



Réforme de la DGF et évolution des concours financiers de l'Etat : quelles perspectives pour la loi de finances 2017 ?

23/05/2016

Plan

Introduction : où en est-on de la réforme de la DGF ?

I. La réforme de la DGF prévue dans l'article 150 pénalise particulièrement les petites villes

II. La réforme de la dotation forfaitaire : principal sujet d'inquiétude pour l'APVF

III. La réforme de la péréquation, objet d'un consensus global

IV. La question de l'effort fiscal, du FPIC et du FSRIF

Introduction : où en est-on de la réforme de la DGF ?

Un projet de réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour le bloc communal se trouve actuellement à l'article 150 de la loi de finances pour 2016. Ce projet est très vite apparu insatisfaisant car il pénalisait particulièrement les villes de la strate 9, soit celles de 10 000 à 20 000 habitants. Comme l'avait demandé l'APVF à de nombreuses reprises, le Gouvernement a choisi d'en ajourner l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017, afin de laisser le temps aux parlementaires et aux représentants des élus locaux de trouver un projet alternatif qui corrigerait les défauts de l'article 150. Toutefois, en l'absence d'accord, l'article 150 s'appliquera.

Le travail sur la réforme de la DGF est à la fois mené par le Parlement et le CFL. Du côté des parlementaires, deux groupes de travail ont été créés. Celui du Sénat est piloté par le sénateur LR Charles Guéné et le sénateur PS Claude Raynal. Marie-France Beaufiles, sénatrice-maire de Saint-Pierre-des-Corps, vice-présidente de l'APVF, et George Patient, maire de Mana et adhérent de l'APVF, en font partie. Le groupe de l'Assemblée nationale est piloté par Valérie Rabault, rapporteur de la commission des finances, et Christine Pires Beaune, députée PS et auteure du rapport qui a servi de support à la réforme telle que proposée dans l'article 150. Olivier Dussopt, président de l'APVF, en est membre. Les deux groupes mettent en commun leurs travaux au sein d'un comité de pilotage et doivent rendre leurs conclusions en juin. Au Comité des finances locales, les premières réunions de travail ont eu lieu en mai et se poursuivront en juin. Pierre Jarlier, Maire de Saint-Flour et premier vice-président délégué de l'APVF, Antoine Homé, maire de Wittenheim et secrétaire général de l'APVF, Philippe Laurent, Maire de Sceaux et vice-président de l'APVF, Marie-France Beaufiles, Pierre-Alain Roiron, Maire de Langeais et vice-président de l'APVF, en font notamment partie. Il est présidé par André Laignel, Maire d'Issoudun et membre du Bureau de l'APVF.

A l'heure actuelle, il n'est pas prévu de projet de loi de finances rectificatif pour introduire la réforme si un accord était trouvé. Cela devrait donc se faire au moment du projet de loi de finances pour 2017.

Si un consensus se dégage sur la nécessité d'une réforme et sur la partie péréquation, la question de la dotation forfaitaire apparaît beaucoup problématique.

