



Les annexes du présent rapport n'ont pas été mises en ligne dans leur totalité pour des raisons techniques. Elles peuvent être mises à disposition en prenant contact par courriel auprès de la Bibliothèque des rapports publics :
rapportspublics@ladocumentationfrancaise.fr

COMITE DES FINANCES LOCALES

RAPPORT

SUR LA REFORME DES DOTATIONS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

- MAI 2004 -

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	2
INTRODUCTION.....	4
I- LA LOI DE FINANCES POUR 2004 A MIS EN PLACE UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DES DOTATIONS FAVORABLE A L'ACCROISSEMENT DU VOLUME DE LA PEREQUATION, MAIS QUI DOIT ETRE PROLONGEE PAR UN RENFORCEMENT DE L'INTENSITE PEREQUATRICE DES DOTATIONS.....	6
A-LA LOI DE FINANCES POUR 2004 A PERMIS DE SIMPLIFIER L'ARCHITECTURE DES DOTATIONS TOUT EN AUGMENTANT SUBSTANTIELLEMENT LES MONTANTS DEDIES A LA PEREQUATION	6
1. <i>L'architecture de la DGF issue de la loi du 31 décembre 1993 était par construction favorable à la péréquation</i>	<i>6</i>
2. <i>Généralisant à tous les niveaux de collectivités cette architecture structurellement favorable à la péréquation, la loi de finances pour 2004 s'est attachée à renforcer encore la place de la péréquation tout en simplifiant le panorama des concours financiers.....</i>	<i>9</i>
2.1. <i>La LFI 2004 a procédé à une simplification appréciable du panorama des dotations, en intégrant de nombreuses dotations au sein de la DGF</i>	<i>9</i>
2.2. <i>Cette nouvelle architecture assure une alimentation pérenne et renforcée des dotations de péréquation pour chaque niveau de collectivités.....</i>	<i>10</i>
B-LA SECONDE ETAPE DE LA REFORME DES DOTATIONS DOIT ETRE MARQUEE PAR UN RENFORCEMENT DE L'EFFICACITE DES DOTATIONS DE PEREQUATION	12
1- <i>Les efforts menés depuis 10 ans ont certes conduit à des résultats significatifs</i>	<i>12</i>
1.1. <i>Les crédits dédiés à la péréquation ont fortement augmenté, que ce soit en niveau absolu ou en part relative</i>	<i>12</i>
1.2. <i>Les dotations de péréquation apparaissent globalement comme efficaces en matière de réduction des inégalités.....</i>	<i>14</i>
1.2.1. <i>Les dotations de l'Etat bénéficient plus aux collectivités les plus défavorisées.....</i>	<i>14</i>
1.2.2. <i>Ces résultats globalement positifs s'expliquent par l'ensemble des réformes menées depuis une dizaine d'années en vue de renforcer la péréquation.....</i>	<i>17</i>
2- <i>Il reste néanmoins nécessaire de renforcer l'intensité péréquatrice des dotations</i>	<i>19</i>
3- <i>Le groupe de travail a émis des propositions de réforme en prenant en compte l'ensemble des éléments susceptibles d'en faciliter la mise en œuvre effective.....</i>	<i>21</i>
II- LE GROUPE DE TRAVAIL S'EST ATTACHE A PROMOUVOIR UN SYSTEME DE DOTATIONS PLUS PERFORMANT EN RENOVANT L'ENSEMBLE DES COMPOSANTES DE LA DGF DANS LE SENS D'UNE LISIBILITE ET D'UNE PEREQUATION RENFORCEES	22
A-LE GROUPE DE TRAVAIL PROPOSE DE MODIFIER LES REGLES DE REPARTITION DE CHACUNE DES COMPOSANTES DE LA DGF DES COMMUNES EN VUE DE LES RENDRE PLUS COHERENTES AVEC LEURS OBJECTIFS RESPECTIFS	22
1. <i>Les règles de répartition de la dotation forfaitaire pourraient être modifiées afin d'inscrire cette dotation dans une logique fondée principalement sur l'importance de la population</i>	<i>22</i>
1.1. <i>La dotation forfaitaire, principale composante de la DGF des communes, souffre aujourd'hui d'un certain manque de lisibilité</i>	<i>22</i>
1.2. <i>Les propositions du groupe de travail visent à restaurer la lisibilité de la dotation forfaitaire.....</i>	<i>24</i>
1.2.1. <i>Le groupe de travail souhaite que la population soit prise en compte à 100% dans l'attribution de la dotation forfaitaire</i>	<i>24</i>
1.2.2. <i>Les premières simulations ont mis en évidence le coût et les effets anti-péréquateurs d'une part « population » trop élevée.....</i>	<i>26</i>
1.2.3. <i>Le groupe de travail est en définitive favorable à un scénario selon lequel la part population représenterait en masse près de la moitié de la dotation forfaitaire et serait complétée par un critère « superficie »</i>	<i>28</i>
1.2.4. <i>L'indexation des différentes composantes de la dotation forfaitaire renouvelée devrait privilégier les parts « population » et « superficie ».....</i>	<i>30</i>
2. <i>Les dotations communales de péréquation : pour un renforcement de la simplicité et de l'équité</i>	<i>31</i>
2.1. <i>Le groupe de travail a inscrit ses propositions dans le cadre de l'architecture issue de la loi de finances pour 2004</i>	<i>31</i>
2.2. <i>S'agissant des critères de répartition en matière de ressources, le groupe de travail est favorable à une notion de potentiel financier qui serait plus équitable que celle de potentiel fiscal.....</i>	<i>31</i>
2.2.1. <i>Deux évolutions remettent en cause la pertinence du mode actuel de calcul du potentiel fiscal</i>	<i>31</i>

