



Réforme de la DGF, où en est-on ?

Evolution des concours financiers : quelles perspectives pour le PLF 2017 ?

A la suite des annonces du Président de la République, **la réforme de la DGF inscrite à l'article 150 de la loi de finances pour 2016 ne sera applicable qu'en 2018** afin que les parlementaires puissent travailler sur les différents points de blocage et puissent examiner toutes les simulations. Dans un contexte où la baisse des dotations sera deux fois moins importante que prévue, il se pourrait **que les réformes de la DSU, DSU cible et DNP entrent en vigueur dès 2017**. Des groupes de travail au Sénat, à l'Assemblée nationale et au Comité des finances locales finalisent plusieurs propositions en ce sens.

Plan

I. Réforme de la DGF : les pistes envisagées

II. Les dernières propositions des parlementaires

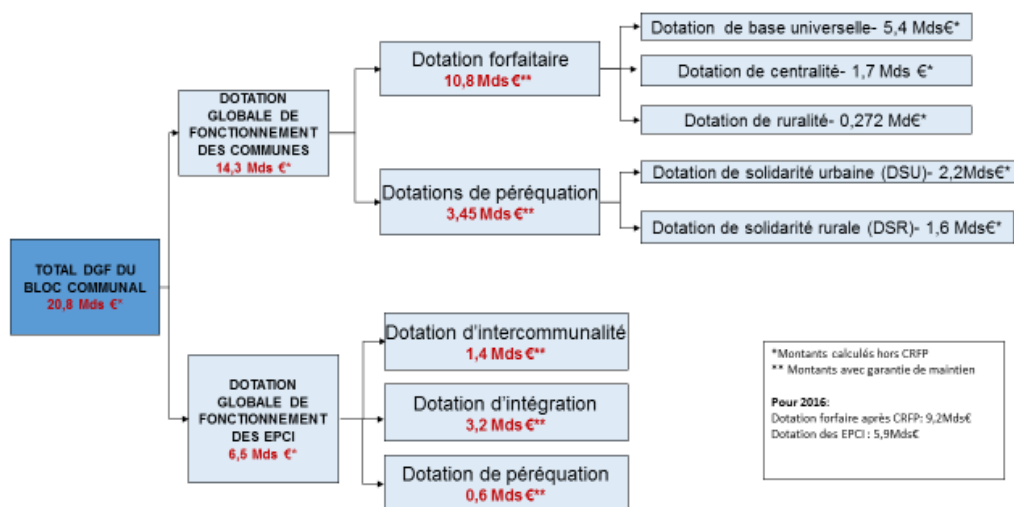
I. La réforme de la DGF : les pistes envisagées

La réforme de la DGF, telle que proposée dans l'article 150 de la loi de finances pour 2016 se divise entre la DGF des communes et celle des EPCI, et à l'intérieur de celle des communes entre dotation forfaitaire et dotation de péréquation.

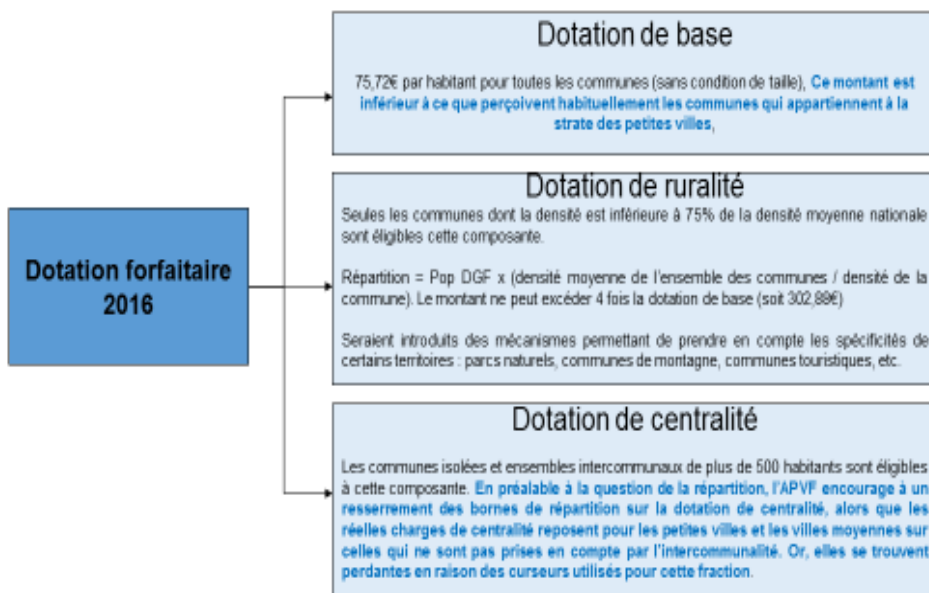
Deux parties distinctes de la réforme peuvent ainsi être analysées : d'un côté, la dotation forfaitaire, et de l'autre la réforme de la péréquation.