Position de l'APVF sur la réforme de la DGF

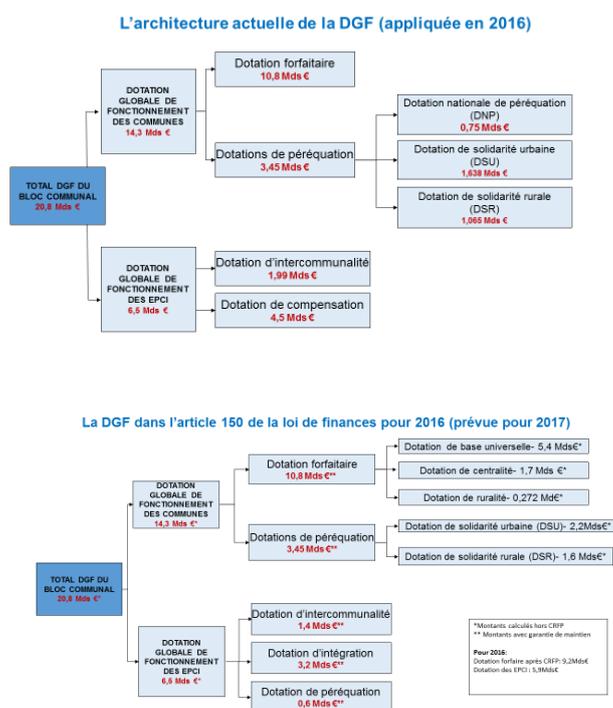
En préalable à la question de la réforme, l'APVF n'a cessé d'inviter le Gouvernement à **étaler la baisse des dotations prévue en 2017** sur deux ans. Elle rappelle en effet qu'après **l'investissement, qui connaît une chute continue depuis 2014, le budget de fonctionnement est désormais atteint** et nous assistons à **une crise de l'autofinancement**. Dès lors, le **climat anxieux** dans lequel se trouvent les communes et **l'absence de visibilité sur les conséquences de la réforme** à moyen et long terme **ne créent pas les conditions propices pour la mener à bien**.

De même, si l'APVF est en faveur d'une telle réforme, **elle rappelle que celle-ci doit être plus lisible, plus juste et plus efficace**. Le projet de réforme tel que présenté au **second semestre de 2015 ne convenait pas**. La majorité des villes de la strate 9 allant de 10 000 à 20 000 habitants était perdante.

Si le projet ne devait pas faire l'objet d'un consensus suffisant pour être adopté, l'APVF appelle cependant à ce que **la partie concernant la péréquation soit effective**, avec les modifications qui peuvent être nécessaires, **à partir de 2017**.

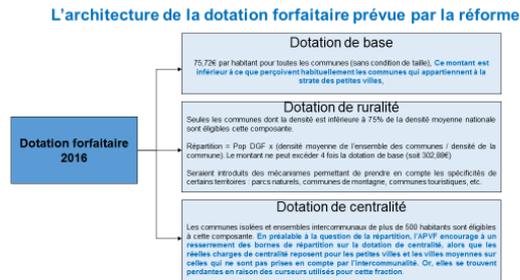
I. La réforme de la DGF prévue dans l'article 150 pénalise particulièrement les petites villes

La réforme de la DGF, telle que proposée dans l'article 150 de la loi de finances pour 2016, reprend l'architecture globale de la DGF du bloc communal telle qu'existante aujourd'hui. Elle 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. Or, il est très vite apparu que les petites villes étaient particulièrement pénalisées par la réforme de la dotation forfaitaire.

La dotation forfaitaire



Cela s'explique tout d'abord par le montant de la **dotation de base universelle**, qui est fixé à 75,72€ par habitant. Or, il 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.

Le second point épineux pour les petites villes se situe avec la **dotation de centralité**. Celle-ci, dont les bornes d'éligibilité apparaissent trop grandes et ne permettent pas de concentrer les moyens sur les communes qui en ont besoin, ne prend pas suffisamment en compte les charges de centralité réelles qui pèsent sur les communes. L'APVF fait plusieurs propositions à ce sujet.

La dotation de péréquation

En matière de dotation de péréquation, un accord existe sur la nécessité de supprimer les effets de seuils liés à la DSU-cible et la DSR-cible. En effet, les fractions cibles de la DSU et de la DSR sont particulièrement concentrées. Elles fonctionnent selon des classements qui génèrent un effet de seuil brutal. A titre d'exemple, la dernière commune de plus de 10 000 habitants éligible à la DSU cible (250ème) a enregistré une progression de sa DSU de plus de 7% contre 1.3% pour la 251ème commune, sans que la différence de situation de ces deux communes ne puisse justifier un tel écart. De surcroît, ces fractions cibles sont devenues des critères d'éligibilité pour un financement supplémentaire substantiel pour les nouveaux rythmes scolaires ou des politiques de la ville.