2.2.2. Le groupe de travail s'est attaché à établir les principes d'un indicateur de ressources mieux adapté à la réalité de la situation budgétaire des collectivités locales	32
2.2.3. Modalités concrètes envisageables pour prendre en compte les différents éléments constitutifs de la richesse des communes.....	34
2.2.4. L'impact de la prise en compte du potentiel financier sur la répartition des dotations de péréquation communales	38
2.3. S'agissant des critères de charges, le groupe de travail souhaite qu'ils soient redéfinis dans le sens d'une pertinence et d'une simplicité de gestion accrues.....	38
2.4. Les formules de répartition des dotations communales de péréquation devraient être revues dans le sens d'un renforcement de la sélectivité des attributions	40
B-LA DGF DES GROUPEMENTS : POUR UN SYSTEME PLUS SIMPLE ET PLUS STABLE	42
1. <i>Le maintien du mode actuel de financement de l'intercommunalité.....</i>	<i>42</i>
2. <i>La simplification du CIF et l'aménagement des formules de répartition</i>	<i>42</i>
2.1. Assurer une simplification du CIF	43
2.1.1. Le groupe de travail n'a pas souhaité modifier les règles actuelles s'agissant des ressources prises en compte dans le CIF.....	44
2.1.2. Le groupe de travail a en revanche souhaité simplifier fortement le régime des dépenses de transfert prises en compte pour corriger le CIF.....	45
2.2. Aménager les formules de répartition	48
3. <i>Rapprocher les dotations des différentes catégories d'EPCI et ouvrir la perspective d'une « territorialisation » à terme de la DGF.....</i>	<i>50</i>
C-LA DGF DES DEPARTEMENTS	51
1. <i>Le groupe de travail a examiné différents scénarios concernant la dotation forfaitaire des départements</i> <i>51</i>	
2. <i>Les dotations de péréquation des départements pourraient voir leur efficacité sensiblement renforcée ..</i>	<i>54</i>
2.1. Le groupe de travail s'est déclaré favorable à l'application au niveau départemental de la notion de "potentiel financier".....	54
2.2. Les règles de répartition des dotations de péréquation départementales doivent être aménagées	54
2.2.1. S'agissant de la dotation de péréquation, le groupe de travail est favorable à ce que sa sélectivité soit renforcée.....	55
2.2.2. Les règles de la DFM devraient être aménagées en vue de limiter les effets de seuil et une DFM urbaine devrait être créée.....	56
D-LE GROUPE DE TRAVAIL S'EST MONTRE FAVORABLE A UNE PRISE EN COMPTE DES PARTICULARITES DES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER.....	56
ANNEXE A : LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL	59
ANNEXE B : COMPTE-RENDU DE LA SEANCE DU 28 AVRIL 2004 DU COMITE DES FINANCES LOCALES	60

INTRODUCTION

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a posé plusieurs principes qui constituent le cadre des réformes actuellement mises en œuvre en matière de finances locales. Outre le principe de compensation équitable des transferts, créations ou extensions de compétences, la Constitution consacre désormais deux principes fondamentaux : l'autonomie financière, d'une part, et la péréquation, d'autre part. A cet égard, le nouvel article 72-2 de la constitution prévoit que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». En effet, dans la mesure où l'accentuation de la part de la fiscalité locale peut entraîner des écarts de richesse plus importants entre les collectivités compte tenu de l'inégalité des bases fiscales en France, le développement de la péréquation s'avère d'autant plus nécessaire.

Cette inscription de la péréquation dans la Constitution a un impact immédiat sur l'organisation générale des dotations de l'Etat aux collectivités locales. A cet égard, il importe de prolonger la refonte des architectures des dotations intervenue en loi de finances pour 2004 par un renforcement significatif de l'intensité péréquatrice des règles de répartition des dotations.

En effet, la refonte des architectures organisée par la loi de finances pour 2004 a certes permis d'accroître fortement les flux alimentant la péréquation. Par la globalisation dans la DGF des multiples dotations existant auparavant, et par l'organisation au sein de la DGF et pour chaque niveau de collectivités, d'un mécanisme assurant une alimentation pérenne et renforcée de la péréquation, la loi de finances pour 2004 s'est clairement inscrite dans la dynamique créée par la révision de la Constitution.