1) La dotation forfaitaire

La DGF dans l'article 150 de la loi de finances pour 2016 (prévue pour 2017)



L'architecture de la dotation forfaitaire prévue par la réforme



Focus sur la dotation de base universelle

Pour l'APVF, ce montant de 75,72€ par habitant tend à défavoriser les petites et les moyennes villes. Si ce montant est en moyenne plus important que celui perçu jusqu'alors par les communes de moins de 1 000 habitants, il est en revanche bien plus faible que le montant de base perçu pour les petites villes. Leur montant de base par habitant est en moyenne égal ou supérieur à 100€/habitants.

Focus sur la dotation de centralité

Sur la dotation de centralité, les **charges de centralités sont mesurées à l'échelle intercommunale**. Sont **éligibles les ensembles intercommunaux ou les communes isolées de plus de 500 habitants**. La répartition se fait en **trois étapes** :

Etape 1 : la dotation de centralité est **répartie en fonction d'un montant par habitant variant de 15€ à 45€** selon la taille démographique du territoire (bornes: 5000 à 500 000 habitants) ;

Etape 2 : la dotation de centralité **est répartie entre les communes et les EPCI en fonction du CIF** (dans la limite de 0,4). Les EPCI à fiscalité additionnelle ne bénéficient pas de la dotation de centralité qui revient intégralement à leurs communes membres.

Etape 3 : la dotation de centralité revenant aux communes membres **est répartie entre elles en fonction de leur poids démographique porté à la puissance 5**. Sur ce dernier critère, il existe un consensus au sein des groupes de travail pour reconnaître qu'il est insatisfaisant.

Les propositions de l'APVF

Pour l'APVF, les bornes d'éligibilité apparaissent trop grandes et ne permettent pas de concentrer les moyens sur les communes qui en ont besoin et ne prend pas suffisamment en compte les charges de centralité réelles qui pèsent sur les communes.

-Relever le seuil d'attribution de 500 habitants à 2 000 habitants au moins afin d'appréhender de réels phénomènes de centralité et **d'éviter un saupoudrage des dotations, vecteur d'inefficacité.**

-Lors de l'étape 1, le **logarithme** tel que choisi pour la fraction de centralité (avec des bornes de 15 à 45€) correspond à **un écart de 1 à 3**. Jusqu'à présent, les écarts étaient de 1 à 2 et de 1 à 2,5. En choisissant **un écart moindre, les petites villes périphériques et les centres-bourgs seraient moins pénalisés. L'APVF propose des bornes allant de 20€ à 41€ qui aboutiraient à un écart de 1 à 2.**

-Sur le CIF (étape 2), l'APVF appelle à porter un **plafonnement dans la limite de 0,3**.

Enfin, l'APVF rappelle que la **répartition à la puissance 5** (étape 3) **pénalise les communes moyennes**. Il s'agirait donc de choisir une **puissance moins forte permettant de ne pas pénaliser la strate 9** en particulier **sans pour autant aboutir à un émiettement qui rendrait la dotation de centralité inefficace**. Le choix de la puissance 2 étant trop faible au regard des simulations de la DGCL, il s'agirait sans doute **de s'orienter vers une puissance 3**.

Sur la centralité, concernant **les modalités de répartition de cette dotation de centralité à l'intérieur de chaque intercommunalité**, l'APVF souligne l'importance de conférer des garanties à la ville centre qui, par nature, assume des charges de centralité et doit donc être particulièrement entendue lorsqu'un tel concours financier de l'Etat doit trouver son destinataire. A cette fin, **des conditions de majorité devront être prévues telles que par exemple les conditions requises pour la création du groupement**.

2) La dotation de péréquation

La dotation de solidarité urbaine (DSU)

L'article 150 prévoit un resserrement du ciblage pour éviter un trop grand saupoudrage.

-Pour les communes de plus de 10 000 habitants : éligibilité pour les 2/3 des communes (soit 668 communes contre 751 aujourd'hui).

-Pour les communes entre 5 000 et 9 999 : pas de changement prévu (soit 1/10^{ème} des communes éligibles).

Avec ce ciblage le montant de DSU par habitant passerait de **83 à 90 euros par habitant**.

Sur les critères retenus pour calculer l'indice synthétique qui définit l'éligibilité le CFL propose de majorer la part du revenu dans l'indice synthétique selon deux scénarios : 35% potentiel financier et 20% revenu ou 25% potentiel financier et 30% revenu.

La dotation de solidarité urbaine cible (DSU cible)

Un accord existe sur la nécessité de supprimer les effets de seuils liés à la DSU-cible. En effet, la fraction cible de la DSU est particulièrement concentrée. Elle fonctionne selon des classements qui génèrent un effet de seuil brutal.

Avec la suppression de la DSU-cible, la progression de la DSU serait répartie entre toutes les communes éligibles. La répartition de cette progression serait pondérée par un coefficient allant de 0,5 à 2 (soit un écart de 1 à 4) en fonction du rang de classement pour tenir compte des écarts de ressources et de charges. Mais le CFL a proposé de le ramener à un écart de 1 à 2.

