fiscales supprimées il y a plusieurs décennies – afin, soulignons-le, de remédier à l'inégale répartition des bases de certains impôts locaux – ne suffit plus à justifier des écarts de dotations allant du simple au double entre des collectivités pourtant placées dans des situations identiques.

Bien plus qu'une urgence dictée par les contraintes fortes nées de la contribution au redressement des finances publiques, **c'est donc une exigence fondamentale d'équité entre les territoires de la République qui commande aujourd'hui, et sans attendre, de procéder à une rénovation d'ensemble de la DGF du bloc communal.** Si le contexte financier propre aux départements et la récente rénovation de la carte régionale impliquent de reporter pour l'instant une réforme de leur DGF, toute réflexion à ce sujet ne doit pas être écartée à moyen terme, des ajustements étant même susceptibles de trouver leur place dans la loi de finances pour 2016.

L'analyse du mode de calcul et de répartition actuel de la DGF du bloc communal, une fois chassées quelques idées reçues tenaces, a fait l'objet d'une conclusion unanime de la part des élus locaux lors des nombreux échanges et auditions conduits pendant les six derniers mois : nous sommes aujourd'hui arrivés au bout d'un système qui ne saurait perdurer. Pour autant, ce consensus s'effrite dès lors que la question du choix de la réforme à opérer et de sa mise en œuvre concrète est abordée. Réformer la DGF dans un contexte de dotations en baisse peut en effet paraître relever de la gageure.

Sans nier les inquiétudes légitimement exprimées par les associations d'élus locaux, une telle réforme est non seulement indispensable mais également possible, dès la loi de finances pour 2016. Elle ne saurait néanmoins se faire à n'importe quel prix.

C'est pourquoi toutes les pistes de réforme présentées dans ce rapport, qui sont le fruit d'un dialogue de proximité très riche, ont d'abord été dictées par le souci d'apporter des réponses objectives aux critiques formulées à l'encontre de la DGF existante. Les propositions présentées supposaient certains choix ; ceux-ci ont été faits dans un souci d'équilibre : la réforme de la DGF doit redonner de la cohérence au financement des collectivités locales pour plus de cohésion au sein de la République décentralisée. Elle ne saurait être l'occasion de dresser une catégorie de collectivités contre une autre, urbains contre ruraux, territoires richement dotés en fiscalité contre collectivités cumulant les handicaps économiques et sociaux.

Au-delà de cet impératif d'équilibre, nulle réforme ne paraît envisageable sans une confiance renouvelée entre l'Etat et les collectivités concernées. Cela suppose, avant tout, de redonner de la visibilité aux élus locaux sur les concours financiers de l'Etat afin de répondre à une nécessité

politique et économique. Les collectivités doivent pouvoir anticiper leurs ressources pour investir et bâtir des stratégies de développement de leurs territoires à moyen et long termes. Les mesures d'évaluation de l'efficacité péréquatrice des dotations proposées dans le présent rapport doivent y contribuer, de même que tous les dispositifs assurant une plus grande transparence sur le calcul et la répartition de la DGF. De façon plus générale, c'est la gouvernance d'ensemble des finances publiques locales qui nécessite aujourd'hui d'être repensée. Elle devra notamment passer par **la refondation d'un pacte financier entre l'Etat et les collectivités dressant un cadre pluriannuel à l'évolution des dotations.**

Il est possible et urgent de faire de la DGF un concours financier équitable et transparent : osons la réforme !

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION.....	105
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	107
ANNEXE 3 : LEXIQUE.....	115
ANNEXE 4 : GLOSSAIRE	117
ANNEXE 5 : EXEMPLE DE FICHE DGF 2014	119
ANNEXE 6 : CRITERES DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT ET DES FONDS DE PEREQUATION « HORIZONTALS ».....	121
ANNEXE 7 : PRESENTATION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DU BLOC COMMUNAL.....	125
ANNEXE 8 : PRESENTATION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES DEPARTEMENTS	141
ANNEXE 9 : PRESENTATION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES REGIONS	147
ANNEXE 10 : DONNEES RELATIVES AUX DOTATIONS DE PEREQUATION « VERTICALE » DES COMMUNES	151
ANNEXE 11 : COMPETENCES DES EPCI (AVANT VOTE DE LA LOI PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE)	153
ANNEXE 12 : ANALYSE COMPARATIVE DU CRITERE DES LOGEMENTS SOCIAUX AU TITRE DE LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE ET DE LA LOI SUR LA SOLIDARITE ET LE RENOUVELLEMENT URBAIN.....	159

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

Paris, le

16 JAN. 2015

Madame la Députée,

Les concours de l'État aux collectivités territoriales représentent, en 2015, un montant de 53,2 milliards d'euros. Ils constituent une ressource importante pour les collectivités territoriales et financent des services et équipements publics essentiels à la population.

Ils ont évolué dans le temps à la suite notamment de modifications de la fiscalité locale. La dernière réforme d'ampleur de ces concours, qui date de 2004-2005, a conduit à un élargissement sensible de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui a rendu possible la progression de concours ciblés sur les collectivités dont la situation financière est la plus fragile.

Des évolutions passées ou en cours, telles que la suppression de la taxe professionnelle intervenue dans la loi de finances pour 2010, la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques sur la période de 2015 à 2017, ou encore la réforme territoriale rendent nécessaire de repenser les concours financiers de l'État aux collectivités pour les faire évoluer, tout particulièrement la DGF. Une réforme des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sera ainsi proposée par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2016.

Sur la proposition de la ministre en charge de la décentralisation et de la fonction publique, du secrétaire d'État à la réforme territoriale et du secrétaire d'État au budget, je vous confie une mission, d'une durée de cinq mois, consistant à déterminer les principes et les modalités suivant lesquels la réforme des concours de l'État aux collectivités territoriales pourrait atteindre les objectifs de justice et de transparence poursuivis par le Gouvernement.

.../...

Madame Christine PIRES-BEAUNE
Députée du Puy-de-Dôme
Assemblée nationale
126 Rue de l'Université
75355 Paris 07 SP

Il s'agira, pour chaque échelon de collectivités territoriales :

- d'établir un état des lieux des modes de financement des collectivités locales et de leurs groupements, et de s'interroger sur la finalité des concours de l'État (par exemple, le financement des collectivités territoriales par des ressources libres d'emploi, le soutien à certains territoires, l'incitation à l'atteinte d'objectifs particuliers, ou la compensation des charges ou d'anciennes ressources issues de la fiscalité locale) ;
- de proposer des pistes d'amélioration et de simplification de l'architecture des concours financiers, notamment de la DGF, pour la rendre plus transparente et plus juste ;
- d'analyser la pertinence des critères d'éligibilité et de répartition, de ressources et de charges, aujourd'hui utilisés pour l'ensemble des concours, et de proposer, le cas échéant, la mise en place de nouveaux critères à des fins de péréquation ;
- d'assurer la cohérence avec les évolutions engagées dans le cadre de la réforme territoriale.


Votre rapport constituera le fondement de la concertation qui sera conduite avec les représentants des collectivités locales, et servira de référence aux travaux qui seront réalisés par le comité des finances locales en amont du prochain projet de loi de finances.

Pour l'accomplissement de votre mission, vous pourrez vous appuyer sur les services de la direction générale des collectivités locales, de la direction du budget, de la direction générale des finances publiques et de la direction générale des outre-mer. Vous pourrez également consulter des experts en finances locales (universitaires, consultants...).

Un décret vous nommera, en application des dispositions de l'article L.O 144 du code électoral, en mission auprès de Mme Marylise LEBRANCHU, Ministre de la décentralisation et de la fonction publique, de M. André VALLINI, Secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale et de M. Christian ECKERT, Secrétaire d'État chargé du budget.

Je souhaite pouvoir disposer d'un rapport d'étape avant la fin du mois de février.

Je vous prie d'agréer, Madame la Députée, l'expression de mes respectueux hommages.



Manuel VALLS

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Premier ministre	Manuel VALLS, Premier ministre Philippe MAHE, conseiller réforme territoriales, aménagement du territoire, chef du pôle réforme territoriale, collectivités locales Cécile RAQUIN, conseillère collectivités territoriales
Cabinet du Président de la République	Rodolphe GINTZ, conseiller finances publiques Annabelle VANDENDRIESSCHE, chargée de mission réforme territoriale Etat auprès du directeur de cabinet
Ministère de la décentralisation et de la fonction publique	Marylise LEBRANCHU, ministre Jean-Yves RAUDE, directeur de cabinet Pierre BERGES, directeur adjoint de cabinet Bruno DALLER, conseiller réforme territoriale
Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité	Sylvia PINEL, ministre Sophie DUVAL, directrice adjointe de cabinet Maximilien MÉZARD, chef adjoint de cabinet, conseiller auprès de la ministre Aline CREIGNOU, conseillère technique égalité des territoires, ruralité et Grand Paris
Ministère des Outre-mer	George PAU LANGEVIN, ministre Matthieu DENIS-VIENOT, conseiller chargé des affaires politiques et parlementaires Jean-Bernard NILAM-RIBAL, conseiller technique Carine BOEUF, chargée de mission finances locales, DGOM
Secrétariat d'État au budget	Christian ECKERT, secrétaire d'Etat Guillaume ROBERT, directeur de cabinet Sophie DONZEL, cheffe de cabinet Julien ROBINEAU, conseiller finances locales
Secrétariat d'État à la réforme territoriale	André VALLINI, secrétaire d'Etat Soraya HAMRIOUI, conseillère chargée des finances locales
Secrétariat d'État chargé de la politique de la ville	Camille VIELHESCAZE, directeur adjoint de cabinet

ADMINISTRATION

Ministère de l'Intérieur / Direction générale des collectivités locales (DGCL)	Serge MORVAN, directeur Françoise TAHERI, sous-directrice des finances locales et de l'action économique François LAFOND, chef du bureau des concours financiers de l'État Anne BARETAUD, adjoint au chef de bureau Adrien BAYLE, adjoint au chef de bureau
Ministère des finances et des comptes publics / Direction du budget	Denis MORIN, directeur Vincent MOREAU, sous-directeur Mickaël SIBILLEAU, chef du bureau des collectivités locales Richard BORDIGNON, adjoint au chef de bureau Quentin COMET, adjoint au chef du bureau
Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)	Jean-Christophe BAUDOIN, directeur des stratégies territoriales
Mission IGA-IGF sur les mutualisations au sein du bloc communal	Sylvie ESCANDE-VILBOIS, inspectrice générale de l'administration David KRIEFF, inspecteur des finances

PARLEMENT

Assemblée nationale	Claude BARTOLONE, président de l'Assemblée nationale, député de Seine-Saint-Denis Jean-Laurent LASTELLE, conseiller en charge du budget et des affaires culturelles
Sénat	Gérard LARCHER, président du Sénat, sénateur des Yvelines Philippe COURT, directeur adjoint de cabinet
Groupe parlementaire Socialistes	Sophie ERRANTE, députée de Loire-Atlantique, conseillère municipale de la Chapelle-Heulin Marc GOUA, député du Maine-et-Loire, maire de Trélazé et vice-président de la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole Jean-Luc LAURENT, député du Val-de-Marne, maire du Kremlin-Bicêtre et vice-président de la communauté d'agglomération du Val de Bièvre Dominique LEFEBVRE, député du Val-d'Oise, conseiller municipal de Cergy et président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise François PUPPONI, député du Val-d'Oise, maire de Sarcelles et conseiller de la communauté d'agglomération Val de France Valérie RABAULT, députée du Tarn-et-Garonne, conseillère municipale de Montauban

	<p>Michèle ANDRÉ, sénatrice du Puy-de-Dôme, conseillère départementale du Puy-de-Dôme René VAN DIERENDONCH, sénateur du Nord François MARC, sénateur du Finistère, conseiller départemental du Finistère Georges PATIENT, sénateur de la Guyane, maire de Mana et conseiller de la communauté de communes de l'ouest guyanais</p>
Groupe parlementaire Radicaux	<p>Jacques MÉZARD, sénateur du Cantal, conseiller municipal d'Aurillac et président de la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac Joël GIRAUD, député des Hautes-Alpes</p>
Groupe parlementaire Front de Gauche / CRC	<p>Patrice CARVALHO, députée de l'Oise, maire de Thourotte et président de la communauté de communes des Deux Vallées Marie-France BEAUFILS, sénatrice d'Indre et Loire, maire de Saint-Pierre-des-Corps et vice-présidente de la communauté d'agglomération de Tours Plus Éric BOCQUET, sénateur du Nord, maire de Marquillies et conseiller de la communauté urbaine de Lille Métropole</p>
Groupe Ecologistes	<p>Paul MOLAC, député du Morbihan</p>
Groupe UMP	<p>Gilles CARREZ, député du Val-de-Marne, maire du Perreux-sur-Marne, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale Charles GUENE, membre du bureau exécutif de l'AdCF, sénateur de la Haute-Marne, président de la communauté d'Auberive Vingeanne et Montsaugonnais</p>
Groupe UDI	<p>Charles DE COURSON, député de la Marne, maire de Vanault-les-Dames, président de la communauté de communes des Côtés-de-Champagne et conseiller départemental de la Marne</p>

COMITE DES FINANCES LOCALES

André LAIGNEL, président du CFL, vice-président de l'AMF, maire d'Issoudun et président de la communauté de communes du Pays d'Issoudun

ASSOCIATIONS D'ELUS

Association des maires de France (AMF)	Philippe LAURENT, président de la commission « finances et fiscalité locales » de l'AMF, maire de Sceaux Nathalie BRODIN, responsable du département finances et fiscalité locale de l'AMF
Association des maires du Puy-de-Dôme	Pierrette DAFFIX-RAY, présidente des maires du Puy-de-Dôme, maire de Youx, vice-présidente du conseil départemental du Puy-de-Dôme Emmanuel FONT, directeur de l'association des maires du Puy-de-Dôme
Association des maires du Doubs	Patrick GENRE, président de l'association des maires du Doubs, président de la communauté de communes du Larmont, maire de Pontarlier
Association des maires ruraux de France (AMRF)	Vanik BERBERIAN, président de l'AMRF, maire de Gargillesse-Dampierre Denis DURAND, président des maires ruraux du Cher, maire de Bengy-sur-Craon, Dominique DHUMEAUX, vice-président de l'AMRF, président des maires ruraux de la Sarthe, maire de Fercé-sur-Sarthe Luc WAYMEL, président des maires ruraux du Nord, maire de Drincham Franck PIFFAULT, conseiller municipal de Pontarlier Cédric SZABO, directeur de l'AMRF
Association des maires ruraux du Puy-de-Dôme	Sébastien GOUTTEBEL, président des maires ruraux du Puy-de-Dôme, maire de Murol
Association des Maires de l'Ile-de-France (AMIF)	Stéphane BEAUDET, président de l'AMIF, maire de Courcouronnes Patricia AMBROSIO TADI, maire d'Angerville Marion BALLET, directrice de cabinet de Guyancourt Gaël BARBOTIN, adjoint au maire de Rambouillet Jeannine BELDENT, maire de Chamigny Jean-Pierre FARNAULT, adjoint au maire chargé des finances de Louvres Didier FORT, adjoint au maire délégué aux finances de Rosny-sous-Bois Alain GUYARD, maire Les Marêts Marion JOEL, maire de Compans Daniel LAURENT, adjoint au maire en charge des finances de Villepinte Corentin LE FUR, adjoint au maire en charge des finances d'Eaubonne Edith LETOURNEL, adjoint au maire délégué aux finances d'Issy-les-Moulineaux Claude MAZARS, adjoint au maire chargé des finances de Gournay-sur-Marne Laure PAVY, directrice des finances d'Issy-les-Moulineaux Didier PERRIER, adjoint en charge des finances de Nozay Maurice POLLET, adjoint au maire de Savigny-le-Temple Christian ROBACHE, maire de Montévrain