Cette première étape, si elle permettra d'accroître chaque année les volumes financiers consacrés à la péréquation, n'a cependant pas eu pour objet de modifier les règles de répartition des dotations de péréquation. A ce titre, la rénovation des règles internes de répartition des dotations devrait constituer le deuxième volet de la réforme des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales. C'est plus particulièrement sur ce volet que, compte tenu des enjeux en cause, le comité des finances locales a été saisi par le Gouvernement d'une demande d'avis et de propositions.

Le Comité avait sur cette base constitué, le 8 juillet 2003, un groupe de travail chargé de faire des propositions en matière de réforme des dotations (cf annexe A). Ce groupe de travail s'est réuni 8 fois entre le 3 septembre 2003 et le 6 avril 2004. A sa demande, plusieurs simulations et notes méthodologiques ont été remises par la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales. Toutes les propositions de réformes envisagées ou étudiées par le groupe de travail ont ainsi donné lieu à simulations pour en mesurer l'impact.

Il faut préciser que les travaux du groupe de travail ont porté uniquement sur les dotations versées par l'Etat au titre de sa participation aux charges générales des collectivités. Concrètement, ce sont donc les mécanismes de répartition de la dotation globale de fonctionnement qui ont été examinés, dans toutes leurs composantes (dotation forfaitaire et dotations de péréquation), et aussi bien pour les communes que pour les autres niveaux de collectivités. A cet égard, il faut rappeler que la DGF représente au total en 2004 près de 37

milliards d'euros, soit environ 62% de la totalité des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales (60 milliards d'euros).

Le groupe s'est montré soucieux de combiner une vraie simplification des règles de répartition avec une meilleure adaptation de chaque dotation à son objectif. De manière générale, la problématique du renforcement effectif de la péréquation a constitué un objectif permanent du groupe de travail.

Dans ce cadre, il faut d'emblée préciser que le groupe de travail n'a pas étudié, parce que tel n'était pas son mandat, d'autres aspects des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, tels que la question de la compensation des transferts de compétences en cours, notamment ceux prévus par le projet de loi relatif aux responsabilités locales. De même, la question d'une éventuelle réforme des dégrèvements d'impôts locaux constitue une question distincte de l'objet général des travaux du groupe de travail, même si celui-ci s'est montré conscient de l'intérêt qu'il pourrait y avoir à modifier les règles relatives à ces dégrèvements.

Le groupe de travail s'est inscrit dans la continuité de l'esprit des travaux menés au sein du Comité, et a donc privilégié les propositions opérationnelles pouvant être mises en œuvre dans des délais raisonnables compte tenu du calendrier parlementaire. Cette option est apparue comme la plus favorable à une mise en œuvre concrète de la réforme souhaitée.

Le groupe de travail a par ailleurs choisi d'inscrire ses propositions dans le cadre de l'architecture des dotations issue de la loi de finances pour 2004, qu'il avait du reste lui-même approuvée lorsque le projet lui en a été présenté lors de sa première séance du 3 septembre 2003. Ses travaux ont donc porté sur la réforme des règles de répartition des dotations dans leur configuration issue de la loi de finances pour 2004, et non sur une remise en cause de l'architecture issue de cette loi.

Le groupe de travail a présenté le rapport de synthèse de ses travaux au Comité des finances locales réuni en séance plénière le 28 avril 2004. Le Comité a approuvé les propositions du groupe de travail au cours de cette séance, sous réserve d'apporter les modifications demandées concernant l'écart maximum des montants de dotation par habitant au titre de la part « population », d'une part, et les modalités de déduction des dotations de solidarité communautaire dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale, d'autre part.

Le groupe de travail a constaté que la loi de finances pour 2004 a mis en place une nouvelle architecture des dotations favorable à l'accroissement du volume de la péréquation, mais qui doit être prolongée par un renforcement de l'intensité péréquatrice des dotations (I). Il s'est ainsi attaché à promouvoir un système de dotations plus performant en rénovant l'ensemble des composantes de la DGF dans le sens d'une lisibilité et d'une péréquation renforcées (II).

*
* *

I- La loi de finances pour 2004 a mis en place une nouvelle architecture des dotations favorable à l'accroissement du volume de la péréquation, mais qui doit être prolongée par un renforcement de l'intensité péréquatrice des dotations

A- La loi de finances pour 2004 a permis de simplifier l'architecture des dotations tout en augmentant substantiellement les montants dédiés à la péréquation

1. L'architecture de la DGF issue de la loi du 31 décembre 1993 était par construction favorable à la péréquation

La réforme de la DGF opérée par la loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts a conduit à la mise en place d'un dispositif s'articulant autour de deux grands objectifs : la stabilité des dotations aux collectivités locales afin d'assurer leur prévisibilité pour les gestionnaires locaux, d'une part, et la solidarité nationale afin de garantir l'équilibre du territoire, d'autre part.

La poursuite de ces deux objectifs a conduit à la création correspondante de dotations communales s'inscrivant dans des logiques différentes.