La dotation nationale de péréquation (DNP)

L'article 150 prévoit de la supprimer et de reverser l'enveloppe dans celles de la DSU et de la DSR. En effet, les attributions par habitant sont faibles (13,53€ par habitant). Le CFL propose de mettre en place, en accompagnement de cette réforme, une enveloppe de garantie de sortie de trois ans pour les 83 communes bénéficiaires de la DNP mais qui ne le sont ni de la DSU, ni de la DSR.

La dotation de solidarité rurale (DSR)

Un consensus semble se dessiner pour un report de la réforme de la DSR en 2018, une fois que tous les nouveaux schémas intercommunaux seront connus et lorsque la réforme de la nouvelle architecture de la DGF sera mieux définie.

II. Les dernières propositions des parlementaires

Les parlementaires ont présenté le 29 juin dernier les premiers résultats des groupes de travail. Ils ont notamment identifié 4 problématiques à traiter en urgence dans le projet de loi de finances pour 2017 et ont formulé 4 propositions pour une réforme globale de la DGF.

1) Les 4 problématiques à résoudre pour 2017

- La problématique de **la DGF dite négative**, c'est-à-dire lorsque la DGF n'est plus suffisante pour opérer le prélèvement de la contribution au redressement des finances publiques sur les recettes fiscales des communes et des EPCI à fiscalité propre. 168 communes ont été concernées en 2016 pour un montant de 9 millions d'euros.

- Le **financement inéquitable de la péréquation verticale**. En effet, il repose sur un écrêtement de la dotation forfaitaire des communes (151 millions d'euros en 2015) qui finance notamment la moitié de la progression des dotations de péréquation communales. Le dispositif s'applique à quelque 17.000 communes et, pour 10.000 d'entre elles, il est plafonné à 3%. De l'existence de ce plafond résulte un

report de charges de 51 millions d'euros en 2016 des communes les plus aisées vers des communes qui le sont moins. Cette somme qui pourrait croître en 2017 du fait de la nouvelle baisse de la DGF. Pour les parlementaires, la solution consiste à supprimer le plafonnement, ou à augmenter progressivement son taux.

- Le **recentrage de la DSU** prévu à l'article 150 de la loi de finances qui serait allouée à 667 communes de plus de 10.000 habitants, contre 751 actuellement. Les parlementaires confirment cette option. De plus, ils proposent, tout comme le Comité des finances locales, de supprimer l'effet de seuil et de ce fait d'affecter la croissance de la DSU non plus uniquement aux 250 communes les plus défavorisées, mais à l'ensemble des communes bénéficiaires, en faisant varier (dans des proportions à définir) les montants alloués en fonction des ressources et des charges.

Par ailleurs, les parlementaires semblent souhaiter le maintien de la DNP alors que sa suppression était initialement prévue.

- La **répartition de la DGF des EPCI selon leur catégorie juridique**. Avec la transformation en 2015 et 2016 de plusieurs communautés d'agglomération en communautés urbaines et métropoles, les communautés d'agglomération restantes ont enregistré cette année une perte de 4,3% de leur dotation d'intercommunalité par rapport à 2015 (sans tenir compte de la réduction de la DGF).

2) Les 4 propositions pour une réforme globale pour 2018

Les parlementaires souhaitent conserver l'ossature de la dotation forfaitaire des communes organisée en trois parts : dotation de base, dotation de centralité et dotation de ruralité.

- Concernant la **dotation de centralité**, les parlementaires accepteraient de l'attribuer aux seules communes, et l'utilisation de la "puissance 5" pour calculer la dotation serait abandonnée afin de mieux tenir compte des territoires polycentriques. Cette dotation serait attribuée essentiellement en fonction de critères démographiques. Une enveloppe indépendante pourrait être prévue afin de prendre en compte les charges de centralité des bourgs-centres en milieu rural.

- La **dotation de ruralité** serait quelque peu modifiée et varierait en fonction de la population et de la densité.

- La **dotation de base** ne serait plus déterminée dès le départ, mais "serait considérée comme le solde de l'enveloppe restant après le calcul des enveloppes dédiées à la centralité et à la ruralité".

- La **dotation d'intercommunalité** serait répartie en trois parts, avec une dotation d'intégration et une dotation de péréquation. Une troisième part représentant 20% de la dotation d'intercommunalité serait territorialisée.

3) Vers une nouvelle dotation globale de péréquation ?

Selon les parlementaires, la nouvelle DGF ainsi remaniée pourrait être complétée par une dotation globale de péréquation au bénéfice des communes pauvres et « moyennement pauvre ». Cette dotation serait financée en partie par l'actuelle dotation nationale de péréquation.

4) Mise en œuvre de la réforme

Pour les parlementaires, la réforme doit s'étaler sur 10 ans avec une application à 10% du montant total la première année, à 20% la deuxième année, etc.

Les rapporteurs des groupes de travail déposeront un amendement pour une application de l'article 150 de la loi de finances pour 2016 à 2018 et ne souhaitent plus aucun report.

A noter : L'APVF organise le mercredi 9 novembre 2016 à Paris (au siège du groupe BPCE) sa traditionnelle journée de présentation du projet de loi de finances pour 2017 et ses conséquences sur la présentation des budgets locaux.