	Maurice SOLIGNAC, adjoint au maire de Saint-Germain-en-Laye Richard VIVIER, conseiller municipal délégué de Breuillet Charles-Henri DUBOIS-BERRANGER chargé de mission à l'AMIF
Association des petites villes de France (APVF)	Pierre JARLIER, premier vice-président délégué de l'APVF, sénateur du Cantal, maire de Saint-Flour Laurence TARLOUR, chargée de mission finances locales à l'APVF
Villes de France	Jean-François DEBAT, président délégué de Villes de France, maire de Bourg-en-Bresse Michel HEINRICH, député maire d'Epinal Nicole GIBOURDEL, déléguée générale de Villes de France Armand PINOTEAU, conseiller à Villes de France
Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)	Jean-Claude BOULARD, vice-président de l'AMGVF, sénateur-maire du Mans Franck CLAEYS, directeur économie et finances territoriales de l'AMGVF
Association des communautés de France (AdCF)	Charles-Eric LEMAIGNEN, président de l'AdCF, président de la communauté Orléans Val de Loire Charles GUENÉ, membre du bureau exécutif de l'AdCF, sénateur de la Haute-Marne, président de la communauté d'Auberive Vingeanne et Montsaugonnais Sébastien MIOSSEC, membre du conseil d'administration de l'AdCF, président de la communauté du pays de Quimperlé Nicolas PORTIER, délégué général de l'AdCF Claire DELPECH, responsable finance et fiscalité à l'AdCF
Association des communautés urbaines de France (ACUF)	Gérard COLLOMB, président de l'ACUF, sénateur-maire de Lyon, président de la métropole du Grand Lyon Olivier LANDEL, délégué général de l'ACUF Arabelle CHAMBRE-FOA, directrice de cabinet de la métropole du Grand Lyon William SIX, directeur adjoint des finances de la métropole du Grand Lyon
Association des départements de France (ADF)	Alain LAMBERT, président du conseil départemental de l'Orne Jean-René LECERF, président du conseil départemental du Nord André VIOLA, président du conseil départemental de l'Aude Frédérique CADET, directrice de cabinet du président de l'ADF Alexandre BARBIER, conseiller du groupe DCI Baptiste MAURIN, conseiller du groupe de gauche Thomas LECOMTE, conseiller finances Guillaume CLERGET, collaborateur d'Alain LAMBERT
Association des régions de France (ARF)	Martin MALVY, président de la commission finances de l'ARF, président du conseil régional de Midi-Pyrénées Jérôme LARUE, conseiller responsable du pôle finances et droit à l'ARF
Association Nationale des Elus du Littoral (ANEL)	Jean-François RAPIN, président de l'ANEL, maire de Merlimont, conseiller régional du Nord-Pas-de-Calais, président de l'association des maires du Nord-Pas-de-Calais

Association nationale des élus de la montagne (ANEM)	Marie-Noëlle BATTISTEL, secrétaire générale de l'ANEM, députée de l'Isère Annie GENEVARD, membre du comité directeur de l'ANEM, députée du Doubs Pierre BRETTEL, délégué général de l'ANEM
Association nationale des maires des stations de montagne (ANMSM)	Jean-Luc BOCH, maire de Mâcot-La-Plagne André VITTOZ, maire de La Cluzaz
Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques (ANMSCCT)	Marc FRANCINA, président de l'ANMSCCT, député-maire d'Evian-les-Bains, vice-président de la communauté de communes du Pays d'Évian-les-Bains Géraldine LEDUC, directrice générale de l'ANMSCCT Michael BISMUTH, chargé de mission à l'ANMSCCT
Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)	Antoine COROLLEUR, secrétaire de la FNCCR, président du syndicat départemental d'énergie et d'équipement du Finistère, maire de Plourin-Ploudalmézeau, vice-président de la communauté du Pays de l'Iroise Paul RAOULT, vice-président de la FNCCR, président de Noréade, conseiller municipal du Quesnoy Danielle MAMETZ, administrateur de la FNCCR, vice-présidente du Syndicat intercommunal d'énergie des communes de Flandre, maire de Boëseghem, présidente du syndicat mixte du Pays Cœur de Flandre Pascal SOKOLOFF, directeur général de la FNCCR David BEAUVISAGE, chef du département élus, consommateurs, adhérents et formation de la FNCCR Michel DESMARS, chef du département eau, assainissement et milieux aquatiques de la FNCCR
Fédération des parcs naturels régionaux de France	Jean-Louis JOSEPH, président de la fédération Pierre WEICK, directeur de la fédération

COLLECTIVITES LOCALES

Ville et Département de Paris	Anne HIDALGO, maire et présidente du conseil départemental de Paris Julien BARGETON, adjoint à la maire de Paris, en charge des finances Laurent PERRIN, conseiller politique Frédéric MAUGET, conseiller budget
Conseil régional d'Auvergne	René SOUCHON, président du conseil régional d'Auvergne Mme Anne DELAPIERRE, directrice générale adjointe en charge des ressources
Conseil région PACA	Jean-Louis JOSEPH, vice-président de la région PACA délégué aux finances Pierre GRELLE, directeur des finances
Communauté de communes de Vic-Montaner	Jean-Louis CURRET, président de la communauté de communes de Vic-Montaner, conseiller municipal de Vic-en-Bigorre

Communauté de communes du Grand Cognac	Michel GOURINCHAS, président de la communauté de communes du Grand Cognac, maire de Cognac
Commune de Clermont-Ferrand	Olivier BIANCHI, maire de Clermont-Ferrand, président de Clermont Communauté François THOMAZEAU, directeur des finances Rémi TAFFANI, chargé de mission
Commune d'Aubière	Christian SINSARD, maire d'Aubière (accompagné de plusieurs conseillers municipaux)

UNIVERSITAIRES ET CONSULTANTS

Alain GUENGANT	universitaire, directeur de recherche honoraire au CNRS
Matthieu LEPRINCE	universitaire, maître de conférences en économie à l'Université de Rennes 1
Yann LE MEUR	président de « Ressources Consultants Finances », enseignant à la faculté des sciences économiques de l'Université Rennes I
Victor CHOMENTOWSKI	consultant, chargé de cours honoraires à Paris I
Michel KLOPFER	consultant, président-fondateur du Cabinet Michel KLOPFER
Christian ESCALLIER	consultant, directeur général du Cabinet Michel KLOPFER
Vivien GROUD	consultant

La mission a par ailleurs été auditionnée par :

- la Commission des finances de l'Assemblée nationale ;
- la Commission des finances du Sénat ;
- la mission parlementaire sur l'adaptation de la loi Montagne (Bernadette LACLAIS, députée de la Savoie et Annie GENEVARD, députée du Doubs).

La mission a enfin présenté ses travaux lors des rencontres suivantes :

- Forum des finances locales, organisé par La Gazette des communes, le 25 juin 2015 ;
- Rencontre des maires et présidents d'EPCI de Meurthe-et-Moselle à Ecrouves ;
- Rencontre des maires et représentants d'EPCI de Seine-Maritime à La Frenaye.

ANNEXE 3 : LEXIQUE

CA	Communauté d'agglomération,
CC	Communauté de communes
CIF	Coefficient d'intégration fiscale
CIM	Coefficient d'intégration et de mutualisation
CPS	Compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle
CU	Communauté urbaine
DACOM	Dotations d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer
DCTP	Dotations de compensation de la taxe professionnelle
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotations globales de fonctionnement
DNP	Dotations nationales de péréquation
DSR	Dotations de solidarité rurale
DSU	Dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FA	Fiscalité additionnelle
FDPTP	Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FPU	Fiscalité professionnelle unique
FSDRIF	Fonds de solidarité des départements de la région Ile de France
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Ile de France
IGA	Inspection générale de l'administration
IGF	Inspection générale des finances
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
M	Million
Mds	Milliard
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
REOM	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

ANNEXE 4 : GLOSSAIRE

Coefficient d'intégration fiscale : Rapport entre le produit des recettes fiscales perçues par l'EPCI et le produit des recettes fiscales perçues par l'ensemble du bloc communal (EPCI, communes membres, syndicats intercommunaux).

Ecart type : Moyenne des écarts à la moyenne. Il permet d'évaluer la dispersion des données au sein d'un ensemble. Dans les tableaux présentés dans le rapport, l'écart type de DGF, en euros, correspond donc à la moyenne des écarts à la DGF moyenne par habitant, au sein d'une même strate démographique.

Effort fiscal : Rapport entre le produit des deux taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties) et de la taxe d'habitation et de la redevance ou de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, sur la part du potentiel fiscal correspondant à ces mêmes impôts. Il mesure le degré de sollicitation des ménages par la fiscalité directe locale.

Potentiel fiscal : Indicateur de ressources calculé en appliquant à la valeur des bases d'imposition brutes des quatre impôts directs locaux (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, contribution économique territoriale) le taux d'imposition moyen à l'échelle nationale pour chacun de ces impôts. Cette donnée permet de neutraliser les choix faits à l'échelle locale en matière de fixation des taux d'imposition.

Potentiel financier : Somme du potentiel fiscal, des dotations forfaitaires de l'État et des autres ressources fiscales perçues par la collectivité.

ANNEXE 5 : EXEMPLE DE FICHE DGF 2014

21/07/2014	Fiche Individuelle DGF	2014	Dotation nationale de péréquation (DNP)	
			Montant total DNP (éligible)	56 686
Commune membre de			dont part principale	56 686
Régime fiscal EPCI			dont part majoration	0
Strate démographique			Garanties DNP total (Inéligible)	0
Zone de montagne			dont garantie de sortie part principale DNP	0
Zone de revitalisation rurale			dont garantie de sortie part majoration DNP	0
Dotation forfaitaire			Dotation particulière élu local (DPEL)	
DOTATION FORFAITAIRE N-1 (notifiée ou recalée)			PFI moyen des moins de 1000 habitants	852,21
Montant total dotation forfaitaire (notifié)			Montant de la dotation élu local	0
dont dotation de base			Dotation de solidarité urbaine (DSU)	
dont dotation superficie			Indice synthétique DSU	1,11
dont complément de garantie			Rang DSU	432
dont dotation parcs nationaux et naturels marins			Montant total DSU (éligible)	378 579
dont Compensation part salaires TP (CPS)			dont DSU hors cible	378 579
dont compensation baisses de DCTP			dont DSU cible	0
dont privt TASCOM sur part compensations			Garantie de sortie DSU (Inéligible)	0
dont contribution de la commune au redressement des finances publiques			Dotation globale de fonctionnement (DGF) totale	
			FORFAITAIRE + DSU + DSR + DNP	4 642 644
			TOTAL / POP DGF	343,09
			Fonds de solidarité des communes de la région IDF	
Dotation de solidarité rurale (DSR)				
Indice synthétique DSR cible				
Rang DSR cible				
Montant total DSR (éligible)			269 547	
dont fraction bourg centre			269 547	
dont fraction péréquation			0	
dont fraction Cible			0	
Garanties DSR total (Inéligible)			0	
dont garantie de sortie fraction bourg centre			0	
dont garantie de sortie fraction péréquation			0	

21/07/2014	Fiche Individuelle DGF	2014				
			Produit des IFER de la commune	16 701	Potentiel financier / pop DGF	1 157,687408
			Produit de TASCOM de la commune	0	Potentiel financier moyen de la strate	1 131,212892
			Redevance des mines (CA N-2)	0	Potentiel financier superficiaire	4 280,280328
	<i>Commune membre de</i>		Prélèvements communaux sur les produits des jeux	0	Informations relatives à l'effort fiscal	
	<i>Régime fiscal EPCI</i>	FA	Surtaxe eaux minérales	0	Produit net FB	2 030 896
	<i>Strate démographique</i>	8	Montant de DCRTP	263 170	Produit net FNB (hors TAFNB)	56 980
	<i>Zone de montagne</i>	NON	Reversement au titre du FNGIR	500 506	Produit net TH	1 929 843
	<i>Zone de revitalisation rurale</i>	OUI	Reversement au titre du FNGIR	0	Produit 3 taxes EPCI (hors TAFNB)	4 018 245
	Caractéristiques démographiques et physiques		Part CPS N-1 nette de la commune	1 252 868	Produit effort fiscal avant écrêtement	8 042 920
	Superficie en ha	3 660	Attribution de compensation	0	Bases nettes FB	15 492 399
	Superficie parc national en ha	0	CVAE perçue par l'EPCI sur la commune	706 904	Bases nettes FNB	169 156
	Population INSEE	13 311	IFER perçues par l'EPCI sur la commune	0	Bases nettes TH	15 023 623
	Résidences secondaires	191	TASCOM perçue par l'EPCI sur la commune	327 787	Taux net 3 taxes N-1	0,263183
	Places de caravanes (*2 si Dsu-Dsr BC année N-1)	15	Bases brutes de CFE de l'EPCI sur ZAE/ZE	0	Taux net 3 taxes N-1 strate	0,248622
	Total Population DGF	13 532	CVAE perçue par l'EPCI sur ZAE	0	Taux net 3 taxes N	0,262111
	Population en ZUS	0	IFER perçues par EPCI sur ZAE /ZE	0	Taux net 3 taxes N strate	0,248035
	Population en ZFU	0	TASCOM perçue par l'EPCI sur ZAE	0	Produit effort fiscal après écrêtement	8 075 817
	Population 3 à 16 ans INSEE	1 837	Bases brutes de CFE de l'EPCI (hors ZAE/ZE)	8 040 576	Exonérations	2 866
	Longueur de voirie en m	89 408	CVAE perçue par l'EPCI (hors ZAE)	820 718	Taxe ou redevance O.M (commune)	0
	Nombre de logements sociaux	1 922	IFER perçues par l'EPCI (hors ZAE/ZE)	204 700	Taxe ou redevance O.M (EPCI)	1 127 082
	Total logements TH	6 490	TASCOM perçue par l'EPCI (hors ZAE)	339 862	Produit total EF	9 205 765
	Nombre d'APL	3 107	Part CPS N-1 nette de l'EPCI	1 066 848	Effort fiscal	1,262706
	Revenu	150 007 977	Somme des attributions de compensation de l'EPCI	0	Effort fiscal moyen de la strate	1,204650
	Revenu par pop INSEE	11 269,47	Montant de DCRTP de l'EPCI	153 325	Informations relatives à la contribution	
	Informations relatives aux potentiels fiscal et financier		Reversement au titre du FNGIR de l'EPCI	321 657	au redressement des finances publiques	
	<i>Régime fiscal de l'EPCI N-1</i>	FA	Prélèvement au titre du FNGIR de l'EPCI	0	Montant des RRF commune	15 407 911
	<i>Population DGF de l'EPCI sur son périmètre N-1</i>	22 475	Produits EPCI à ventiler	474 982		
	Bases brutes de FB	15 560 766	Produits EPCI ventilés	285 982		
	Bases brutes de FNB	169 156	Potentiel fiscal 4 taxes	12 923 541		
	Bases brutes de TH	17 051 499	Potentiel fiscal / pop DGF	955,035545		
	TAFNB perçue par la commune	6 956	Potentiel fiscal moyen de la strate	965,432618		
	TAFNB perçue par l'EPCI sur la commune	0	Produits post-TP (DNP)	3 337 468		
	TAFNB totale perçue par l'EPCI (FPU)	0	Produits post-TP / pop DGF	246,635235		
	Bases brutes de TH totales de l'EPCI (FPU)	0	Produits post-TP moyens de la strate	177,042108		
	Potentiel fiscal 3 taxes (potentiel financier)	7 290 503	Dotation forfaitaire N-1 (hors CPS)	2 742 285		
	Potentiel fiscal 3 taxes (effort fiscal)	7 290 503	Prélèvements sur la fiscalité N-1	0		
	Bases brutes de CFE de la commune	6 683 204	Potentiel financier	15 665 826		
	Produit de CVAE de la commune	562 192				

ANNEXE 6 : CRITERES DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT ET DES FONDS DE PEREQUATION « HORIZONTALS »

Source : DGCL 2015

DGF des communes										DGF des EPCI	Fonds de péréquation horizontaux	
Dotation forfaitaire (avant consolidation)				Dotations de péréquation						Dotation d'intercommunalité	FSRIF	FPIC
Dotation de base	Dotation de superficie	Complément de garantie	Dotation parcs nationaux et parcs naturels marins	DSU	DSR		DNP					
					Fraction bourg-centre	Fractions péréquation et cible	Part principale	Part majoration				
Critères de ressources												
Potentiel fiscal par habitant			<input checked="" type="checkbox"/>							<input checked="" type="checkbox"/>		
Potentiel fiscal (produits post TP)									<input checked="" type="checkbox"/>			
Potentiel fiscal agrégé												<input checked="" type="checkbox"/>
Potentiel financier agrégé												<input checked="" type="checkbox"/>
Potentiel financier par habitant				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Potentiel financier superficiaire						<input checked="" type="checkbox"/>						
Recettes réelles de fonctionnement									<input checked="" type="checkbox"/>			
Effort fiscal				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	
Effort fiscal agrégé												<input checked="" type="checkbox"/>
Coefficient d'intégration fiscale									<input checked="" type="checkbox"/>			
Eligible à la DSU cible											<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

DGF des communes										DGF des EPCI	Fonds de péréquation horizontaux	
Dotation forfaitaire (avant consolidation)				Dotations de péréquation						Dotation d'intercommunalité	FSRIF	FPIC
Dotation de base	Dotation de superficie	Complément de garantie	Dotation parcs nationaux et parcs naturels marins	DSU	DSR		DNP					
					Fraction bourg-centre	Fractions péréquation et cible	Part principale	Part majoration				

Critères de charges												
Population DGF	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Population cantonale						<input checked="" type="checkbox"/>						
Population agglomération						<input checked="" type="checkbox"/>						
Population en ZUS					<input checked="" type="checkbox"/>							
Population en ZFU					<input checked="" type="checkbox"/>							
Superficie de la commune		<input checked="" type="checkbox"/>										
Commune de montagne		<input checked="" type="checkbox"/>										
Longueur de voirie communale							<input checked="" type="checkbox"/>					
Situation en agglo (unité urbaine)						<input checked="" type="checkbox"/>						
Parc national ou parc marin					<input checked="" type="checkbox"/>							
Nombre de logements sociaux					<input checked="" type="checkbox"/>						<input checked="" type="checkbox"/>	
Nombre de logements inscrits sur rôle de TH					<input checked="" type="checkbox"/>						<input checked="" type="checkbox"/>	
Nombre d'enfants de 3 à 16 ans							<input checked="" type="checkbox"/>					
Revenu moyen par habitant					<input checked="" type="checkbox"/>						<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)											<input checked="" type="checkbox"/>	
Situé en zone de revitalisation rurale (ZRR)						<input checked="" type="checkbox"/>						
Nombre de bénéficiaires APL					<input checked="" type="checkbox"/>						<input checked="" type="checkbox"/>	
Qualité de chef lieu de canton						<input checked="" type="checkbox"/>						
Qualité de chef lieu d'arrondissement						<input checked="" type="checkbox"/>						