En premier lieu, la poursuite de l'objectif de stabilité des dotations a conduit à la création de la dotation forfaitaire des communes, qui globalise en son sein l'ensemble des dotations composant l'ancienne dotation globale de fonctionnement des communes (dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation, dotation de garantie, ainsi que les concours particuliers aux communes touristiques et villes-centres). Afin d'assurer une progression régulière de cette dotation, un mécanisme d'indexation uniforme pour toutes les communes a été mis en place, soit un taux de progression fixé par le comité des finances locales au sein d'une fourchette fixée aujourd'hui entre 45% et 55% du taux de progression de l'enveloppe globale de la dotation globale de fonctionnement. Ainsi, il n'est plus tenu compte des variations des données physiques ou financières propres à chaque collectivité. Seules sont prises en compte, à hauteur de 50%, les augmentations de la population constatées à l'issue des recensements généraux ou complémentaires.

En second lieu, la réforme de la DGF en 1993 avait également pour objectif de promouvoir la solidarité nationale. Elle a ainsi permis de dégager des moyens importants en faveur de la péréquation, en créant notamment la dotation de solidarité rurale (DSR) qui vise à tenir compte, d'une part, des charges que supportent les communes rurales pour maintenir un niveau de service suffisant et, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales. La part « bourgs-centres » vise ainsi à aider les communes rurales qui assurent un rôle structurant en milieu rural par la qualité et le nombre d'équipements et de services qu'elles regroupent, en privilégiant celles qui ont des ressources faibles. La part « péréquation » de la DSR, quant à elle, comprend 4 fractions, attribuées en fonction de la longueur de voirie, du nombre d'élèves, du potentiel fiscal et du potentiel fiscal superficiaire. **La DSR constitue donc le pendant, pour les communes rurales, de la dotation de solidarité urbaine (DSU) créée par la loi du 13 mai 1991.**

La priorité donnée à ces dotations de péréquation s'est traduite concrètement par une indexation plus favorable que celle de la composante forfaitaire de la DGF. En effet, le surcroît de DGF généré par l'indexation de l'enveloppe globale de DGF profite davantage aux

composantes de péréquation, puisque la dotation forfaitaire ne bénéficie que de la moitié environ de l'augmentation en pourcentage de la DGF d'une année sur l'autre.

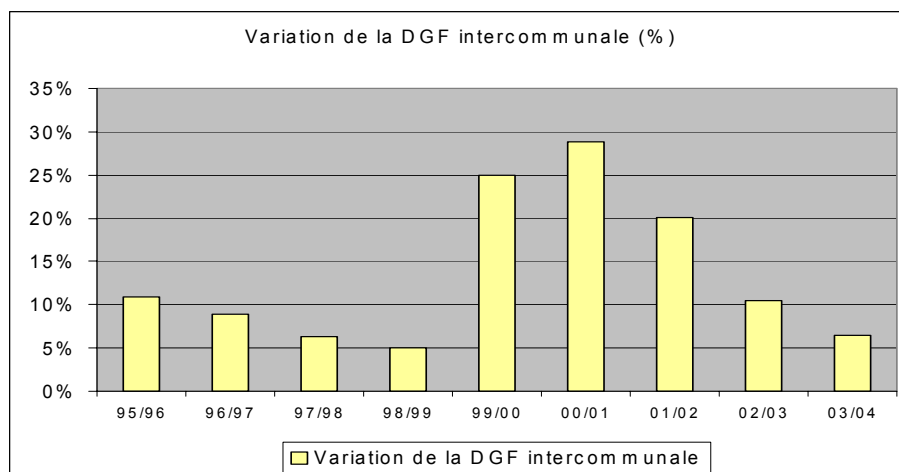
Cette stratégie d'alimentation des dotations de péréquation a permis, sur la durée, de renforcer significativement la performance du système des dotations en matière de péréquation. En effet, l'érosion relative de la dotation forfaitaire s'est accompagnée d'une montée en puissance des dotations de péréquation, dont l'efficacité en termes de redistribution est supérieure¹.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a néanmoins conduit à une nouvelle donne. En effet, l'intercommunalité à fiscalité propre a connu un développement rapide à compter de 2000. En 2004, le nombre total de groupements à fiscalité propre s'établissait ainsi à 2 461, contre 1 681 en 1999, soit une augmentation de plus de 45%. Le tableau suivant présente la situation de l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2004 :

	Nombre d'EPCI au 1/1/2004	Variation	Population DGF regroupée	Nombre de communes regroupées
CU	14	0	6 265 798	355
SAN	6	-2	368 239	34
CA	155	12	20 308 897	2 632
CC TPU non bonifiée	119	-10	1 160 642	1 306
CC TPU bonifiée	737	94	11 423 514	9 068
CC 4T	1 430	7	13 585 863	18 030
Total	2 461	101	53 112 953	31 425

Le coût de la DGF intercommunale a progressé parallèlement au renforcement de l'intercommunalité. Il a augmenté au rythme de +25% en 2000, +28% en 2001 et +22% en 2002. Ce n'est qu'à compter de 2003 que cette évolution a ralenti (+10,5% en 2003), ce tassement se confirmant en 2004 (+6,3%). Le graphique ci-dessous rend compte de cette évolution de la croissance du coût de la DGF intercommunale.