Sur l'éligibilité à la DSU, l'article 150 prévoit un resserrement du ciblage pour éviter un trop grand saupoudrage. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, ce ne sont désormais plus les trois quarts d'entre elles qui y seront éligibles mais les deux tiers (soit 668 communes contre 751 aujourd'hui). L'éligibilité à un dixième des communes pour les villes de 5 000 à 9 999 habitants est maintenue. Le meilleur ciblage de la dotation permet d'accroître les montants versés aux communes éligibles (avec un montant de DSU par habitant qui passe de 83 à 90 euros par habitant).

II. La réforme de la dotation forfaitaire : principal sujet d'inquiétude pour l'APVF

La dotation de base universelle

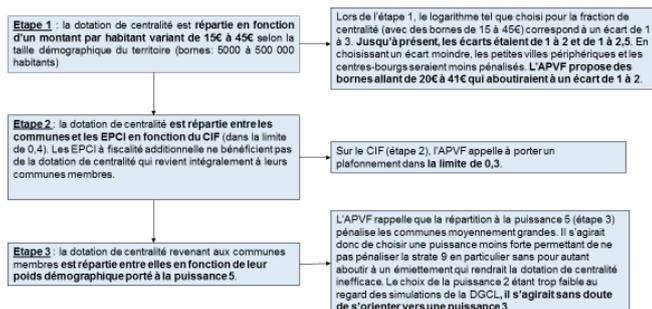
Position de l'APVF sur la réforme de la dotation de base

En préalable à la réforme de la dotation de centralité, l'APVF appelle à **une baisse de la dotation de base combinée à un renforcement conséquent de la dotation de centralité** qui constitue la véritable nouveauté de la réforme et qui était attendue de longue date. En effet, la mise en place d'une dotation universelle apparaît acquise. Or, le montant élevé de celle-ci pénalise les petites villes et les villes moyennes, puisque les dotations ne sont dès lors pas suffisamment concentrées sur la dotation de centralité.

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**.

Critiques et propositions sur la réforme de la dotation de centralité



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 parlementaires ont également estimé que le « tunnel » proposé par l'article 150 avait trois défauts : les garanties n'étaient pas automatiquement financées par les écrêtements, ce qui rendait nécessaire le maintien d'une composante « majoration et tunnel » dans la dotation forfaitaire. Une commune dont la dotation aurait dû à terme augmenter de 50 % avait le même gain la première année qu'une commune dont la dotation aurait dû à terme augmenter de 5 % ; la réforme n'était entièrement mise en œuvre qu'au bout de 40 ans. Deux scénarios de modification sont envisagés :

- mettre en place **une garantie à 95 % du montant de l'année précédente, financée par un écrêtement proportionnel des gains**, et non par un écrêtement général à 105 %. Ce dispositif de lissage s'appliquerait sur une durée maximale de dix ans ;
- **mettre en place une transition progressive sur dix ans** : la première année, la réforme serait appliquée sur 10 % du montant total, puis sur 20 %, etc.

Position de l'APVF sur la réforme de la dotation forfaitaire

En matière d'éligibilité à la DGF, l'APVF **souhaite 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**.

L'APVF encourage à **un resserrement des bornes de répartition sur la dotation de centralité**, alors que les réelles **charges de centralité** reposent pour les petites villes et les villes moyennes sur les charges qui **ne sont pas prises en compte** par l'intercommunalité. Or, elles se trouvent **perdantes en raison des curseurs utilisés pour cette fraction**.

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**.

III. La réforme de la péréquation, objet d'un consensus global

En matière de péréquation, le principe des mesures qui se trouvent dans l'article 150 fait plutôt consensus. Les groupes de travail parlementaires et le CFL ont lancé un travail d'amélioration des dispositifs prévus.

La dotation nationale de péréquation

Sur la **dotation nationale de péréquation**, 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 examine la possibilité 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.

Du côté des parlementaires, deux scénarios sont envisagés.

- un premier scénario confirmerait la suppression de la dotation nationale de péréquation (DNP), dont le montant alimenterait une dotation de solidarité urbaine (DSU) et une dotation de solidarité rurale (DSR) élargies ;
- un second scénario prévoirait une DSU et une DSR fortement recentrées sur les communes les plus vulnérables, tandis que les autres communes en difficulté bénéficieraient d'une dotation générale de péréquation (DGP), au spectre large. Cette dotation serait le pendant de la dotation de base.