	DGF des départements				Fonds de péréquation horizontaux		
	Dotations forfaitaire		Dotations de péréquation		Fonds DMTO	Fonds CVAE	FSDRIF
	Dotation de base	Complément de garantie	DPU	DFM			
Critères de ressources							
Potentiel financier par habitant		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Potentiel financier superficiaire				<input checked="" type="checkbox"/>			
Effort fiscal sur la TFPB							
Montant de DMTO par habitant					<input checked="" type="checkbox"/>		
Montant de CVAE par habitant						<input checked="" type="checkbox"/>	
Recettes réelles de fonctionnement							<input checked="" type="checkbox"/>
Critères de charges							
Population DGF	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Densité de population			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
Taux d'urbanisation			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
Longueur de voirie				<input checked="" type="checkbox"/>			
Revenu moyen par habitant			<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Nombre de logements inscrits sur rôle de TH			<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>
Nombre de bénéficiaires APL			<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>
Nombre de bénéficiaires du RSA			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Population de plus de 75 ans						<input checked="" type="checkbox"/>	

	DGF des régions		Fonds de péréquation horizontale
	Dotation forfaitaire	Dotation de péréquation	Fonds de péréquation des ressources
Critères de ressources			
Dotation forfaitaire n-1	<input checked="" type="checkbox"/>		
Recettes totales			
Indicateur de ressources fiscales des régions (IRFR/habitant) : CVAE, IFER, Taxe immatriculation, TICPE		<input checked="" type="checkbox"/>	
IRFR superficiaire		<input checked="" type="checkbox"/>	
Ressources post TP (CVAE, IFER, DCRT, FNGIR)			<input checked="" type="checkbox"/>
Taux de croissance ressources post TP (CVAE, IFER, DCRT, FNGIR)			<input checked="" type="checkbox"/>
Critères de charges			
Population INSEE			<input checked="" type="checkbox"/>
Dépenses totales des régions (OM)		<input checked="" type="checkbox"/>	
Produit intérieur brut (PIB) par habitant		<input checked="" type="checkbox"/>	

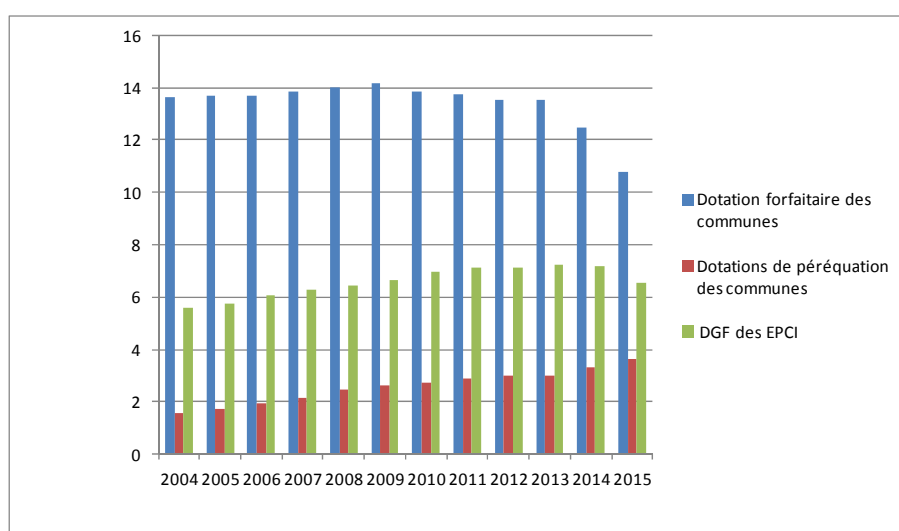
ANNEXE 7 : PRESENTATION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DU BLOC COMMUNAL

Sources :

- Articles L.2334-7 et suivants du code général des collectivités territoriales
- Articles L.5211-28 et suivants du code général des collectivités territoriales
- Notes d'information de la DGCL
- Bilan de la répartition de la DGF au titre de l'année 2015

La DGF du bloc communal représente plus de 57 % de la DGF. Elle s'élève à 21 Mds d'euros en 2015 et a connu une progression globale de 2 % depuis 2004. Elle est répartie entre les communes (69 %) et les EPCI (31 %).

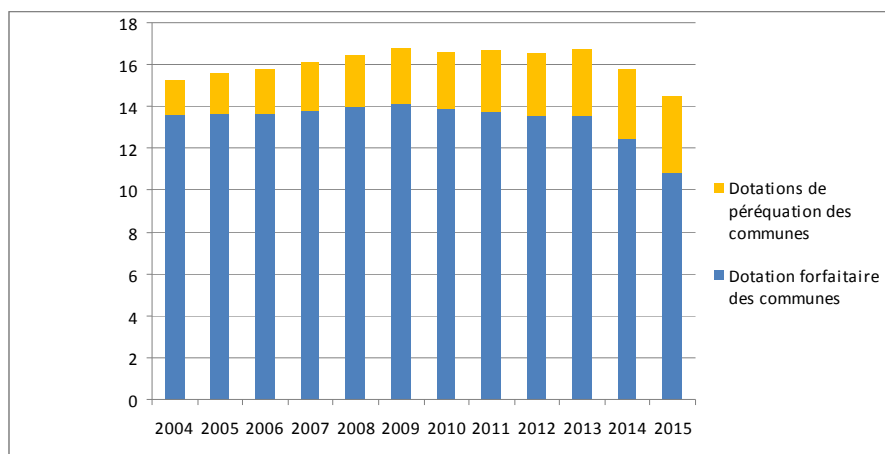
Evolution la DGF du bloc communal depuis 2004



Source : Mission – données DGCL 2015(en Mds d'euros)

1) LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES

Evolution de la DGF des communes depuis 2004



Source : Mission – données DGCL 2015(en Mds d'euros)

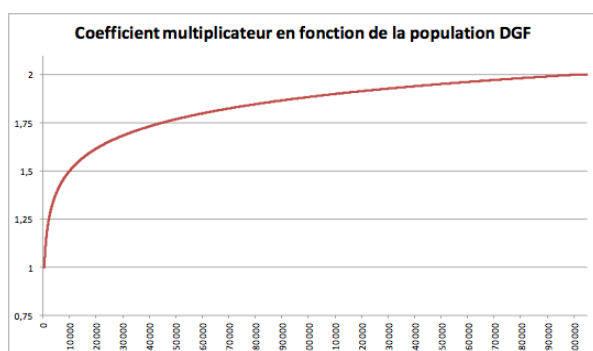
a) Une dotation forfaitaire encore prépondérante

En dépit d'une baisse de près de 20 % entre 2004 et 2015, la dotation forfaitaire demeure la principale composante de la DGF des communes, dont elle représente 75 % du montant. Elle s'élève à 10,8 Mds d'euros en 2015.

Les communes d'outre-mer la perçoivent dans les mêmes conditions, à deux exceptions près. D'une part, l'ancienne dotation de superficie des communes de Guyane est limitée du fait du plafonnement à trois fois le montant de l'ancienne dotation de base. D'autre part, les communes de Mayotte et les communes des collectivités d'outre-mer sont exemptées de contribution au redressement des finances publiques.

En 2014, la dotation forfaitaire comprenait cinq composantes.

- Une dotation de base, dont le montant était une fonction croissante de la population DGF de la commune variait de 64,46 € par habitant pour les communes de 500 habitants et moins à 128,93 euros par habitant pour les communes de 200 000 habitants et plus (application d'un « coefficient logarithmique » compris entre 1 et 2).



Ce coefficient multiplicateur (a), destiné à tenir compte des charges de centralité qu'assument les plus grandes villes, est une fonction égale à 1 lorsque la population DGF est inférieure à 500 habitants, croissante de 1 à 2 lorsque la population varie entre 500 et 200 000 habitants, et égale à 2 au-delà de 200 000 habitants⁹⁵.

- Une dotation de superficie était versée à l'ensemble des communes à raison de 3,22 euros par hectare et de 5,37 euros par hectare pour les communes situées en zone de montagne. Pour les communes de Guyane, du fait de leur taille très importante, la dotation était plafonnée au triple de la dotation de base.
- Une dotation relative aux parcs nationaux et parcs naturels marins était composée de trois fractions⁹⁶ : la première était répartie entre les communes dont le territoire était en tout ou partie compris dans le cœur d'un parc national⁹⁷, au prorata de leur superficie comprise dans le cœur de parc (cette part étant doublée lorsque la superficie dépassait 5 000 km²) ; la deuxième était répartie, à parts égales, entre les communes insulaires de métropoles dont le territoire était compris dans un parc naturel marin⁹⁸ ; enfin, la troisième était répartie, également à parts égales, entre les communes insulaires d'outre-mer situées dans les surfaces maritimes classées en parc naturel marin.

⁹⁵ Son mode de calcul est le suivant : si Pop DGF < 500, a = 1 ; si Pop DGF ≥ 200 000, a = 2 ; si 500 ≤ Pop DGF < 200 000, a = 1 + 0,3843109 x log(Pop DGF/500).

⁹⁶ Les enveloppes sont fermées : 1^{ère} fraction : 3 200 000 euros ; 2^{ème} fraction : 150 000 euros ; 3^{ème} fraction : 150 000 euros.

⁹⁷ Article L.331-1 du code de l'environnement.

⁹⁸ Article L.334-3 du code de l'environnement.

- Une dotation de compensation correspondait à l'ancienne compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle des communes, ainsi qu'à la compensation que percevaient certaines communes au titre des baisses de dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) subies entre 1998 et 2001. Depuis 2012, cette dotation était minorée d'un montant égal au produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) perçu par l'Etat en 2010 sur le périmètre de la commune. Un prélèvement correspondant au montant de la suppression des contingents communaux d'action sociale en 2003 était également effectué. A défaut, ces montants étaient prélevés sur la fiscalité directe de la commune concernée.
- Un complément de garantie visait, enfin, à compenser les effets de la réforme de la DGF de 2004. Il était calculé de manière à garantir que chaque commune retrouve en 2005 le montant de sa dotation forfaitaire 2004 indexé de plus ou moins 1 %.

Les groupements touristiques et thermaux éligibles à la dotation touristique supplémentaire continuaient à bénéficier de cette dotation dont l'évolution était gelée. Cette dotation, ainsi que la dotation particulière pour les villes assumant des charges de centralité, avaient été globalisées dans la dotation forfaitaire des communes en 1993.

Pour financer les nouveaux emplois de la DGF des communes (accroissement de la population, approfondissement de l'intercommunalité et progression des dotations de péréquation), deux composantes de la dotation forfaitaire étaient écrêtées, selon une répartition décidée par le comité des finances locales : d'une part, la part « compensation part salaires » de la dotation de compensation, selon un taux forfaitaire et uniforme fixé par le comité⁹⁹ et, d'autre part, le complément de garantie, en fonction de l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel fiscal moyen par habitant au niveau national¹⁰⁰.

Le montant de la dotation forfaitaire était encore minoré de la contribution au redressement des finances publiques. Son montant était réparti entre les communes au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal¹⁰¹. Dans le cas où la dotation forfaitaire s'avérait insuffisante pour supporter cette minoration, le reliquat était prélevé sur les compensations d'exonérations de fiscalité locale ou sur les recettes fiscales de la commune. Etaient exclues de cette minoration les communes du département de Mayotte et des collectivités d'outre-mer. Enfin, les communes appelées à intégrer la métropole du Grand Paris se voyaient prélever un montant proportionnel aux montants perçus l'année précédente, afin d'abonder le fonds de financement de la mission de préfiguration de la métropole¹⁰². Ces deux derniers prélèvements ont continué à s'appliquer dans les mêmes conditions en 2015.

⁹⁹ En 2014, il a été fixé à 1,09%.

¹⁰⁰ L'écrêtement concerne les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant national. Il ne peut être supérieur à 6% du complément de garantie perçu l'année précédente. Le coefficient logarithmique est appliqué sur la population prise en compte pour la détermination du potentiel fiscal par habitant.

¹⁰¹ Les recettes réelles de fonctionnement du budget principal sont minorées des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de mutualisations de services entre l'EPCI et ses communes membres, telles que constatées au 1^{er} janvier.

¹⁰² Article 89 de la loi de finances rectificative pour 2013. Pour le Grand Paris, la mission de préfiguration est financée par les communes et les EPCI concernés au prorata, respectivement, de leur dotation forfaitaire ou de leur dotation d'intercommunalité. Pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence, elle est seulement financée par les EPCI concernés au prorata de leur dotation d'intercommunalité.

A compter de 2015¹⁰³, les différentes composantes de la dotation forfaitaire ont été consolidées en une enveloppe unique. Elle est égale au montant de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente, majorée ou minorée en fonction de la variation de la population DGF. C'est désormais à cette seule variation de population qu'est appliqué le « coefficient logarithmique » conduisant à faire varier son montant par habitant de 64,46 euros pour les communes de 500 habitants et moins à 128,93 euros pour les communes de 200 000 habitants et plus.

Les modalités d'écrêtement de la dotation forfaitaire visant à financer la progression des composantes dynamiques de la DGF ont été modifiées : l'assiette est désormais élargie ; l'écrêtement portant sur l'ensemble de la dotation forfaitaire. Ce prélèvement est en outre « péréqué » puisqu'il pèse sur les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 75 % du potentiel fiscal moyen par habitant au niveau national. Il est enfin plafonné à 3 % de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente¹⁰⁴. Cet écrêtement complète celui qui pèse sur la dotation de compensation des EPCI, selon une répartition fixée par le comité des finances locales.

De même, les prélèvements relatifs à la TASCOM et aux contingents communaux d'action sociale sont désormais opérés sur la totalité de la dotation forfaitaire et, à défaut, sur la fiscalité directe locale de la commune concernée.

La dotation forfaitaire continue par ailleurs à être minorée de la contribution au redressement des finances publiques et, pour les communes concernées, du financement de la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris.

Enfin, des dispositions sont également prévues pour les communes¹⁰⁵.

b) Une progression de la péréquation depuis 1993

Au sein de la dotation d'aménagement des communes, les dotations de péréquation des communes sont la dotation de solidarité rurale (DSR), la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et la dotation nationale de péréquation (DNP). S'y ajoute la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM) composée de deux quotes-parts (DSU/DSR et DNP).

Bien que ne représentant que 25 % de la DGF des communes, les dotations de péréquation ont fortement progressé depuis 2004 (+ 135,11 %). En 2015, elles ont augmenté de 307 M d'euros, s'établissant au total à 3,65 Mds d'euros.

En 2014 et en 2015, la progression de la péréquation a été financée, pour moitié, en interne à la DGF par l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation de compensation des EPCI¹⁰⁶, et, pour moitié, par ponction sur des « variables d'ajustement » (allocations compensatrices d'exonérations de fiscalité directe locale, soumises à minoration).

Le comité des finances locales fixe la répartition de l'accroissement du solde de la dotation d'aménagement des communes entre la DSU, la DSR et la DNP. En 2015, la

¹⁰³ Loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

¹⁰⁴ Le coefficient logarithmique est appliqué sur la population prise en compte pour la détermination du potentiel fiscal par habitant. En 2015, 17 198 communes subissent un écrêtement de leur dotation forfaitaire et 3 274 communes bénéficient du plafonnement de leur écrêtement à 3% de la dotation forfaitaire perçue en 2014.

¹⁰⁵ Loi n°2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle.

¹⁰⁶ En 2014 et 2015, le comité des finances locales a décidé de faire peser l'écrêtement de la DGF du bloc communal destiné à financer la progression de la péréquation à 60% sur la dotation forfaitaire des communes et à 40% sur la part « compensation part salaires » de la dotation de compensation des EPCI.

progression a été de 180 M d'euros pour la DSU, de 117 M d'euros pour la DSR et de 10 M d'euros pour la DNP.