¹ Le nouveau rapport du Commissariat général du Plan, consacré à l'évaluation des effets péréquateurs des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, confirme cette analyse : « La stabilité de l'effet redistributif partiel de la dotation forfaitaire, malgré le recul de son poids relatif au sein de la DGF, conforte la stratégie de croissance différentielle des composantes compensatrices d'une part, expressément péréquatrices d'autre part. Le recyclage du financement ne dégrade pas significativement le résultat péréquisiteur de la première tout en favorisant l'augmentation du pouvoir redistributif de la seconde, rendant ainsi possible la montée en puissance graduelle du taux global de correction des inégalités » (CGP, étude de MM.GILBERT et GUENGANT, 2004).



Dans la mesure où la dotation d'intercommunalité est une composante de la dotation d'aménagement au même titre que la DSU et la DSR, son évolution très rapide a pesé sur le financement des dotations de péréquation communales. Deux éléments doivent immédiatement venir nuancer cette appréciation. En premier lieu, la dotation d'intercommunalité s'apparente elle aussi à une dotation de solidarité, puisque 85% de son montant est réparti en fonction du potentiel fiscal des groupements, d'une part, et que l'intercommunalité est en soi un facteur de solidarité par la mutualisation des ressources et des charges qu'elle implique, d'autre part. En second lieu, le Parlement a régulièrement voté des abondements exceptionnels en vue de soutenir la progression des dotations de péréquation communales.

S'agissant de la DGF des départements, il faut souligner que la loi du 31 décembre 1993 n'en avait pas modifié l'économie telle qu'elle avait été définie par les lois du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement, qui avait créé en particulier la dotation de fonctionnement minimale (DFM), et par la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation. Elle comprenait donc un tronc commun, composé de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation, comportant elle-même une part « impôts-ménages » et une part « potentiel fiscal ». Les parts respectives de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation avaient été fixées par la loi du 29 novembre 1985 à 45% et 55% du tronc commun, déduction faite des sommes réservées à la garantie de progression minimale² et à la DFM. La loi du 31 décembre 1993 n'assurait donc pas une alimentation de la fraction péréquation plus dynamique que celle de la dotation forfaitaire. Seule la DFM avait bénéficié à l'occasion de cette réforme d'un financement renforcé, grâce à l'affectation annuelle de 25% de la croissance des sommes consacrées à la DGF des départements.

S'agissant des régions, elles ne bénéficiaient pas d'une part de DGF³. En revanche, la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République avait créé un fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR) destiné à éviter l'aggravation des disparités régionales. Ce fonds était alimenté par un prélèvement sur les recettes fiscales des régions les plus riches. En pratique, seules trois régions étaient contributrices (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Alsace). Les bénéficiaires du fonds voyaient leurs attributions calculées

² La garantie de progression minimale était destinée à assurer à tous les départements une progression annuelle des deux dotations perçues au titre du « tronc commun » au moins égale à 55% du taux d'évolution de l'ensemble de la DGF.

³ Pour des raisons historiques, la région Ile de France bénéficie cependant de la DGF des départements.

en fonction de leur potentiel fiscal et de leur potentiel fiscal superficiaire. Le montant global du FCDF est resté modeste (60,6 M€ en 2003).

2. Généralisant à tous les niveaux de collectivités cette architecture structurellement favorable à la péréquation, la loi de finances pour 2004 s'est attachée à renforcer encore la place de la péréquation tout en simplifiant le panorama des concours financiers

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales ont eu tendance à voir leur masse mais aussi leur nombre s'accroître au fil du temps. Cette juxtaposition de dotations obéissant à une succession de réformes ponctuelles conduisait à brouiller la logique d'ensemble du dispositif, et pouvait même conduire à des conflits d'objectifs entre dotations.

Dans ce contexte, **la loi de finances pour 2004 a refondu l'architecture des dotations** de manière à rendre les dispositifs plus simples, plus lisibles, et favorables à l'accroissement des flux annuels alimentant les dotations de péréquation.

2.1. La LFI 2004 a procédé à une simplification appréciable du panorama des dotations, en intégrant de nombreuses dotations au sein de la DGF

La refonte des architectures des dotations intervenue en loi de finances pour 2004 a conduit à regrouper dans la dotation globale de fonctionnement (DGF), à compter du 1^{er} janvier 2004, la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle (9 milliards d'euros), la compensation des allègements de fiscalité régionale (1,9 milliards d'euros), le fonds de correction des déséquilibres régionaux (0,06 milliards d'euros), le fonds national de péréquation (0,6 milliards d'euros) et la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (0,2 milliards d'euros). En outre, l'essentiel de la dotation générale de décentralisation (DGD), soit 95 % des montants dus au titre de 2003 à chaque département ou région, a également rejoint la DGF. Le solde de la DGD, soit 5 % des montants dus au titre de 2003, a été maintenu en crédits budgétaires autonomes pour permettre la poursuite des ajustements annuels caractéristiques de cette dotation liée au financement des compétences transférées dans le passé.