La dotation de solidarité urbaine (DSU)

Avec la suppression de la DSU-cible, il est désormais prévu que la progression de la DSU est répartie entre toutes les communes éligibles et non plus entre les 250 premières. Cependant, la répartition de cette progression est 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. **Le CFL étudie la possibilité de le ramener à un écart de 1 à 2.**

Sur les critères retenus pour calculer l'indice synthétique qui définit l'éligibilité (fixés aujourd'hui à 45% du rapport entre le potentiel financier moyen habitant des communes de la strate et le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier par habitant de la commune, 15% du rapport entre la part des logements sociaux de la commune et la part des logements sociaux dans la strate, 30% du rapport entre la proportion par logement de personnes couvertes par des prestations de logements dans la commune et la proportion de personnes couvertes par ces mêmes prestations dans la strate, 10% du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de la strate et le revenu moyen des habitants), **le CFL étudie la possibilité 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 rurale

Les mesures sont similaires pour la DSR : fusion de la DSR-cible au sein de la DSR, resserrement du ciblage (2/3 des communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 2 fois le potentiel financier par habitant de la strate contre ¾ actuellement, soit 22 580 communes contre 33 850), attributions réparties en fonction de la population, de l'effort fiscal dans la limite de 1,2, d'un coefficient de majoration allant de 0,5 à 4 et d'un indice synthétique (30% potentiel financier par habitant, 10% potentiel financier par hectare, 30% nombre d'élèves scolarisés, 30% longueur de voirie). Une garantie de sortie dégressive existe pour les communes sortantes du dispositif (90%, 75%, 50%) et une fourchette 95%/120% encadre les variations d'attributions des communes éligibles.

Le CFL a également étudié une majoration de la part du revenu dans l'indice synthétique (50% potentiel financier, 50% revenu). Il a également proposé l'intégration d'un critère de revenu dans le calcul des attributions de la DSR bourg-centre.

Position de l'APVF sur la réforme de la péréquation

En matière de péréquation, **l'APVF est dans l'ensemble favorable aux mesures qui ont été prises dans la LF pour 2016**. Elle approuve ainsi la suppression de la DNP dont l'enveloppe alimentera celles de la DSU et de la DSR. **L'APVF est également favorable à la suppression de la DSU-cible et de la DSR-cible, qui fait l'objet d'un consensus parmi les associations d'élus.**

IV. La question de l'effort fiscal, du FPIC et du FSRIF

Par ailleurs, des travaux sont en cours sur le FPIC, le FSRIF et sur la question de l'effort fiscal. Sur ce dernier point, dans un contexte où les valeurs locatives sont obsolètes et où leur révision peine à aboutir, le critère de l'effort fiscal tel que calculé aujourd'hui est devenu, par conséquent, lui aussi désuet. Afin de contourner cette difficulté technique, tout en appréciant plus justement la pression fiscale des ménages sur un territoire, il s'agirait de préférer à l'effort fiscal tel que calculé aujourd'hui un ratio de pression fiscale qui s'établirait de la façon suivante : le rapport entre la somme du produit TH+FB (quote-part ménage) + TEOM et la somme des revenus des ménages. Sont considérés le total des impôts votés par la commune et des impôts votés par l'EPCI d'appartenance. Ce critère pourrait aussi bien être utilisé aussi bien dans la partie forfaitaire de la DGF que pour les fractions de péréquation.

Par ailleurs, dans la perspective de la mise en place de la réforme, l'APVF insiste sur l'importance de disposer de simulations précises et fiables de la part de l'Etat et dans un proche futur de l'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales. L'APVF rappelle son attachement à l'autonomie du futur Observatoire, qui doit permettre de parvenir à une véritable plateforme partagée de toutes les données qui pourraient intéresser les collectivités territoriales.