Evolution des dotations de péréquation des communes depuis 2004

	TOTAL	DSU	Part dans total (%)	DSR	Part dans total (%)	DNP	Part dans total (%)
2004	1,62	0,635	39,2%	0,421	26,0%	0,569	35,1%
2005	1,89	0,760	40,2%	0,503	26,6%	0,632	33,4%
2006	2,10	0,880	41,9%	0,572	27,2%	0,652	31,0%
2007	2,31	1,000	43,3%	0,650	28,1%	0,661	28,6%
2008	2,49	1,094	43,9%	0,711	28,6%	0,687	27,6%
2009	2,61	1,163	44,6%	0,756	29,0%	0,699	26,8%
2010	2,74	1,233	45,0%	0,802	29,3%	0,712	26,0%
2011	2,91	1,311	45,1%	0,852	29,3%	0,755	25,9%
2012	3,02	1,370	45,4%	0,891	29,5%	0,764	25,3%
2013	3,23	1,491	46,2%	0,969	30,0%	0,774	24,0%
2014	3,34	1,550	46,4%	1,008	30,2%	0,784	23,5%
2015	3,65	1,731	47,4%	1,125	30,8%	0,794	21,8%
Variation 2004/2015		172,44%		167,22%		39,54%	

Source : Mission – données DGCL 2015 (montants en Mds d'euros)

▪ **La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale**

La DSU a été instaurée par la loi du 13 mai 1991¹⁰⁷, complétée par la loi du 26 mars 1996¹⁰⁸ et par la loi de finances pour 2009 instaurant la DSU cible¹⁰⁹. Elle concerne les communes de plus de 5 000 habitants, réparties en deux catégories démographiques : celles de 5 000 à 9 999 habitants et celles de 10 000 habitants et plus. Selon les termes du code général des collectivités territoriales, elle a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de ressources et supportant des charges élevées.

La DSU représente 47,4 % des dotations de péréquation des communes. Elle a augmenté de plus de 172 % entre 2004 et 2015. Elle s'élève à 1,731 Mds d'euros en 2015, dont 161 M d'euros pour la DSU cible et 92 M d'euros pour la quote-part outre-mer.

Les communes sont classées selon un indice synthétique représentatif des écarts de ressources et de charges (cf. infra). Ce classement détermine leur éligibilité ainsi que le montant de leur dotation, égal, selon leur rang, soit au montant de l'année précédente, soit au montant de l'année précédente majoré du taux d'inflation prévisionnel, soit au montant de l'année précédente majoré du taux d'inflation prévisionnel, auquel est ajoutée la DSU cible¹¹⁰.

La DSU cible est concentrée sur les communes urbaines les plus fragiles. Elle est répartie entre les deux catégories démographiques au prorata de leur population dans le total

¹⁰⁷ Loi n°91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

¹⁰⁸ La loi n°96-241 du 26 mars 1996 a étendu aux communes de 5 000 à 9 999 habitants l'application de l'indice synthétique créé par la loi du 31 décembre 1993 pour les communes de 10 000 habitants et plus.

¹⁰⁹ Loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 modifiant l'article L. 2334-20 du code général des collectivités territoriales.

¹¹⁰ Le montant de la DSU cible de chaque commune est égal au produit de sa population DGF par la valeur de l'indice synthétique ; ce produit est pondéré par un coefficient variant uniformément de 2 à 1 dans l'ordre croissant du rang de classement de la commune.

des communes bénéficiaires. Les conditions d'éligibilité et d'attribution de la DSU diffèrent pour les deux catégories démographiques de communes.

Des règles de calcul spécifiques sont prévues pour les communes nouvellement éligibles. Leur dotation est égale au produit de leur population DGF multiplié par l'indice synthétique, pondéré par l'effort fiscal dans la limite de 1,3 et par un coefficient multiplicateur. Ce coefficient évolue linéairement de 0,5 à 2 en fonction du rang de la commune dans le classement effectué en fonction de son indice synthétique. Leur DSU dépend également des coefficients introduits par la loi de programmation pour la cohésion sociale, l'un proportionnel à la part de la population en zone urbaine sensible variant de 1 à 3, l'autre proportionnel à la part de la population en zone franche urbain variant de 1 à 2¹¹¹.

Éligibilité et calcul de la DSU pour les communes de 10 000 habitants et plus :

Ces communes sont classées par ordre décroissant selon un indice synthétique de charges et de ressources composé comme suit :

- pour 45 %, il tient compte du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel financier par habitant de la commune ;
- pour 15 %, du rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la part des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de 10 000 habitants et plus ;
- pour 30 %, du rapport entre la proportion par logement de personnes couvertes par des prestations logement dans la commune et la proportion de personnes couvertes par ces mêmes prestations dans les communes de 10 000 habitants et plus¹¹² ;
- pour 10 % du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu moyen par habitant de la commune.

Sont éligibles à la DSU les communes situées dans les trois premiers quarts du classement (736 sur 981 en 2014 ; 742 sur 989 en 2015). Les communes classées dans la première moitié bénéficient d'une DSU égale au montant de l'année précédente majoré du taux d'inflation prévisionnel. Les 250 premières communes bénéficient en plus de la DSU cible. Les autres perçoivent une DSU égale au montant de l'année précédente.

Éligibilité et calcul de la DSU pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants :

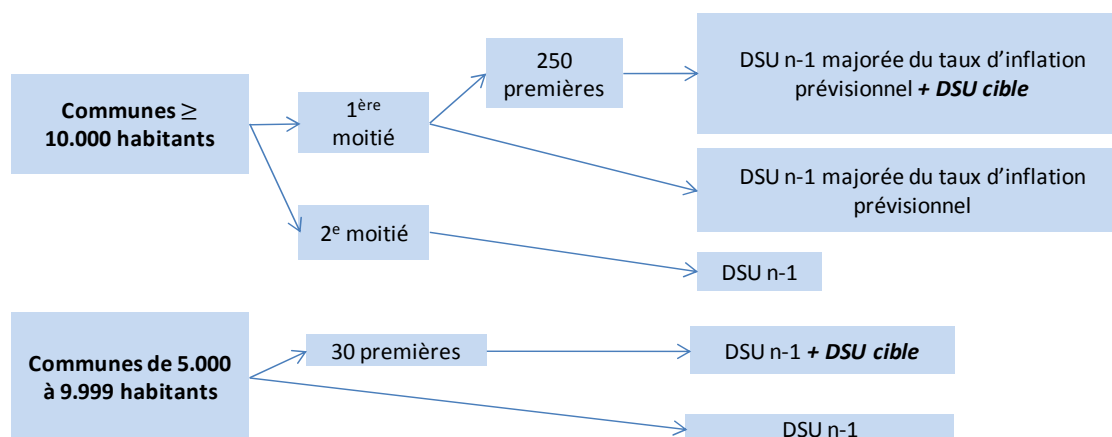
Ces communes sont classées par ordre décroissant selon le même indice synthétique de charges et de ressources, mais tenant compte, pour chaque critère, des valeurs moyennes constatées pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants.

Sont éligibles les communes classées dans le premier dixième (116 sur 1 159 en 2014 ; 117 sur 1 170 en 2015). Les 30 premières communes bénéficient en plus de la DSU cible. Les autres perçoivent une DSU égale au montant de l'année précédente.

¹¹¹ L'article 107 de la loi de finances pour 2015 dispose que la répartition 2015 de la DSU prend en compte la population des ZUS et des ZFU existant au 1^{er} janvier de l'année précédant la répartition (soit au 1^{er} janvier 2014). Les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville ne sont donc pas pris en compte dans la répartition 2015 de la DSU.

¹¹² Ce critère vise l'ensemble des personnes couvertes, à savoir l'allocataire, son conjoint et les personnes vivant habituelle dans le foyer.

Schéma récapitulatif du fonctionnement de la DSU



Hors quote-part outre-mer
Source : Mission

Les communes étant assurées d'avoir au minimum le montant n-1, le montant de la DSU peut connaître une moindre progression mais ne peut baisser. L'accroissement de l'attribution de droit commun (hors DSU cible) de chaque commune ne peut excéder 4 M d'euros par an.

Enfin un **traitement dérogatoire** est prévu pour les 280 communes les plus défavorisées (hors outre-mer), bénéficiaires de la DSU cible, **dans le cas où elles sont contributrices au FPIC**.

- Pour les communes de 10 000 habitants et plus, sur les 250 communes bénéficiaires de la DSU cible, les 150 premières peuvent, lorsqu'elles sont contributrices au FPIC, bénéficier d'une prise en charge intégrale de leur contribution par l'EPCI. En 2014, 56 communes se sont retrouvées dans une telle situation. Les 100 suivantes peuvent bénéficier 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.
- Pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants, sur les 30 communes bénéficiaires de la DSU cible, les 10 premières peuvent bénéficier d'une prise en charge intégrale de leur contribution au FPIC par l'EPCI. Aucune commune n'a eu à bénéficier de ce dispositif en 2014. Les 20 suivantes peuvent bénéficier d'un abattement de 50 % de leur contribution. Trois communes ont été concernées en 2014.

▪ La dotation de solidarité rurale

La DSR a été créée lors de la réforme de la DGF de 1993¹¹³, complétée par la loi de finances pour 2011 instaurant la DSR cible¹¹⁴. Elle résulte d'une extension de la dotation de développement rurale, instaurée en 1992, à l'ensemble des communes rurales. Selon les termes du code général des collectivités territoriales, elle vise à tenir compte, d'une part, des charges supportées par les communes pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, et d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales

¹¹³ Loi n°93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

¹¹⁴ Loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

La DSR représente 30,8 % des dotations de péréquation des communes. Elle a augmenté de plus de 167 % entre 2004 et 2015. Elle s'élève à 1,125 Md d'euros en 2015, dont 60 M d'euros pour la quote-part outre-mer.

Evolution de la dotation de solidarité rurale depuis 2008

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Part dans DSR totale en 2015 (%)	Evolution 2008-11/2015 (en montant et en %)	
Total DSR	0,675	0,717	0,76	0,807	0,844	0,917	0,954	1,065		0,39	57,8%
Fraction « bourg-centre »	0,273	0,294	0,315	0,327	0,336	0,36	0,373	0,406	38%	0,133	48,7%
Fraction « péréquation »	0,402	0,423	0,444	0,456	0,465	0,49	0,502	0,536	50%	0,134	33,3%
Fraction « cible »				0,023	0,042	0,066	0,078	0,123	12%	0,1	334,8%

Hors quote-part outre-mer

Source : Mission - données DGCL 2015 (en Mds€)

Depuis 2011, la DSR est composée de trois fractions cumulables.

Une fraction « bourg-centre » vise à compenser les charges de centralité supportées par les communes rurales. Y sont éligibles les communes de moins de 10 000 habitants qui sont également chefs-lieux de canton ou qui regroupent au moins 15 % de la population du canton ainsi que certains chefs-lieux d'arrondissement de 10 000 à 20 000 habitants, en prenant en compte leur population DGF dans la limite de 10 000 habitants.

Sont exclues les communes de moins de 10 000 habitants qui remplissent l'une des conditions suivantes :

1. être située dans une agglomération ou une unité urbaine représentant au moins 10 % de la population du département ou comptant plus de 250 000 habitants et comptant une commune soit de plus de 100 000 habitants, soit chef-lieu de département ;
2. être située dans un canton dont la commune chef-lieu compte plus de 10 000 habitants ;
3. avoir un potentiel financier par habitant supérieur au double du potentiel financier par habitant moyen des communes de moins de 10 000 habitants.

Parmi les communes de 10 000 à 20 000 habitants, sont exclues celles qui remplissent la condition 1 ou 3.

La loi de finances pour 2015¹¹⁵ a introduit des mesures visant à neutraliser les effets de la réforme de la carte cantonale¹¹⁶. Les communes anciennement chefs-lieux de canton et éligibles à la fraction « bourg-centre » de la DSR, peuvent conserver le bénéfice de cette dotation. Les nouveaux bureaux centralisateurs peuvent également être éligibles à cette fraction.

Cette fraction est répartie en tenant compte de la population DGF, du potentiel financier, de l'effort fiscal. Un coefficient multiplicateur de 1,3 est appliqué lorsque la commune est située en zone de revitalisation rurale.

Une fraction « péréquation » a pour objectif de réduire les inégalités de ressources et de charges. Y sont éligibles les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel

¹¹⁵ Article 107 de la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

¹¹⁶ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013.

financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant à la même strate démographique.

Cette fraction est ensuite répartie :

- pour 30 % en fonction du potentiel financier et de l'effort fiscal ;
- pour 30 % en fonction de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal (à compter de 2012, la longueur de la voirie prise en compte est doublée pour les communes situées en zone de montagne ou pour les communes insulaires¹¹⁷) ;
- pour 30 % en fonction du nombre d'enfants de 3 à 16 ans recensés dans la commune (données INSEE) ;
- pour 10 % en fonction du potentiel financier superficière (par hectare).

Une fraction « cible » est enfin destinée aux communes rurales les plus défavorisées. Y sont éligibles les 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants, parmi celles qui sont éligibles à la fraction « bourg-centre » et/ou à la fraction « péréquation », classées en fonction décroissante d'un indice synthétique. Cet indice est constitué :

- à 70 % du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel financier par habitant de la commune ;
- à 30 % du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique et le revenu par habitant de la commune.

Cette fraction est répartie de la même façon que la fraction « péréquation ».

Le comité des finances locales fixe annuellement la répartition de l'augmentation de la DSR, entre les trois fractions. En 2015, elle est répartie à 30 % vers la fraction « bourg-centre », à 30 % vers la fraction « péréquation » et à 40 % vers la fraction « cible ».

▪ **La dotation nationale de péréquation**

La DNP a été créée lors de la réforme de la DGF de 2004. Elle résulte de l'intégration du fonds national de péréquation dans la DGF en 2004. Elle a pour objet d'assurer la péréquation des ressources entre les communes. Elle représente 21,7 % des dotations de péréquation des communes. Elle a augmenté de plus de 39 % entre 2004 et 2015. Elle s'élève à 794 M d'euros en 2015.

Evolution de la dotation nationale de péréquation depuis 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Part dans DNP totale en 2015 (%)	Evolution 2010/2015 (en montant et en %)	
DNP totale	0,712	0,755	0,764	0,774	0,784	0,794		0,082	12%
Part « principale »	0,524	0,556	0,562	0,567	0,571	0,578	73%	0,054	10%
Part « majoration »	0,150	0,159	0,161	0,165	0,170	0,172	22%	0,022	15%
Quote-part outre-mer	0,037	0,043	0,040	0,041	0,041	0,042	5%	0,005	14%

Source : Mission - données DGCL 2015 (en Mds d'euros)

¹¹⁷ Article L.2334-22 du CGCT : une commune insulaire s'entend d'une commune de métropole située sur une île qui, n'étant pas reliée au continent par une infrastructure routière, comprend une seule commune ou un seul EPCI.

La DNP est composée de deux parts : une part « principale » et une part « majoration ». Pour chaque part, l'attribution n'est pas versée lorsqu'elle est inférieure à 300 euros. Contrairement à la DSR et à la DSU, aucun critère de charges, hormis la population, n'intervient dans le calcul.

La part « principale » vise à corriger les insuffisances de potentiel financier des communes. Sont éligibles les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur de 5% au plus à la moyenne de leur strate démographique et un effort fiscal supérieur à la moyenne de leur strate démographique, ainsi que les communes de plus de 10 000 habitants qui ont un potentiel financier par habitant inférieur ou égal à 85% du potentiel financier de leur strate et un effort fiscal supérieur à 85% de la moyenne de leur strate démographique.

A titre dérogatoire, sont éligibles les communes qui ont soit un potentiel financier par habitant supérieur de 5% au plus à la moyenne de la strate démographique correspondante et un taux de cotisation foncière des entreprises (communes + EPCI) égal ou supérieur au taux plafond, soit un potentiel financier par habitant supérieur de 5% au plus à la moyenne de la strate démographique correspondante et un effort fiscal compris entre 85% et 100% de l'effort fiscal moyen des communes de la même strate démographique. Les premières bénéficient d'une attribution est à taux plein ; les secondes d'une attribution réduite de moitié¹¹⁸.

Pour les communes éligibles, l'attribution est calculée en fonction de l'écart relatif entre leur potentiel financier par habitant et 105 % du potentiel financier moyen par habitant de leur strate démographique. Le montant total des attributions revenant aux communes éligibles comptant 200 000 habitants et plus est égal au produit de leur population par le montant moyen de l'attribution par habitant perçue l'année précédente par ces communes.

La part « majoration » est plus spécifiquement destinée à la réduction des écarts de potentiel fiscal calculé par référence au panier de ressources qui s'est substitué à la taxe professionnelle. Y sont éligibles les communes qui comptent moins de 200 000 habitants éligibles à la part « principale »¹¹⁹ et qui ont un potentiel fiscal relatif aux seuls produits post-réforme de la taxe professionnelle¹²⁰ par habitant inférieur de 15% à la moyenne de leur strate démographique.

Pour les communes éligibles, l'attribution est calculée en fonction de l'écart relatif constaté entre le potentiel fiscal après réforme de la taxe professionnelle par habitant de la commune et le même potentiel fiscal moyen par habitant de sa strate démographique.

Le comité des finances locales fixe annuellement la répartition de l'augmentation de la DNP, entre la part « principale » et la part « majoration ». En 2015, elle est répartie à égalité entre les deux parts.

▪ **Les quotes-parts outre-mer**

Les communes des départements (DOM) et collectivités (COM) d'outre-mer ne sont pas éligibles à la DSU, la DSR ou la DNP en tant que telles. Un régime particulier s'applique. Elles bénéficient de la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM), composée d'une quote-part alimentée

¹¹⁸ Dans l'hypothèse où cet abattement induirait une diminution supérieure à 10% du montant perçu en 2014 par les communes concernées, un total de 90% du montant perçu en 2014 leur serait cependant garanti.