Du même coup, il a été mis fin au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), qui constituait un élément important de complexité tant par la diversité de ses modes de financement que par la variété de ses composantes. Ses différentes composantes ont été soit intégrées dans la DGF (FNP et compensation des baisses de DCTP), soit imputées sur le budget de l'Etat (compensation des pertes de bases de taxe professionnelle et de redevance des mines, dotation de développement rural).

Au total, la DGF a vu son montant doubler à cette occasion, passant de 18,8 milliards d'euros en 2003 (soit 32 % du total des concours financiers) à 36,7 milliards d'euros en 2004 (soit 62 % du total). Elle s'est ainsi vue confortée dans son rôle de pivot des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

L'élargissement de la DGF à plusieurs dotations auparavant autonomes s'est accompagné d'une réorganisation des masses internes de la DGF. Une part nouvelle a été créée au profit des régions, collectivités qui ne bénéficiaient pas de la DGF jusqu'alors. Chacune des trois parts de la DGF (communes et groupements de communes / départements / régions) a été par ailleurs réorganisée selon le même principe : un ensemble « forfaitaire » destiné à préserver les ressources des collectivités d'une année sur l'autre, et une fraction de péréquation ciblée sur les collectivités les plus défavorisées au plan fiscal. Pour les

départements, une troisième part, nommée « dotation de compensation » a cependant été créée pour regrouper certaines composantes qui ont paru devoir échapper à la distinction entre part forfaitaire et part péréquation.

2.2. Cette nouvelle architecture assure une alimentation pérenne et renforcée des dotations de péréquation pour chaque niveau de collectivités

L'élément central de la nouvelle architecture de la DGF consiste à assurer, pour chaque niveau de collectivités, une alimentation soutenue des dotations de péréquation par rapport aux dotations de compensation.

D'une manière générale, il apparaît en effet essentiel de bien distinguer trois types de dotations :

- **La plupart des dotations s'inscrivent dans une logique de compensation**, qu'il s'agisse de contribuer à la compensation des charges générales des collectivités⁴ ou du coût des transferts de compétences⁵, ou bien de compenser des allègements d'impôts locaux⁶. Par définition, ces dotations ne poursuivent donc pas un objectif de redistribution, même si de fait elles peuvent exercer parfois un effet péréquisiteur. Elles apparaissent comme des dotations créées en contrepartie d'une mesure nouvelle (ex : suppression d'un impôt local ou transfert d'une compétence), et constituent ensuite des dotations « passives » évoluant le plus souvent selon un taux uniforme après leur création.
- **Les dotations de péréquation** visent au contraire explicitement à réduire les inégalités de ressources des collectivités eu égard à leurs charges. Leurs montants aussi bien que leurs règles de répartition sont susceptibles d'évoluer fortement en fonction des choix des pouvoirs publics. A ce titre, elles constituent des dotations que l'on peut qualifier d'« actives » sur le plan de la politique de redistribution. Elles constituent une priorité forte depuis une dizaine d'années.
- Enfin, il faut souligner que les collectivités locales bénéficient également de **dotations ou subventions spécifiques**, gérées par les différents ministères⁷ et destinées soit à compenser une charge spécifique, soit à inciter les collectivités locales à développer leur action dans un secteur particulier. Cette logique thématique et verticale s'articule de manière complémentaire avec les dotations transversales que sont les dotations de compensation et de péréquation. Constituant un levier de politiques sectorielles de l'Etat, ces subventions de fonctionnement ou d'investissement sont versées sur les crédits budgétaires des différents ministères concernés.

Afin de renforcer structurellement le poids des dotations de péréquation, la LFI 2004 s'est appuyée sur les mécanismes mis en place depuis la réforme de 1993 pour les

⁴ C'est l'objet en particulier de la dotation forfaitaire de la DGF. Historiquement, cette dotation s'inscrivait cependant pour partie dans une logique de compensation fiscale, puisque sa création en 1979 fait suite à la suppression du versement représentatif de la taxe sur les salaires.

⁵ Cas par exemple de la dotation générale de décentralisation (DGD), ou de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).

⁶ La compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de taxe professionnelle constituait la principale compensation fiscale avant son intégration dans la dotation forfaitaire de la DGF.

⁷ A la différence des dotations de compensation ou de péréquation, ces subventions spécifiques n'ont jamais fait l'objet d'une globalisation au sein de la DGF, dont les finalités et donc les mécanismes sont différents. En revanche, de nombreux crédits d'intervention de l'Etat ont été globalisés dans la dotation globale d'équipement (DGE) créée en 1983.

communes. Elle en amplifie les effets pour les communes grâce à l'élargissement de la dotation forfaitaire à diverses dotations obéissant à une logique de compensation. Elle en étend par ailleurs le dispositif à la DGF des départements et à celle des régions. Pour chaque catégorie de collectivités, l'évolution annuelle de la part « forfaitaire » moins rapide que l'évolution de la masse totale de la DGF permet de majorer chaque année les sommes consacrées à la péréquation.