¹¹⁹ Même si aucun versement n'a été effectué en raison du plancher de 300 euros

¹²⁰ Cotisation foncière des entreprises (CFE), cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFNB).

par une fraction de la DSU et de la DSR, et d'une quote-part alimentée par la DNP. Le montant de la dotation est supérieur à celui résultant du strict poids démographique des communes d'outre-mer. En effet, il est calculé en appliquant au montant mis en répartition au plan national un coefficient de majoration de 33% à la population de ces communes¹²¹.

La DACOM représente 5,3 % des dotations de péréquation des communes. Elle a augmenté de plus de 35 % entre 2010 et 2015. Elle s'élève à 195 M d'euros en 2015.

Evolution des quotes-parts outre-mer depuis 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Part dans quote-part totale en 2015 (%)	Evolution 2010/2015 (en montant et en %)	
Total	0,144	0,153	0,159	0,172	0,178	0,195		0,051	35,4%
Quote-part DSU/DSR	0,107	0,113	0,119	0,131	0,136	0,153	78%	0,046	43,0%
Quote-part DNP	0,037	0,04	0,040	0,041	0,041	0,042	22%	0,005	13,5%

Source : Mission - données DGCL 2015 (en Mds d'euros)

Toutes les communes d'outre-mer sont éligibles à la DACOM. Les modalités de répartition diffèrent de celles de la métropole (cf. tableau ci-dessous).

Critères de répartition des quotes-parts outre-mer en 2015

		Quote-part DSU/DSR			Quote-part DNP
		Répartition de la quote-part entre les DOM et les COM	Répartition entre les départements ou collectivités	Répartition entre les communes de chacun de ces départements ou collectivités	
Départements d'outre-mer (DOM)	Communes des DOM (hors Mayotte)	Population INSEE	Population DGF		Population DGF, impôts locaux ménages ¹²²
	Communes de Mayotte		Population INSEE	Population DGF, superficie	Population DGF
Collectivités d'outre-mer (COM)	Communes de la Polynésie française			Population DGF, éloignement du chef-lieu du territoire, capacité financière.	Mêmes modalités que la quote-part DSU/DSR
	Circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna			Population DGF, superficie, éloignement du chef-lieu du territoire	
	Communes de Nouvelle-Calédonie			Population DGF, superficie, éloignement du chef-lieu, capacité financière	
	Communes de Saint-Pierre-et-Miquelon			Population DGF, superficie	

Source : Mission – données DGCL 2015.

¹²¹ Population INSEE.

¹²² Montant total des sommes comprises dans les rôles généraux émis au profit de la commune au titre de l'année pour : la taxe foncière sur les propriétés bâties, majorée des exonérations ; la taxe foncière sur les propriétés non bâties (à hauteur de 30%) ; la taxe d'habitation ; la TEOM ou la REOM. Les communes qui ne perçoivent pas de fiscalité au titre des impôts et taxes précités participent à la répartition en fonction du double de leur population.

Répartition des quotes-parts outre-mer en 2014

DEPARTEMENTS OUTRE MER

Département	Population DGF 2014	DACOM 2014	Quote-part "DSU/DSR"	Quote-part "DNP"	DACOM /hab 2014	DACOM 2013	DACOM variation 2013/2014
Guadeloupe	424 314	27 539 715 €	21 061 132 €	6 478 583 €	64,90 €	26 647 712 €	3,35%
Martinique	407 954	26 477 884 €	20 249 092 €	6 228 792 €	64,90 €	25 824 429 €	2,53%
Guyane	241 381	15 666 615 €	11 981 121 €	3 685 494 €	64,90 €	14 689 915 €	6,65%
Réunion	844 265	54 796 254 €	41 905 704 €	12 890 550 €	64,90 €	52 800 821 €	3,78%
TOTAL DOM	1 917 914	124 480 468 €	95 197 049 €	29 283 419 €		119 962 877 €	3,77%

COLLECTIVITE OUTRE MER

Collectivité	Population DGF 2014	DACOM 2014	Quote-part "DSU/DSR"	Quote-part "DNP"	DACOM /hab 2014	DACOM 2013	DACOM variation 2013/2014
St Pierre et Miquelon	6 775	961 136 €	863 242 €	97 894 €	141,87 €	949 596 €	1,22%
Mayotte	218 343	14 314 578 €	10 947 144 €	3 367 434 €	65,56 €	13 915 426 €	2,87%
Wallis et Futuna	12 900	848 426 €	648 838 €	199 588 €	65,77 €	912 201 €	-6,99%
Polynésie française	281 068	18 081 360 €	13 827 809 €	4 253 551 €	64,33 €	17 577 176 €	2,87%
Nouvelle Calédonie	307 986	20 013 545 €	15 305 457 €	4 708 088 €	64,98 €	19 426 512 €	3,02%
TOTAL COM		54 219 045 €	41 592 490 €	12 626 555 €		52 780 911 €	2,72%

Source : DGCL – données 2014

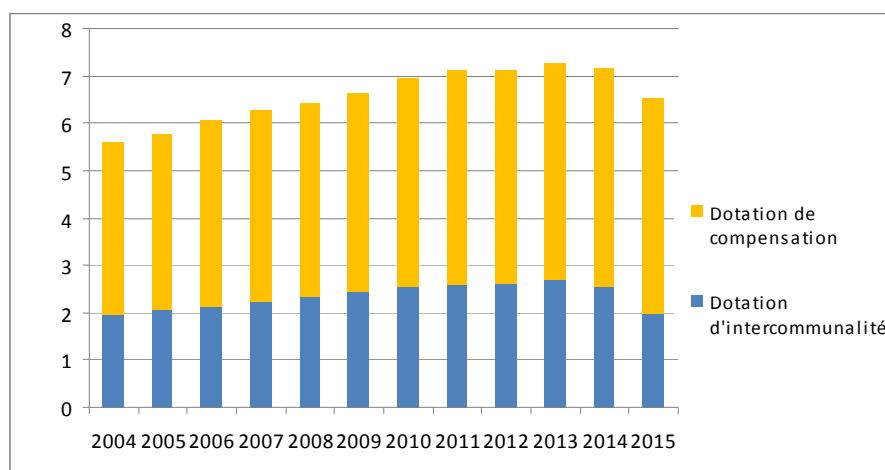
2) LA DGF DES EPCI

La DGF des EPCI est intégrée dans la dotation d'aménagement des communes. Les intercommunalités d'outre-mer ne bénéficient pas d'un régime particulier ; le droit commun s'applique. Elle représente 31% de la DGF du bloc communal. Elle a progressé de 16,79 % entre 2004 et 2015 et s'élève à 6,5 Mds d'euros en 2015.

Evolution de la DGF des EPCI depuis 2004

	Total	Variation (%)	Dotation d'intercommunalité	Variation (%)	Part dans DGF (%)	Dotation de compensation	Variation (%)	Part dans DGF (%)
2004	5,6		1,94		34,6%	3,67		65,4%
2005	5,7	0,03	2,05	5,5%	35,6%	3,70	1,01%	64,4%
2006	6,1	0,06	2,14	4,8%	35,2%	3,95	6,70%	64,8%
2007	6,3	0,03	2,25	4,9%	35,7%	4,04	2,35%	64,3%
2008	6,4	0,02	2,33	3,6%	36,2%	4,11	1,58%	63,8%
2009	6,6	0,03	2,43	4,3%	36,5%	4,22	2,68%	63,5%
2010	6,9	0,05	2,54	4,7%	36,6%	4,41	4,50%	63,4%
2011	7,1	0,03	2,59	1,9%	36,3%	4,55	3,24%	63,7%
2012	7,1	0,00	2,63	1,4%	36,8%	4,51	-0,86%	63,2%
2013	7,3	0,02	2,70	2,9%	37,2%	4,56	0,95%	62,8%
2014	7,2	-0,01	2,54	-6,0%	35,4%	4,63	1,60%	64,6%
2015	6,5	-0,09	1,99	-21,7%	30,4%	4,55	-1,73%	69,5%
2004-2015		16,79%		2,63%			24,06%	

Source : Mission – données DGCL 2015 (en Mds d'euros)



Source : Mission – données DGCL 2015 (en Mds d'euros)

Evolution de la dotation d'intercommunalité entre 2009 et 2014 par catégorie juridique d'EPCI

	2009	2010	2011	2011	2012	2013	2014	Variation 2009-2014
CU et métropoles	620 677 338	623 450 115	626 555 029	626 555 029	629 168 605	634 720 304	581 945 360	-6,24%
CA	970 503 828	1 048 862 343	1 089 417 310	1 089 417 310	1 124 807 337	1 192 089 762	1 155 957 342	19,11%
CC à FPU (DGF simple ou bonifiée)	545 327 105	581 798 751	592 740 869	592 740 869	596 736 667	616 514 113	595 028 579	9,11%
CC à fiscalité additionnelle	275 440 580	270 788 764	264 833 719	264 833 719	259 587 792	246 631 512	198 027 032	-28,11%
SAN	16 738 032	16 738 032	16 738 034	16 738 034	16 738 034	11 997 411	9 273 434	-44,60%
TOTAL EPCI	2 411 948 851	2 524 899 973	2 573 546 928	2 573 546 928	2 610 300 401	2 689 955 691	2 530 958 313	4,93%

Source : Mission – données DGCL 2014 (en euros)

Depuis 2004, la DGF des EPCI comprend deux composantes : une dotation de compensation et une dotation d'intercommunalité.

a) Une dotation de compensation prépondérante

La dotation de compensation comprend l'ancienne compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle des EPCI ainsi que la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) subies entre 1998 et 2001. Les EPCI à fiscalité professionnelle unique récupèrent la part « compensation part salaires » de la dotation forfaitaire des communes membres. La part liée aux DCTP reste en revanche attribuée aux communes.

La part « compensation part salaires » de la dotation de compensation est écrêtée, à un taux fixé par le comité des finances locales¹²³, afin de financer, complémentirement à l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes, les nouveaux emplois de la DGF (accroissement de la population, évolution de l'intercommunalité et progression des dotations de péréquation des communes).

La dotation de compensation des EPCI est par ailleurs minorée d'un montant égal au produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) perçu par l'Etat en 2010, sur le périmètre de l'intercommunalité. Ce prélèvement est réalisé d'abord sur la part « compensation part salaires », puis sur la part liée aux DCTP et, à défaut, sur la fiscalité directe locale de l'EPCI concerné.

b) Une dotation d'intercommunalité étroitement liée au statut juridique de l'EPCI

En application de la loi du 12 juillet 1999, complétée par les lois du 16 décembre 2010 puis 27 janvier 2014¹²⁴, cinq catégories d'EPCI peuvent percevoir la dotation d'intercommunalité : les communautés urbaines et les métropoles¹²⁵, les communautés d'agglomération, les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique, les communautés de communes à fiscalité additionnelle et les syndicats et communautés d'agglomération nouvelle.

Le montant de la dotation d'intercommunalité à répartir pour chaque catégorie d'EPCI est calculé sur la base d'un montant forfaitaire par habitant.

Catégorie juridique	Nombre d'EPCI 2015	Nombre communes 2015	Population DGF 2015 pondérée	Montant par habitant 2015	Masse répartie 2015	Masse répartie 2015 après minations
Communautés urbaines et métropoles	21	713	10 121 510	60,00 €	773 865 490 €	541 167 649 €
Communautés d'agglomération	226	4 744	26 708 336	45,40 €	1 212 558 454 €	857 265 298 €
Communautés de communes (CC) à fiscalité professionnelle unique et DGF bonifiée	999	16 785	18 752 471	34,06 €	639 513 665 €	451 379 347 €
CC à fiscalité professionnelle unique et DGF non bonifiée	65	927	791 569	24,48 €	18 573 106 €	11 536 821 €
CC à fiscalité additionnelle	822	13 412	9 499 840	20,05 €	211 778 896 €	135 818 766 €
Syndicats et communautés d'agglomération nouvelle	3	15	150 536	48,42 €	7 288 953 €	1 324 587 €
TOTAL EPCI	2 136	36 596	66 024 262		2 863 578 564 €	1 998 492 468 €

Source : DGCL – données 2015

¹²³ En 2014, il a été fixé à 1,09% ; en 2015 à 2,18%.

¹²⁴ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ; loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite MAPTAM).

¹²⁵ Y compris les métropoles d'Aix-Marseille Provence et de Lyon.

Les modalités de répartition sont différentes entre les catégories d'EPCI. Pour les communautés urbaines et les métropoles, la dotation d'intercommunalité est répartie entre les EPCI en fonction de la population. Pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les syndicats d'agglomération nouvelle, la dotation d'intercommunalité est répartie entre une dotation de base (30%) et une dotation de péréquation (70%). Pour les communautés de communes et communautés d'agglomération, la dotation de base est répartie en fonction de la population DGF totale des communes regroupées¹²⁶ et du coefficient d'intégration fiscale¹²⁷ tandis que la dotation de péréquation est répartie en fonction de la population¹²⁸, de l'écart relatif de potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale. Pour les syndicats d'agglomération nouvelle, le coefficient d'intégration fiscale n'est pas pris en compte.

La dotation d'intercommunalité est minorée de la contribution au redressement des finances publiques répartie entre les EPCI à fiscalité propre au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal. Dans le cas où le montant de la dotation d'intercommunalité s'avère insuffisant pour supporter cette minoration, le reliquat est prélevé sur les compensations d'exonérations de fiscalité locale ou sur les douzièmes de fiscalité.

Enfin, les EPCI concernés se voient prélever une part, fixée au prorata des montants perçus l'année précédente, pour alimenter les fonds de financement des missions de préfiguration des métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence.

*

Pour l'ensemble de la DGF du bloc communal, des dispositions spécifiques sont prévues en termes de bonifications, de majorations, de garanties et d'écèlement (cf. notes d'information de la DGCL).

¹²⁶ La population est éventuellement pondérée. La pondération applicable aux communautés de communes correspond à l'abattement de 50% la première année d'attribution de la dotation d'intercommunalité à la suite d'une création ex nihilo. Cet abattement ne s'applique pas aux EPCI issus de fusions.

¹²⁷ Au titre de la première année d'attribution de la dotation dans une catégorie, le CIF à prendre en compte est égal, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, au CIF moyen de la catégorie d'établissement à laquelle elles appartiennent.

¹²⁸ La population est éventuellement pondérée (cf. supra).

ANNEXE 8 : PRESENTATION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES DEPARTEMENTS

Sources :

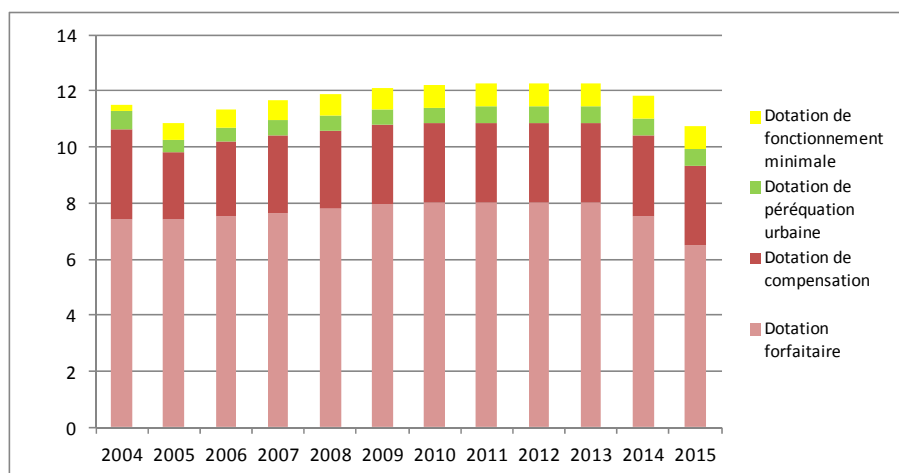
- Articles L.3334-1 et suivants du code général des collectivités territoriales
- Notes d'information de la DGCL
- Bilan de la répartition de la DGF au titre de l'année 2015

La DGF des départements a été instaurée par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979. Elle bénéficie aux départements métropolitains et d'outre-mer, ainsi qu'aux collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin¹²⁹. Elle représente **29 % de la DGF**. Elle a diminué de 6,4% entre 2004 et 2015 et s'élève à 10,75 Mds d'euros en 2015.