Concrètement, la globalisation de plusieurs dotations dans la dotation forfaitaire a conduit en 2004 à un calcul en deux temps.

Dans un premier temps, la dotation forfaitaire pour 2003 de chaque collectivité a été « reconstituée » en application de cette globalisation.

A ainsi été reconstituée, **pour les communes**, une dotation forfaitaire pour 2003 égale à celle effectivement reçue en 2003, majorée de la compensation reçue en 2003 au titre de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle ainsi que, le cas échéant, de la compensation reçue au titre des baisses de DCTP. En application d'un amendement parlementaire adopté au Sénat, ce montant a été diminué, pour les communes qui subissaient en 2003 un prélèvement sur leur fiscalité au titre de la réforme de la fiscalité locale de France Télécom ou au titre de la suppression des contingents que versaient auparavant les communes au titre des compétences d'aide sociale du département, à hauteur du prélèvement fiscal subi en 2003.

Pour les départements, la dotation forfaitaire « reconstituée » était égale à la dotation forfaitaire effectivement perçue en 2003, majorée des montants reçus en 2003 au titre de la compensation « part salaires » de la taxe professionnelle, de 95 % de la part de la DGD correspondant à des compensations fiscales, de la part « impôts-ménages » de l'ancienne DGF, et éventuellement du montant de la garantie de progression minimale. Pour les départements qui avaient contribué en 2003 au « mécanisme de solidarité financière entre départements », c'est-à-dire pour lesquels une partie de la DGF avait été prélevée pour financer la dotation de fonctionnement minimale, cette dotation forfaitaire « reconstituée » a été diminuée du montant prélevé en 2003. De leur côté, le concours particulier qui compensait depuis 2000 la suppression des contingents communaux d'aide sociale, ainsi que 95 % de la DGD hors compensations fiscales, ont été regroupés dans une « dotation de compensation » qui évolue au même rythme que la DGF d'ensemble.

Enfin, **pour les régions**, la dotation forfaitaire « reconstituée » était égale aux compensations perçues en 2003 au titre de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle et des allègements de fiscalité régionale (droits de mutation à titre onéreux et taxe d'habitation), ainsi que de 95 % de la DGD. Pour les trois régions (Ile-de-France, Alsace et Rhône-Alpes) qui contribuaient au Fonds de correction des déséquilibres régionaux, le montant ainsi calculé a été diminué du montant de leur contribution 2003.

En 2004 et les années suivantes, pour chaque commune, chaque département et chaque région, cette dotation forfaitaire « reconstituée » est indexée selon un taux d'indexation fixé par le comité des finances locales au niveau national.

Pour les communes, ce taux est comme auparavant fixé par le CFL entre 45 % et 55 % du taux de progression de l'ensemble de la DGF. Pour les départements, le CFL fixe le taux entre 60 % et 80 % du taux de la DGF. Enfin, pour les régions, le CFL fixe le taux entre 75 % et 95 % du taux de la DGF. Le choix d'un niveau de fourchette plus élevé pour les départements,

et encore plus élevé pour les régions, correspond au fait que les disparités de richesse entre départements sont bien moindres qu'entre communes, et qu'elles sont encore plus faibles pour les régions. Or, plus la dotation forfaitaire est indexée à un niveau faible, plus les marges dégagées pour la péréquation sont élevées.

La répartition de la DGF pour 2004 issue de la séance du CFL tenue le 3 février 2004 illustre bien les effets de cette réforme en termes de marges de manœuvre dégagées pour la péréquation.

S'agissant des **communes**, le comité a retenu comme en 2003 un taux de progression de la dotation forfaitaire égal à 50% du taux de croissance global de la DGF. En conséquence de ce choix, la DSU et la DSR progressent en 2004 de **+3,27%**, contre respectivement + 3,74% et +1,78% en 2003, dans un contexte où le volume des abondements exceptionnels a cependant été fortement réduit, passant de 191 M€ en 2003 à 96 M€ en 2004. S'agissant des **départements**, le CFL ayant retenu un taux de progression de la dotation forfaitaire des départements égal à 75% du taux de croissance de la DGF, la dotation de péréquation et la dotation de fonctionnement minimale augmentent de **+ 8,1%**. En 2003, la part potentiel fiscal de la dotation de péréquation avait progressé en métropole de seulement +1,72%, et la DFM de +5,08%. Enfin, en ce qui concerne les **régions**, le taux de progression retenu par le comité pour leur dotation forfaitaire, soit 88% du taux de progression globale de la DGF, conduit à une dotation de péréquation en augmentation de **+24,83%**. Si cette dotation reste encore modeste en volume (75,7 M€), il faut rappeler néanmoins que le FCDR n'avait pas connu de progression depuis plusieurs années.