Evolution de la DGF des départements depuis 2004

	Total	Variation (%)	Dotation forfaitaire	Variation (%)	Part dans DGF (%)	Dotation de compensation	Variation (%)	Part dans DGF (%)	Dotation de péréquation urbaine	Variation (%)	Part dans DGF (%)	Dotation de fonctionnement minimale	Variation (%)	Part dans DGF (%)
2004	11,48		7,43		64,7%	3,18		27,7%	0,69		6,0%	0,17		1,5%
2005	10,84	-5,6%	7,41	-0,3%	68,3%	2,43	-23,6%	22,5%	0,44	-37,1%	4,0%	0,56	223,6%	5,2%
2006	11,32	4,4%	7,56	2,0%	66,7%	2,66	9,2%	23,5%	0,47	8,7%	4,2%	0,63	12,6%	5,6%
2007	11,65	2,9%	7,67	1,5%	65,8%	2,76	4,0%	23,7%	0,52	9,7%	4,5%	0,70	9,8%	6,0%
2008	11,89	2,1%	7,78	1,5%	65,5%	2,81	1,6%	23,6%	0,56	6,9%	4,7%	0,74	6,9%	6,3%
2009	12,12	1,9%	7,95	2,1%	65,6%	2,83	0,8%	23,4%	0,55	-0,2%	4,6%	0,78	5,4%	6,5%
2010	12,19	0,6%	8,01	0,8%	65,7%	2,84	0,2%	23,3%	0,56	0,4%	4,6%	0,79	0,4%	6,5%
2011	12,25	0,5%	8,04	0,3%	65,6%	2,84	0,0%	23,1%	0,56	0,4%	4,6%	0,83	4,8%	6,7%
2012	12,25	0,0%	8,03	-0,1%	65,5%	2,83	-0,1%	23,1%	0,62	10,4%	5,0%	0,78	-5,8%	6,3%
2013	12,26	0,1%	8,01	-0,1%	65,4%	2,83	-0,1%	23,1%	0,62	1,0%	5,1%	0,79	1,8%	6,5%
2014	11,81	-3,6%	7,56	-5,7%	64,0%	2,83	0,0%	24,0%	0,63	0,6%	5,3%	0,80	0,8%	6,7%
2015	10,75	-9,0%	6,49	-14,2%	60,3%	2,82	-0,3%	26,3%	0,63	1,1%	5,9%	0,81	1,5%	7,5%
2004-2015		-6,4%		-12,7%			-11,4%			-8,5%			364,9%	

Source : Mission – données DGCL 2015 (en Mds d'euros)



Source : Mission – données DGCL 2015 (en Mds d'euros)

La DGF des départements comprend **quatre composantes** : une dotation forfaitaire, une dotation de compensation et deux dotations de péréquation, la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

Les règles relatives à la dotation forfaitaire et à la dotation de péréquation s'appliquent aux départements d'outre-mer et aux collectivités de Saint-Pierre-et-

¹²⁹ L'article 104 de la loi de finances rectificative pour 2007, qui avait rendu la collectivité de Saint-Barthélemy éligible à la DGF des départements pour 2008, a prévu sa non éligibilité, à partir de 2009.

Miquelon et Saint-Martin. En revanche deux quotes-parts spécifiques sont calculées au titre de la DPU et de la DFM. Leurs montants sont déterminés en utilisant un ratio de population égal au double du rapport, majoré de 10 %, entre la population municipale des départements et collectivités d'outre-mer éligibles à la DGF des départements et cette même population majorée de la population municipale des départements de métropole. La quote-part DPU est ensuite répartie au prorata de la population des collectivités concernées. La quote-part DFM est répartie pour 80 % en fonction de leur population, pour 10 % en fonction de la longueur de voirie et pour 10% en fonction de leur potentiel financier.

1) Une dotation forfaitaire importante dont l'architecture a été consolidée en 2015

La dotation forfaitaire des départements comprenait deux composantes en 2014. La dotation de base était déterminée en fonction de la population DGF, sur la base d'un montant forfaitaire par habitant de 74,02 euros. S'y ajoutait un complément de garantie, écrêté de manière péréquée¹³⁰ afin de financer les composantes dynamiques de la DGF des départements (accroissement de la dotation de base avec la population et progression des dotations de péréquation¹³¹).

Elle est minorée de la contribution au redressement des finances publiques, à l'exception du département de Mayotte et des collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin qui en sont exemptés. La contribution est répartie entre les départements en fonction d'un indice synthétique prenant en compte le revenu (70 %) et le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (30 %). Dans le cas où un département ne bénéficie pas d'une dotation forfaitaire suffisante pour supporter la totalité de cette minoration, la différence est prélevée sur le montant qu'il perçoit au titre des compensations d'exonérations de fiscalité locale ou sur ses ressources fiscales. Dans le cas du département de Paris, une partie de la contribution pèse en pratique sur la dotation forfaitaire de la commune de Paris¹³².

Depuis 2015, la dotation forfaitaire est consolidée en une composante unique. Elle est égale au montant notifié de l'année précédente¹³³, majorée ou minorée de variation de la population DGF (hors Paris), à raison de 74,02 euros par habitant.

Les modalités d'écrêtement pour financer les composantes dynamiques de la DGF ont été revues en 2015. La totalité de cette dotation est désormais écrêtée. Ce prélèvement demeure péréqué : il est appliqué aux départements dont le potentiel financier par habitant est supérieur à 95 % du potentiel financier par habitant moyen mais ne peut excéder 5 % de la dotation forfaitaire notifiée de l'année précédente.

La dotation forfaitaire est par ailleurs minorée de la contribution au redressement des finances publiques dans les mêmes conditions qu'en 2014.

¹³⁰ La loi de finances pour 2013 prévoit que ne contribuent que les départements dont le potentiel financier par habitant est supérieur à 95 % du potentiel financier par habitant moyen des départements. Cet écrêtement est plafonné à 10 % du complément de garantie de l'année précédente.

¹³¹ La progression de la péréquation est financé pour moitié par cet écrêtement ; L'autre moitié est financée par des ressources externes, par ponction sur des « variables d'ajustement » (allocations compensatrices soumises à minoration).

¹³² Le département de Paris rembourse à la commune le montant prélevé.

¹³³ Après contribution au redressement des finances publiques.

2) Une dotation de compensation liée aux transferts de compétences

Créée par la loi de finances pour 2004, elle intègre 95 % de l'ancienne dotation générale de décentralisation (DGD) et compense la suppression des contingents communaux d'aide sociale (CCAS)¹³⁴.

La loi de finances pour 2012 prévoit que la dotation de compensation est égale au montant perçu l'année précédente. Elle est minorée au titre des mesures de recentralisation sanitaire¹³⁵ et, depuis 2015, du transfert à l'Assurance maladie de la totalité du financement des centres de dépistages anonymes et gratuits et des centres d'information, de dépistage et de diagnostic des infections sexuellement transmissibles.

3) Des dotations de péréquation qui bénéficient à tous les départements à l'exception de Paris et des Hauts-de-Seine

Le solde de la DGF des départements, une fois soustraits ceux de la dotation forfaitaire et de la dotation de compensation, est réparti par le comité des finances locales entre la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM). En 2015, la péréquation départementale a progressé de 20 M d'euros. Comme en 2012, 2013 et 2014, le comité des finances locales a choisi d'affecter 35 % à la DPU (+7 M d'euros) et 65 % à DFM (+ 13 M d'euros) en 2015.

La DPU est destinée aux départements « urbains », dont la densité de population est supérieure à 100 habitants au km² et dont le taux d'urbanisation¹³⁶ est supérieur à 65 %. La DFM s'adresse aux départements « ruraux », qui ne remplissent pas ces conditions.

Les départements et collectivités d'outre-mer sont éligibles de droit à ces dotations. Deux quotes-parts sont prélevées de leur enveloppe, par application à la DPU et à la DFM d'un ratio égal au double du rapport, majoré de 10%, entre la population municipale des départements et collectivités d'outre-mer éligibles à la DGF des départements et cette même population majorée de la population municipale des départements de métropole.

La quote-part « DPU » est répartie, pour le département de Mayotte et les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin, en appliquant au montant de DPU le double du rapport, majoré de 10 %, entre la population municipale de chaque collectivité et la population municipale de l'ensemble des départements et collectivités de métropole et d'outre-mer éligibles à la DGF des départements. Pour les autres DOM, le reliquat est réparti au prorata de leur population municipale.

La quote-part « DFM » est répartie, pour le département de Mayotte et les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin, en appliquant le même ratio que pour la quote-part DPU. Le reliquat est réparti entre les autres DOM en fonction de leur longueur de voirie, de leur population DGF et de leur potentiel financier.

Après prélèvement de la quote-part outre-mer, le solde est réparti entre les départements métropolitains éligibles.

¹³⁴ Montants dus en 2003 au titre de l'ancien concours particulier.

¹³⁵ En 2015, sont concernés les départements de la Mayenne, de l'Aveyron et de l'Hérault.

¹³⁶ Au sens de l'INSEE, le taux d'urbanisation correspond au nombre de communes comprises dans une unité urbaine.

Sont éligibles à la DPU les départements métropolitains considérés comme « urbains »¹³⁷ dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal à 1,5 fois le potentiel financier par habitant moyen des départements « urbains »¹³⁸ et dont le revenu par habitant est inférieur ou égal à 1,4 fois le revenu par habitant moyen des départements « urbains ».

La DPU est ensuite répartie entre les départements éligibles en fonction du potentiel financier par habitant, du revenu par habitant, de la proportion de bénéficiaires d'aides personnalisées au logement (APL) et de la proportion de bénéficiaires du RSA.

Sont éligibles à la DFM les départements métropolitains qui ne sont pas considérés comme « urbains » et dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal au double du potentiel financier par habitant moyen des départements « non urbains ».

La DFM est ensuite répartie entre les départements éligibles en fonction de la longueur de la voirie, du potentiel financier par habitant et du potentiel financier au km². Les attributions qui augmentent de plus de 30 % par rapport à l'année précédente sont écartées et les montants ainsi récupérés sont réparties entre les départements¹³⁹.

En 2014, en métropole et outre-mer, 40 départements ont bénéficié de la DPU, pour un montant moyen par habitant de 15,69 euros¹⁴⁰ et 68 départements ont bénéficié de la DFM, pour un montant moyen par habitant de 30,01 euros, soit deux fois plus que la DPU¹⁴¹.

Plusieurs mécanismes de garantie sont par ailleurs prévus s'agissant de ces dotations de péréquation : une garantie de non baisse pour les départements éligibles et une garantie de sortie progressive pour les départements qui perdent leur éligibilité (cf. notes d'information de la DGCL).

¹³⁷ En 2014, 35 départements remplissent ces conditions

¹³⁸ Contre deux fois le potentiel financier par habitant moyen des départements urbains jusqu'alors. Suite à cette modification, les départements de Paris et des Hauts-de-Seine ont perdu leur éligibilité à la DPU.

¹³⁹ En 2013 et en 2014, aucun département ne fait l'objet d'un tel écartement.

¹⁴⁰ Dont quote-part outre-mer DPU/DFM. 33 départements métropolitains, 5 DOM et 2 COM.

¹⁴¹ Dont quote-part outre-mer DPU/DFM. 61 départements métropolitains, 5 DOM et 2 COM.

Répartition de la DGF des départements en 2014

Département	Total DGF 2013	Population DGF 2014	Dotation de compensation 2014	Dotation forfaitaire 2014	Dotation forfaitaire minorée 2014	Dotation de péréquation (DPU/DFM) 2014	Total DGF 2014	DGF totale / hab. 2014
1 AIN	87 613 762	620 271	9 421 793	66 108 203	61 511 668	12 683 892	83 617 353	134,81
2 AISNE	111 353 004	551 176	27 034 243	70 898 409	68 133 059	13 770 250	108 937 552	197,65
3 ALLIER	70 764 662	357 537	7 166 129	51 348 273	49 252 290	12 195 911	68 614 330	191,91
4 ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	38 425 044	198 716	5 175 148	21 146 009	19 934 880	12 190 335	37 300 363	187,71
5 HAUTES-ALPES	35 338 020	196 412	5 144 714	19 171 439	17 984 377	11 349 973	34 479 064	175,54
6 ALPES-MARITIMES	130 021 039	1 253 002	16 658 694	97 564 441	87 296 331	15 600 001	119 555 026	95,41
7 ARDECHE	70 332 991	352 568	16 404 455	43 215 889	41 112 481	11 127 011	68 643 947	194,70
8 ARDENNES	72 340 494	288 210	27 353 431	36 499 147	34 936 535	8 465 365	70 755 331	245,50
9 ARIEGE	41 632 197	177 888	7 029 701	24 534 949	23 557 053	10 306 860	40 893 614	229,88
10 AUBE	63 637 097	310 741	9 596 635	44 000 396	42 113 341	10 180 393	61 890 369	199,17
11 AUDE	84 188 638	422 520	21 029 039	51 423 790	49 329 862	12 026 493	82 385 944	194,99
12 AVEYRON	83 147 837	305 625	24 832 613	42 128 602	40 331 180	15 953 829	81 117 622	265,42
13 BOUCHES-DU-RHONE	425 588 130	2 010 186	136 877 244	254 772 740	240 888 521	32 797 900	410 563 665	204,24
14 CALVADOS	126 775 898	754 594	29 466 250	82 306 585	77 807 321	15 473 527	122 747 098	162,67
15 CANTAL	52 421 388	167 507	14 798 351	24 194 531	23 265 464	13 604 233	51 668 048	308,45
16 CHARENTE	72 425 475	364 082	11 566 260	49 712 377	47 645 423	11 004 054	70 215 737	192,86
17 CHARENTE-MARITIME	123 142 261	715 936	21 665 743	86 820 789	82 441 706	14 955 533	119 062 982	166,30
18 CHER	77 586 883	325 561	21 817 707	44 882 524	42 884 554	10 898 347	75 600 608	232,22
19 CORREZE	67 472 241	264 692	19 119 706	36 123 378	34 570 095	12 209 229	65 899 030	248,96
21 COTE-D'OR	97 367 335	540 401	14 547 142	69 793 196	66 396 859	13 312 002	94 256 003	174,42
22 COTES-D'ARMOR	122 723 465	648 419	30 006 887	79 389 282	75 456 475	13 549 509	119 012 871	183,54
23 CREUSE	50 035 378	140 515	16 114 808	18 318 099	17 544 682	15 569 087	49 228 577	350,34
24 DORDOGNE	107 794 620	449 358	35 427 552	59 750 903	57 283 924	12 675 456	105 386 932	234,53
25 DOUBS	86 105 714	541 164	8 822 435	67 059 555	63 577 075	10 335 497	82 735 007	152,88
26 DROME	100 256 845	508 024	17 324 007	72 389 930	69 064 718	10 563 643	96 952 368	190,84
27 EURE	108 374 434	607 027	17 133 817	78 365 506	74 662 913	13 241 713	105 038 443	173,04
28 EURE-ET-LOIR	85 594 668	443 678	17 783 418	54 842 606	52 070 423	13 063 392	82 917 233	186,89
29 FINISTERE	203 361 558	966 632	71 279 153	118 454 891	112 006 973	13 789 177	197 075 303	203,88
30 GARD	144 408 307	768 071	29 504 847	102 518 280	98 153 218	12 883 569	140 541 634	182,98
31 HAUTE-GARONNE	170 361 643	1 283 773	20 456 437	131 456 071	123 164 220	19 016 856	162 637 513	126,69
32 GERS	53 802 388	198 406	11 460 490	29 392 565	28 361 198	13 006 478	52 828 166	266,26
33 GIRONDE	210 328 423	1 528 454	5 611 568	183 092 904	172 447 410	22 909 600	200 968 578	131,48
34 HERAULT	178 177 416	1 187 067	34 061 655	125 636 158	118 497 516	19 759 732	172 318 903	145,16
35 ILLE-ET-VILAINE	165 898 403	1 028 835	34 333 146	115 884 809	109 257 846	16 325 400	159 916 392	155,43
36 INDRE	56 325 497	244 451	7 632 283	36 128 014	34 630 136	12 501 171	54 763 590	224,03
37 INDRE-ET-LOIRE	112 976 614	606 867	23 592 001	77 964 842	73 940 663	11 927 343	109 460 007	180,37
38 ISERE	241 183 233	1 265 821	56 510 813	167 834 689	159 216 252	16 771 388	232 498 453	183,67
39 JURA	54 383 689	276 330	7 889 918	36 793 579	35 202 116	9 781 636	52 873 670	191,34
40 LANDES	80 702 242	436 757	12 101 611	56 997 617	54 008 150	11 858 685	77 968 446	178,52
41 LOIR-ET-CHER	66 028 678	346 004	7 948 528	48 201 179	46 042 992	10 158 379	64 149 899	185,40
42 LOIRE	147 004 094	766 268	28 728 198	105 753 355	100 873 102	11 993 435	141 594 735	184,78
43 HAUTE-LOIRE	48 428 315	249 803	7 564 478	29 204 492	27 806 537	11 901 943	47 272 958	189,24
44 LOIRE-ATLANTIQUE	195 100 807	1 366 106	12 069 980	164 368 709	154 923 239	19 943 161	186 936 380	136,84
45 LOIRET	98 283 595	676 213	11 335 822	74 236 196	69 761 780	13 131 404	94 229 006	139,35
46 LOT	47 780 015	196 085	8 094 657	28 616 214	27 499 364	11 096 310	46 690 331	238,11
47 LOT-ET-GARONNE	67 477 832	341 344	14 673 419	43 280 255	41 385 704	9 532 004	65 591 127	192,16
48 LOZERE	45 911 664	96 081	15 869 209	12 999 571	12 460 546	17 051 173	45 380 928	472,32
49 MAINE-ET-LOIRE	131 411 211	800 629	21 912 623	94 745 920	90 024 394	15 162 453	127 099 470	158,75
50 MANCHE	70 608 065	540 633	14 534 447	41 499 718	38 389 869	14 855 800	67 780 116	125,37
51 MARNE	85 265 337	572 922	13 994 588	57 743 793	53 733 641	13 761 700	81 489 929	142,24
52 HAUTE-MARNE	50 654 635	189 823	12 137 471	26 946 379	25 911 728	11 443 468	49 492 667	260,73
53 MAYENNE	58 559 688	314 831	6 708 070	41 847 453	40 049 195	10 056 646	56 813 911	180,46
54 MEURTHE-ET-MOSELLE	134 840 701	738 504	27 384 439	95 350 296	90 737 164	11 696 938	129 818 541	175,79
55 MEUSE	55 060 222	198 313	16 528 227	27 580 663	26 536 042	10 920 095	53 984 364	272,22
56 MORBIHAN	147 934 880	805 632	35 912 695	98 438 549	93 233 668	14 226 484	143 372 847	177,96
57 MOSELLE	183 198 963	1 053 225	49 651 601	116 710 091	109 410 992	16 992 921	176 055 514	167,16
58 NIEVRE	66 181 188	240 165	19 177 033	35 552 273	34 208 228	11 182 651	64 567 912	268,85
59 NORD	659 659 577	2 591 478	293 995 682	318 677 562	303 155 198	45 321 228	642 472 108	247,92
60 OISE	147 271 937	814 968	23 826 777	110 877 973	105 860 757	12 704 127	142 391 661	174,72

	Département	Total DGF 2013	Population DGF 2014	Dotation de compensation 2014	Dotation forfaitaire 2014	Dotation forfaitaire minorée 2014	Dotation de péréquation (DPU/DFM) 2014	Total DGF 2014	DGF totale / hab. 2014
61	ORNE	79 270 435	307 854	23 621 125	43 812 220	42 196 833	11 828 416	77 646 374	252,22
62	PAS-DE-CALAIS	343 217 840	1 506 975	151 477 858	164 439 497	156 330 089	27 419 882	335 227 829	222,45
63	PUY-DE-DOME	113 734 134	672 031	23 770 771	71 756 756	67 617 987	18 895 766	110 284 524	164,11
64	PYRENEES-ATLANTIQUES	125 099 421	704 631	20 621 961	90 364 131	85 316 266	13 370 170	119 308 397	169,32
65	HAUTES-PYRENEES	63 370 750	263 461	15 343 915	39 334 145	37 843 055	8 555 371	61 742 341	234,35
66	PYRENEES-ORIENTALES	74 839 181	545 721	12 849 413	52 830 064	49 636 631	9 491 544	71 977 588	131,89
67	BAS-RHIN	169 288 986	1 111 338	21 990 482	130 363 300	121 946 568	16 430 903	160 367 953	144,30
68	HAUT-RHIN	126 590 139	762 201	17 273 906	98 344 678	92 516 572	10 802 918	120 593 396	158,22
69	RHONE	316 057 306	1 762 570	53 869 653	237 441 022	223 209 072	25 126 034	302 204 759	171,46
70	HAUTE-SAONE	56 768 717	247 882	14 242 045	32 600 559	31 256 537	10 081 746	55 580 328	224,22
71	SAONE-ET-LOIRE	111 283 005	579 285	21 190 354	76 530 302	73 074 219	13 734 616	107 999 189	186,44
72	SARTHE	99 555 857	579 246	12 048 651	75 759 923	72 322 892	12 057 229	96 428 772	166,47
73	SAVOIE	78 952 146	541 117	18 273 801	49 764 686	45 498 964	11 144 144	74 916 909	138,45
74	HAUTE-SAVOIE	91 197 655	856 549	6 037 687	75 316 948	67 796 823	10 002 628	83 837 138	97,88
75	PARIS	14 579 431	2 340 693	0	13 121 488	0	0	0	0,00
76	SEINE-MARITIME	222 436 830	1 273 131	33 861 173	167 732 691	160 487 673	20 322 104	214 670 950	168,62
77	SEINE-ET-MARNE	161 561 915	1 355 392	14 087 586	128 952 699	119 341 239	19 918 362	153 347 187	113,14
78	YVELINES	145 180 773	1 425 861	0	127 175 671	111 634 161	17 480 986	129 115 147	90,55
79	DEUX-SEVRES	77 120 025	380 064	17 726 478	48 775 092	46 516 953	10 742 072	74 985 503	197,30
80	SOMME	117 135 393	593 550	28 798 990	76 295 606	73 087 397	12 090 392	113 976 779	192,03
81	TARN	78 487 613	392 386	14 938 768	52 396 873	50 281 847	11 316 670	76 537 285	195,06
82	TARN-ET-GARONNE	50 083 486	251 928	7 750 102	34 758 514	33 455 676	7 791 976	48 997 754	194,49
83	VAR	153 448 684	1 185 454	44 578 476	92 446 277	83 305 769	16 417 271	144 301 516	121,73
84	VAUCLUSE	114 339 728	566 734	18 670 967	86 504 435	82 770 590	9 000 309	110 441 866	194,87
85	VENDEE	111 165 802	740 762	10 165 205	87 197 733	82 325 203	14 101 912	106 592 320	143,90
86	VIENNE	77 430 928	440 610	18 028 956	47 552 502	44 725 279	12 091 233	74 845 468	169,87
87	HAUTE-VIENNE	87 647 864	392 139	28 303 008	49 486 916	47 085 188	10 007 015	85 395 211	217,77
88	VOSGES	83 276 434	397 659	18 680 538	54 721 073	52 522 219	9 543 465	80 746 222	203,05
89	YONNE	83 172 844	365 207	20 562 259	51 094 466	48 904 656	11 489 989	80 956 904	221,67
90	TERRITOIRE DE BELFORT	27 090 359	144 205	2 868 389	21 911 343	20 983 750	2 305 008	26 157 147	181,39
91	ESSONNE	168 355 207	1 232 062	1 313 880	150 671 310	140 847 937	16 159 891	158 321 708	128,50
92	HAUTS-DE-SEINE	263 837 953	1 601 245	16 665 134	246 072 610	226 863 249	0	243 528 383	152,09
93	SEINE-ST-DENIS	289 844 849	1 534 627	30 688 272	229 613 933	220 409 154	28 877 408	279 974 834	182,44
94	VAL-DE-MARNE	236 852 425	1 341 128	23 368 227	194 048 386	183 255 372	18 805 385	225 428 984	168,09
95	VAL-DOISE	165 585 446	1 185 287	1 705 809	145 917 371	137 242 535	19 033 451	157 981 795	133,29
971	GUADELOUPE	137 412 487	417 442	70 551 997	46 905 247	45 054 758	20 130 269	135 737 024	325,16
972	MARTINIQUE	166 864 932	401 381	100 564 939	46 212 423	44 149 150	19 727 066	164 441 155	409,69
973	GUYANE	53 519 624	239 081	17 057 548	23 614 131	22 819 653	13 662 926	53 540 127	223,94
974	REUNION	377 247 610	835 229	251 912 700	87 486 828	82 809 055	38 026 397	372 748 152	446,28
975	ST PIERRE ET MIQUELON	3 807 801	6 544	3 022 965	484 399	484 399	300 949	3 808 313	581,95
976	MAYOTTE	29 016 522	213 897	469 491	18 372 259	18 372 259	10 211 652	29 053 402	135,83
978	SAINT MARTIN	12 223 779	37 726	0	10 362 761	10 362 761	1 825 117	12 187 878	323,06
20A	CORSE-DU-SUD	63 961 772	183 516	38 081 037	16 744 977	15 494 555	9 174 280	62 749 872	341,93
20B	HAUTE-CORSE	65 246 798	207 489	37 398 151	17 306 326	16 001 207	10 684 640	64 083 998	308,85
	TOTAL	12 258 191 223	68 329 591	2 830 232 455	8 014 141 179	7 560 099 200	1 422 946 352	11 813 278 007	172,89

Source : DGCL – données 2014 (montant en euros)

ANNEXE 9 : PRESENTATION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES REGIONS

Sources :

- Articles L.4332-4 et suivants du CGCT
- Notes d'information de la DGCL du 20 mai 2014 et du 7 mai 2015
- Bilan de la répartition de la DGF au titre de l'année 2015

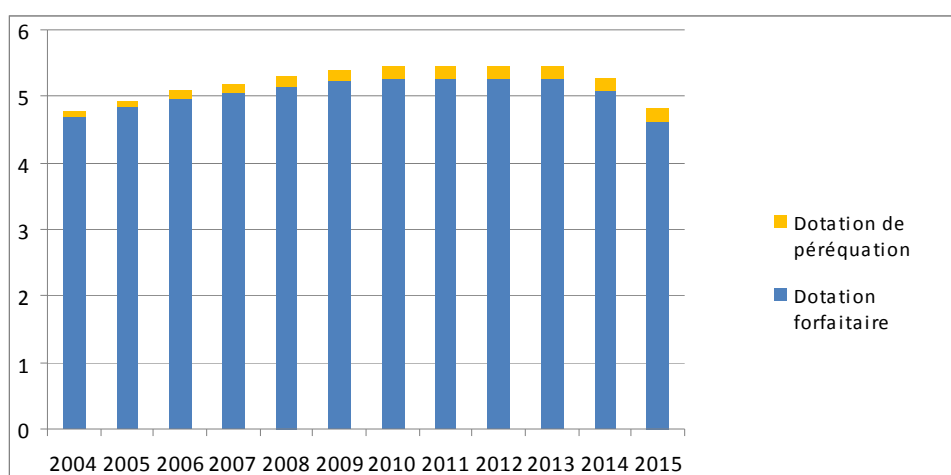
La DGF des régions a été instaurée par la loi de finances pour 2004. Elle regroupe 95 % de l'ancienne dotation générale de décentralisation et certaines compensations de pertes de recettes fiscales (suppression de la compensation « part salaires » des bases de taxe professionnelle et des parts régionales de droits de mutation à titre onéreux et de taxe d'habitation). Ainsi, historiquement, la DGF des régions a pour vocation principale de compenser le coût des transferts de compétences.

La DGF des régions représente 13 % de la DGF totale. Elle est globalement stable entre 2004 et 2015 et s'élève à 4,8 Mds d'euros en 2015.

Evolution de la DGF des régions depuis 2004

	DGF totale des régions	Variation (%)	Dotation forfaitaire	Variation (%)	Part dans DGF (%)	Dotation de péréquation	Variation (%)	Part dans DGF (%)
2004	4,78		4,70		98,3%	0,075		1,6%
2005	4,94	3,3%	4,84	3,0%	98,0%	0,095	26,7%	1,9%
2006	5,07	2,6%	4,96	2,5%	97,8%	0,114	20,0%	2,2%
2007	5,20	2,6%	5,06	2,0%	97,3%	0,132	15,8%	2,5%
2008	5,31	2,1%	5,15	1,8%	97,0%	0,152	15,2%	2,9%
2009	5,41	1,9%	5,24	1,7%	96,9%	0,170	11,8%	3,1%
2010	5,44	0,6%	5,27	0,6%	96,9%	0,176	3,5%	3,2%
2011	5,44	0,0%	5,26	-0,2%	96,7%	0,183	4,0%	3,4%
2012	5,44	0,0%	5,26	0,0%	96,7%	0,183	0,0%	3,4%
2013	5,45	0,2%	5,26	0,0%	96,5%	0,193	5,5%	3,5%
2014	5,27	-3,3%	5,08	-3,4%	96,4%	0,193	0,0%	3,7%
2015	4,82	-8,5%	4,63	-8,9%	96,1%	0,193	0,0%	4,0%
2004-2015		0,8%		-1,5%			157,3%	

Source : Mission - données DGCL 2015 (en Mds d'euros)



Source : Mission – données DGCL 2015 (en Mds d'euros)

La DGF des régions **comprend deux composantes** : une dotation forfaitaire, largement majoritaire (96 %), et une dotation de péréquation (4 %).

Les règles relatives à la dotation forfaitaire s'appliquent aux régions d'outre-mer. En revanche, pour la dotation de péréquation, une quote-part spécifique est calculée pour ces collectivités. Son montant est déterminé en appliquant au montant total de la dotation de péréquation le triple du rapport entre la population des régions d'outre-mer et la population de l'ensemble des régions

1) Une dotation forfaitaire, largement majoritaire, déconnectée du nombre d'habitants

De 2004 à 2010, la dotation forfaitaire a cru à un taux fixé par le comité des finances locales. En 2011 et 2012, elle est restée stable. Depuis 2012, elle correspond à la dotation forfaitaire perçue l'année précédente. Elle ne tient donc pas compte, à la différence des dotations forfaitaires des autres échelons locaux, du nombre d'habitants et ignore les variations de population régionale, à périmètre territorial constant.

La dotation forfaitaire peut faire l'objet d'un écrêtement, à un taux fixé par le comité des finances locales, afin de financer la progression de la dotation de péréquation. Cet écrêtement ne peut toutefois excéder 5% des ressources affectées à la dotation de péréquation de l'année précédente. En 2014 et 2015, le comité des finances locales n'a pas souhaité augmenter la péréquation.

Depuis 2014, la dotation forfaitaire des régions est minorée de la contribution au redressement des finances publiques. Cette contribution est divisée en deux enveloppes : celles des régions de métropole, et celle des régions d'outre-mer. Pour chaque enveloppe, les contributions sont réparties au prorata des recettes totales, des dispositions spécifiques étant prévues pour les régions d'outre-mer. Si la contribution excède le montant de la dotation forfaitaire, la différence est prélevée sur les compensations d'exonérations de fiscalité locale ou sur les recettes fiscales¹⁴².

2) Une dotation de péréquation peu ciblée et qui demeure marginale, en dépit de sa forte progression

La dotation de péréquation correspond au solde de la DGF des régions, une fois soustraite la dotation forfaitaire. Elle est répartie entre la quote-part réservée aux régions d'outre-mer, dont la progression est limitée à 2,5% du montant de l'année précédente, et le solde qui revient aux régions métropolitaines.

La réforme de la taxe professionnelle en 2010 s'est traduite par une modification profonde de la structure des ressources des régions¹⁴³, les recettes fiscales et le pouvoir de modulation des taux d'imposition ayant été limités au bénéfice de dotations de l'État. De ce fait, les critères de potentiel fiscal et d'effort fiscal sont apparus inadaptés pour répartir la dotation de péréquation. Un nouvel indicateur a été créé par la loi de finances pour 2012 : **l'indicateur des ressources fiscales des régions (IRFR)**. Mis en œuvre depuis 2013, il est assis sur le nouveau panier fiscal régional ainsi que le prélèvement réalisé sur les ressources fiscales au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)¹⁴⁴.

¹⁴² Ce dispositif s'est appliqué à la collectivité territoriale de Corse en 2015.

¹⁴³ Les régions percevaient la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et la taxe professionnelle (TP). La loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 avait déjà supprimé la part régionale de la taxe d'habitation (TH). Depuis 2011, les régions bénéficient, en lieu et place de la TP, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), soit l'imposition relative au matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour des opérations de transport de voyageurs et l'imposition relative aux répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre et aux équipements de commutation. Le produit de ces impositions est déterminé selon un taux ou un tarif national. Les régions ne perçoivent plus la TFPB et la TFPNB.

¹⁴⁴ Dans les faits, seule la région Ile-de-France est concernée.

IRFR ₂₀₁₅ =		produit de CVAE ₂₀₁₄
	+	produit de l'IFER matériel roulant ₂₀₁₄
	+	produit de l'IFER répartiteurs principaux ₂₀₁₄
	+	produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation ₂₀₁₃
	+	produit de TICPE modulable ₂₀₁₃
	-	prélèvement FNGIR ₂₀₁₄

Source : DGCL – données 2015

Depuis 2013, sont éligibles à la dotation de péréquation les régions de métropole dont l'IRFR par habitant est inférieur à l'IRFR moyen par habitant des régions métropolitaines, et dont le PIB par habitant est inférieur à 1,3 fois le PIB moyen par habitant des régions métropolitaines, ainsi que toutes les régions d'outre-mer qui bénéficient d'une quote-part calculée par application au montant total de la dotation du triple d'un rapport démographique.

La dotation de péréquation des régions métropolitaines est divisée en deux parts égales et réparties comme suit :

- la première part est répartie en fonction de la population et de l'écart relatif à l'IRFR moyen par habitant des régions métropolitaines ;
- la deuxième part est répartie en fonction du rapport entre l'IRFR moyen par km² des régions métropolitaines et l'IRFR par km² de chaque région.

La dotation de péréquation des régions d'outre-mer est également divisée en deux parts égales et réparties individuellement comme suit :

- la première est répartie en fonction de la population et de l'écart relatif à l'IRFR moyen par habitant des régions (métropole et outre-mer) ;
- la deuxième est répartie en fonction de l'écart relatif aux dépenses totales du compte administratif de l'avant dernier exercice des régions d'outre-mer.

Entre 2004 et 2013, la péréquation a augmenté de 157 % (+ 118 M d'euros). Depuis 2014, elle est stable (193 M d'euros). En dépit de cette progression, le montant de la part péréquatrice rapporté au montant total de la DGF des régions reste faible (4 % en 2015). Par ailleurs, la dotation de péréquation est peu ciblée. En 2014, 18 régions y sont éligibles et en sont bénéficiaires : 14 régions métropolitaines (soit les 2/3) et les 4 régions d'outre-mer. Enfin, trois dispositifs de garantie limitent l'efficacité du dispositif de péréquation : une garantie de baisse limitée et des garanties spécifiques pour les régions perdant leur éligibilité aux dotations de péréquation (cf. notes d'information de la DGCL).

Répartition de la DGF des régions en 2014

Région	Pop INSEE 2014	PIB 2009	IRFR 2014	Dotation forfaitaire 2014	Péréquation 2014	DGF 2014 notifiée	DGF totale / hab
ALSACE	1 852 325	50 618 346 149	220 948 842	184 073 645	0	184 073 645	99,37
AQUITAINE	3 254 233	83 593 805 861	327 140 524	237 264 213	20 244 342	257 508 555	79,13
AUVERGNE	1 350 682	31 665 391 679	133 561 233	139 314 776	6 906 142	146 220 918	108,26
BASSE-NORMANDIE	1 475 684	33 703 507 488	138 439 656	114 362 503	5 657 335	120 019 838	81,33
BOURGOGNE	1 642 734	40 755 357 444	189 426 651	166 870 520	0	166 870 520	101,58
BRETAGNE	3 217 767	77 899 476 843	327 469 346	229 696 466	17 428 362	247 124 828	76,80
CENTRE	2 556 835	63 131 489 265	283 210 988	235 622 794	0	235 622 794	92,15
CHAMPAGNE-ARDENNE	1 336 053	33 984 657 237	138 363 654	127 167 443	6 557 665	133 725 108	100,09
CORSE	314 486	7 521 749 196	25 406 516	7 040 511	20 044 766	27 085 277	86,13
FRANCHE-COMTE	1 173 440	27 201 692 722	118 715 163	113 350 447	5 193 965	118 544 412	101,02
GUADELOUPE	404 635	7 348 690 000	22 436 359	10 747 733	3 506 452	14 254 185	35,23
GUYANE	237 549	3 294 696 000	9 121 325	3 290 479	1 874 693	5 165 172	21,74
HAUTE-NORMANDIE	1 839 393	46 422 878 628	201 279 582	145 229 462	0	145 229 462	78,96
ILE-DE-FRANCE	11 852 851	559 371 188 799	1 250 220 598	704 491 031	0	704 491 031	59,44
LANGUEDOC-ROUSSILLON	2 670 046	60 980 558 960	253 821 065	199 907 803	22 063 829	221 971 632	83,13
LIMOUSIN	741 072	16 869 499 032	68 757 886	96 524 346	16 951 442	113 475 788	153,12
LORRAINE	2 350 657	53 962 880 723	226 293 970	210 762 056	6 625 306	217 387 362	92,48
MARTINIQUE	392 291	7 835 103 000	20 581 118	16 990 016	3 571 128	20 561 144	52,41
MIDI-PYRENEES	2 903 420	75 197 193 215	288 092 883	219 702 198	24 472 671	244 174 869	84,10
NORD-PAS-DE-CALAIS	4 042 015	96 139 880 280	395 186 566	347 123 870	7 852 191	354 976 061	87,82
PAYS DE LA LOIRE	3 601 113	92 560 305 019	385 200 166	254 227 036	2 256 703	256 483 739	71,22
PICARDIE	1 918 155	42 910 004 923	207 891 563	215 502 570	0	215 502 570	112,35
POITOU-CHARENTES	1 777 773	41 338 956 426	153 131 283	122 117 733	14 552 861	136 670 594	76,88
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	4 916 069	134 642 891 685	566 455 327	395 476 267	0	395 476 267	80,45
REUNION	828 581	14 982 400 000	47 738 731	19 018 941	7 551 121	26 570 062	32,07
RHONE-ALPES	6 283 541	181 830 399 428	789 323 968	565 539 581	0	565 539 581	90,00
TOTAL	64 933 400	1 885 763 000 002	6 788 214 964	5 081 414 440	193 310 974	5 274 725 414	81,23

Source : DGCL – données 2014 (montants en euros)

ANNEXE 10 : DONNEES RELATIVES AUX DOTATIONS DE PEREQUATION « VERTICALE » DES COMMUNES

Données 2014	DSU		DSR				DNP		
	Total	DSU cible	Total	Fraction bourg-centre	Fraction péréquation	Fraction cible	Total	Part principale	Part majoration
Nombre de communes	36 553								
Nombre de communes éligibles	852 (116 + 736)	280 (250 + 30)	34 803	4 062	34 609	10 000	22 562	22 562	16 499
%	2,3%	0,8%	95,2%	11,1%	94,7%	27,4%	66,8%	61,7%	45,1%
Nombre de communes bénéficiaires	901	280	34 909	4 062	34 609	10 000	24 415	22 162	16 464
Dont nombre de communes bénéficiaires au titre d'une garantie de sortie	49		27	27			624	624	0
Nombre d'habitants concernés (en millions)	25,72	7,89	35,15	10,89	33,98	9,76	46,54	46,40	32,46
Montant total de la dotation hors outre-mer (Mds€)	1,46	0,042	0,95	0,373	0,502	0,078	0,742	0,571	0,170
Montant moyen par habitant hors garantie (€)	57 (de 3,11 à 576,70) ¹⁴⁵	5,38 (de 3,21 à 10,83)	27,15 (de 8,07 à 29,86) ¹⁴⁶	33,50 (de 13 à 47,20) ¹⁴⁷	14,75 (de 10,44 à 22,71) ¹⁴⁸	8,06 (de 5,77 à 10,85) ¹⁴⁹	15,9 (de 8,85 à 19,76)	13,10	6,12
Montant maximum d'attribution hors garantie (€)	59 405 982	1 043 485	666 633	468 321	147 337	84 133 ¹⁵⁰	14 852 220 ¹⁵¹	14 852 220	1 000 763
Montant minimum d'attribution hors garantie (€)	44 223	18 996	73	142	197	153	300	300	300
Montant plancher (€)							300	300	300
Nombre de communes concernées par ce plancher							400		35
Montants par habitant de la dernière commune éligible à la cible et de celle classée juste après (€)	55,57 / 55,82*	3,21 / 0*	41,42 / 30,98			15,31 / 0			
	187,38 / 94,46*	3,22 / 0*							
Montants de l'attribution de la dernière commune éligible à la cible et de celle classée juste après (€)	2 497 544 / 726 320*	144 464 / 0*	6 338 / 4 709			2343 / 0			
	1 155 959 / 643 649*	19 859 / 0*							

Source : DGCL – données 2014

* : la ligne supérieure concerne la strate des communes de 10 000 habitants et + et la ligne inférieure celle des communes de 5 000 à 9 999 habitants

¹⁴⁵ Behren-lès-Forbach

¹⁴⁶ 8,07 euros / hab. pour les communes de 20 000 à 34 999 hab. ; 29,86 euros / hab. pour les communes de 2 000 à 3 499 hab.

¹⁴⁷ 13 euros / hab. pour les communes de 15 000 à 19 999 hab. ; 47,20 euros / hab. pour les communes de 500 à 999 hab.

¹⁴⁸ 10,44 euros / hab. pour les communes de 7 500 à 9 999 hab. ; 22,71 euros / hab. pour les communes de moins de 500 hab.

qui représentent 53% des bénéficiaires

¹⁴⁹ 5,77 euros / hab. pour les communes de 7 500 à 9 999 hab. ; 10,85 euros / hab. pour les communes de moins de 500 hab.

¹⁵⁰ 2 368 communes perçoivent une attribution supérieure à 10 000 euros ; 2 469 perçoivent une attribution entre 5 000 et 10 000 euros.

¹⁵¹ Montant maximum d'attribution de DNP totale : Marseille

ANNEXE 11 : COMPETENCES DES EPCI (AVANT VOTE DE LA LOI PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE)

Communautés de communes (L 5214-16) (3 compétences obligatoires, 3 compétences optionnelles sur 7 possibles)	Communautés d'agglomération (L.5216-5) (5 compétences obligatoires, 3 compétences optionnelles sur 6 possibles)	Communautés urbaines créées après 1999 (L.5215-20)	Métropoles (L.5217-4)
1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel (2 pour communautés de communes et communautés d'agglomération)			
Uniquement pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique	Création et équipement des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire		
Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté	Actions de développement économique d'intérêt communautaire	Actions de développement économique	
<i>*4° Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire</i>	<i>*5° Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs</i>	Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs	
		Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre 1 ^{er} du livre II et au chapitre 1 ^{er} du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation	
		Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme	
		Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche	
2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire			
Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu			
Aménagement de l'espace pour la conduite d'opérations d'intérêt communautaire	Définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement concerté d'intérêt communautaire	Définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement	
		Constitution de réserves foncières	

Communautés de communes (L 5214-16) (3 compétences obligatoires, 3 compétences optionnelles sur 7 possibles)	Communautés d'agglomération (L.5216-5) (5 compétences obligatoires, 3 compétences optionnelles sur 6 possibles)	Communautés urbaines créées après 1999 (L.5215-20)	Métropoles (L.5217-4)
			Actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières
	Organisation d'un service de mise à disposition de bicyclettes en libre-service		
	Organisation des transports urbains		
<i>* 3° Création ou aménagement et entretien de voirie</i>	<i>*1° Création ou aménagement et entretien de voirie⁽²⁾ ; Création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement⁽²⁾</i>	Création ou aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement	
		Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme	Abris de voyageurs ; plan de déplacements urbains Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain Etablissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications
	3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire		
	Programme local de l'habitat		
<i>* 2° Politique du logement et du cadre de vie</i>	Politique du logement ; aides financières au logement social		
	Réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat		

Communautés de communes (L 5214-16) (3 compétences obligatoires, 3 compétences optionnelles sur 7 possibles)	Communautés d'agglomération (L.5216-5) (5 compétences obligatoires, 3 compétences optionnelles sur 6 possibles)	Communautés urbaines créées après 1999 (L.5215-20)	Métropoles (L.5217-4)
		Actions en faveur du logement social	
	Actions en faveur du logement des personnes défavorisées		
	Amélioration du parc immobilier bâti		
		Réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre	
		Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage	
<i>*2bis° En matière de politique de la ville</i>	4° En matière de politique de la ville		
<i>*2bis° Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville</i>	Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville		
<i>*2bis° Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance</i>	Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance		
<i>*2bis° Programmes d'actions définis dans le contrat de ville</i>	Programmes d'actions définis dans le contrat de ville		
		5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif	
<i>*6° Assainissement</i>	<i>*2° Assainissement des eaux usées, mesures permettant d'assurer la maîtrise de l'écoulement des eaux pluviales ou des pollutions apportées au milieu par le rejet des eaux pluviales, la collecte et le stockage de ces eaux ainsi que le traitement de ces pollutions dans les zones délimitées par la communauté</i>	Assainissement	
	<i>*3° Eau</i>	Eau	
		Création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain ainsi que création et extension des crématoriums ;	

Communautés de communes (L 5214-16) (3 compétences obligatoires, 3 compétences optionnelles sur 7 possibles)	Communautés d'agglomération (L.5216-5) (5 compétences obligatoires, 3 compétences optionnelles sur 6 possibles)	Communautés urbaines créées après 1999 (L.5215-20)	Métropoles (L.5217-4)
			Gestion des crématoriums
		Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national	
		Services d'incendie et de secours	
			Service public de défense extérieure contre l'incendie
<i>*1° Protection et mise en valeur de l'environnement</i>	*4° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie	6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie	
	<i>*4° Gestion des déchets ménagers et assimilés</i>	Gestion des déchets ménagers et assimilés	
	<i>*4° Lutte contre la pollution de l'air</i>	Lutte contre la pollution de l'air	
	<i>*4° Lutte contre les nuisances sonores</i>	Lutte contre les nuisances sonores	
		Contribution à la transition énergétique	
<i>*1° Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie</i>	<i>*4° Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie</i>	Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie	
			Elaboration et adoption du plan climat- énergie territorial en application de l'article L.229-26 du code de l'environnement, en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable
		Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz	
		Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains	
		Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables	
A compter du 1er janvier 2016 : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L.211-7 du code de l'environnement			

Communautés de communes (L 5214-16) (3 compétences obligatoires, 3 compétences optionnelles sur 7 possibles)	Communautés d'agglomération (L.5216-5) (5 compétences obligatoires, 3 compétences optionnelles sur 6 possibles)	Communautés urbaines créées après 1999 (L.5215-20)	Métropoles (L.5217-4)
			Autorité concessionnaire de l'Etat pour les plages, dans les conditions prévues à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques
<i>*5° Action sociale d'intérêt communautaire</i>	<i>*6° Action sociale d'intérêt communautaire</i>		

LEGENDE	
<i>*5° Action sociale d'intérêt communautaire</i>	Compétence optionnelle (pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération)
Actions d'intérêt communautaire ⁽²⁾	Compétences obligatoires

Source : DGCL - 2015

**ANNEXE 12 : ANALYSE COMPARATIVE DU CRITERE DES LOGEMENTS SOCIAUX AU TITRE DE
LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE ET DE LA LOI SUR LA SOLIDARITE ET LE
RENOUVELLEMENT URBAIN**

	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale	Loi SRU
Référence	Article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales	Articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation.
Outil utilisé	L'enquête RPLS (répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux) est réalisée à titre statistique : les organismes concernés ne sont donc pas obligés de répondre à l'enquête.	Obligation d'inventaire annuel des logements sociaux.
Modalités de recensement	Les données sont recensées chaque année au 31 décembre N-1 par les directions régionales de l'équipement.	<ul style="list-style-type: none"> - Avant le 1er juillet N-1 : les personnes morales, propriétaires ou gestionnaires de logements sociaux, sont tenues de fournir au préfet un inventaire par commune des logements sociaux dont elles sont propriétaires ou gestionnaires au 1er janvier de l'année en cours. - Avant le 1er septembre N-1 : le préfet communique à chaque commune concernée les inventaires la concernant assortis du nombre de logements sociaux décomptés sur son territoire au 1er janvier de l'année en cours, lorsque ce nombre est inférieur au taux légal (20% ou 25% selon les cas). Les communes disposent de deux mois pour réagir. - Avant le 31 décembre N-1 et après examen des observations formulées par les communes : le préfet notifie aux communes le nombre définitif de logements sociaux retenus.
Catégories de logements locatifs sociaux recensés	<p>L'enquête RPLS couvre le parc des logements sociaux dont la gestion est assurée par les organismes HLM et assimilés. Elle est donc a priori centrée sur les organismes gestionnaires (et non pas propriétaires), même si un retraitement des données est effectué¹⁵².</p> <p>Sont pris en compte dans l'enquête RPLS et pas dans l'inventaire « SRU », les logements locatifs appartenant aux organismes d'HLM, construits, acquis avec ou sans amélioration après le 5 janvier 1977 et qui ne sont pas conventionnés au 1^{er} janvier de l'inventaire.</p>	<p>L'inventaire « SRU » concerne les logements sociaux qui appartiennent ou sont gérés par des personnes morales.</p> <p>Sont pris en compte dans l'inventaire « SRU » et pas dans l'enquête « RPLS », les logements sociaux conventionnés (c'est-à-dire ayant bénéficié de prêts aidés et/ou d'aides spécifiques de l'Etat) et appartenant à des personnes privées, les logements de type logements-foyers (à l'exclusion des logements d'urgence) donnant lieu à la perception d'une redevance, les places répertoriées dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale et les résidences sociales.</p>
Communes concernées	Toutes les communes sans restriction démographique.	<p>L'inventaire est ciblé sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions, qui sont comprises dans une unité urbaine ou membres d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants ; - les communes de plus de 15 000 habitants, en forte croissance démographique¹⁵³, n'appartenant ni à une unité urbaine ni à un EPCI visés ci-dessus¹⁵⁴.

Source : Mission – données DGCL et Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

¹⁵² Les données de l'enquête RPLS font l'objet d'un retraitement afin que le résultat réponde à la définition de l'article L.2334-17 du code général des collectivités territoriales. Ainsi, le champ retenu par la DGCL comprend les logements présents dans le parc au 1^{er} janvier N sur le champ des organismes HLM (OPH, SA et coopératives) et des SEM, y compris les logements étudiants déclarés par le CNOUS et les logements déclarés par ICADE, mais hors logements mis en service au 1^{er} janvier N, logements en usufruit, logements appartenant aux SCI, logements de la SNI, logements d'ADOMA.

¹⁵³ Les conditions et la durée sont fixées par décret.

¹⁵⁴ Ces communes seront soumises à prélèvement à partir de 2017.

Christine PIRES BEAUNE
Députée du Puy-de-Dôme
01.40.63.31.68
cpiresbeaune@assemblee-nationale.fr