B- La seconde étape de la réforme des dotations doit être marquée par un renforcement de l'efficacité des dotations de péréquation

1- Les efforts menés depuis 10 ans ont certes conduit à des résultats significatifs

1.1. Les crédits dédiés à la péréquation ont fortement augmenté, que ce soit en niveau absolu ou en part relative

La DGF, dans ses mécanismes antérieurs à 1994, ne pouvait plus assurer sa mission péréquatrice en raison du poids croissant de la garantie de progression minimale et des concours particuliers. Dans ce cadre, les crédits réservés à la redistribution n'ont en fait jamais été supérieurs à 3,82% de la masse totale de la DGF entre 1985 et 1994. Leur part avait même considérablement diminué en 1992 et 1993 pour se limiter à 1,9 % environ. Dès 1994, à la suite de la création de la dotation de solidarité urbaine par la loi du 13 mai 1991 et de la dotation de solidarité rurale par loi du 31 décembre 1993, la part de la redistribution au sein de la DGF a été supérieure à ce qu'elle aurait été en l'absence de réforme. Elle a ainsi crû régulièrement, passant de 6,66 % en 1994 à 15,98% en 2003.

Tableau 2 (en millions d'euros)

	1995	Δ	1996	Δ	1997	Δ	1998	Δ	1999	Δ	2000	Δ	2001	Δ	2002	Δ	2003	Δ
<i>DGF totale</i>	15 216	1,7%	15 790	3,8%	15 989	1,3%	16 210	1,4%	16 661	2,8%	16 798	0,8%	17 373	3,4%	18 080	4,07%	18 812	2,29%
Dotation de solidarité urbaine	216,5	12,7%	323,3	49,3%	330	2,1%	347	5,1%	502,7	44,9%	575	14,3%	575,3	0,1%	592,7	3,04%	615	3,74%
Dotation de solidarité rurale	198,2	26,6%	238	20,3%	250,1	4,8%	270	7,9%	336	24,5%	356,7	6,2%	377	5,7%	400,1	6,14%	407	1,78%
DGF des groupements	635,5	10,7%	710,6	11,8%	765,1	7,7%	806	5,3%	850	5,4%	1 063	25,1%	1 358	29,4%	1 652	21,6%	1 824	10,44%
Dotation de fonctionnement minimale des départements	90	20%	100,6	12,2%	108	7,2%	118	9,1%	133,5	13,5%	137	2,3%	145	5,9%	153,3	5,94%	161	4,9%
TOTAL	1 140	14,3%	1 373	20,4%	1 453	5,9%	1 540	6%	1 822	18,3%	2 137	4,4%	2 455	14,9%	2 797,7	13,9%	3007	7,5%
% de péréquation	7,49%		8,69%		9,08%		9,50%		10,95%		12,72%		14,13%		15,47%		15,98%	

Alors que l'enveloppe globale de DGF a augmenté de 23,6 % entre 1995 et 2003, il apparaît que la DSU a été multipliée par 3 environ, et que la DSR a plus que doublé. La DGF des groupements a quant à elle quasiment triplé. Enfin, la dotation de fonctionnement minimale des départements a augmenté de près de 80%.

Au total, les dotations de péréquation représentent une part significative de la DGF de chaque catégorie de collectivités, sauf pour les régions.

S'agissant des communes et de leurs groupements, la DSU s'élève en 2004 à 635,036 M€, la DSR à 420,541 M€, la DNP à 568,599 M€ et la dotation d'intercommunalité s'établit à 1 938,954 M€. Au total, les dotations de péréquation comprises dans la DGF atteignent donc 3 563,13 M€ soit environ **17,4%** de la DGF totale perçue par les communes et leurs groupements (20 474 M€).

S'agissant des départements, la dotation de péréquation atteint 692 M€ et la DFM 174 M€, soit un total de dotations de péréquation égal à 866 M€. Cette masse représente environ 7,5% de la nouvelle DGF des départements, dont il faut rappeler qu'elle a augmenté de plus de 6 milliards d'euros en 2004 du simple fait de l'intégration en son sein des montants correspondant à la compensation de la suppression de la « part salaires », d'une part, et à 95% de la dotation générale de décentralisation, d'autre part. A périmètre 2003, les dotations de péréquation départementales représentent environ **16%** de la DGF des départements.

En ce qui concerne les régions, la dotation de péréquation s'élève à 75,7 M€, soit une augmentation de +24,83% par rapport au montant en 2003 du FCDR auquel elle se substitue. Elle ne représente toutefois encore que **1,6%** environ de la DGF des régions nouvellement créée.

1.2. Les dotations de péréquation apparaissent globalement comme efficaces en matière de réduction des inégalités

1.2.1. Les dotations de l'Etat bénéficient plus aux collectivités les plus défavorisées

- ♦ **En premier lieu, il apparaît que plus une commune est pauvre, plus le montant de ses dotations par habitant est élevé**

Le classement des communes en fonction de leur richesse fiscale (c'est-à-dire de la valeur de leur potentiel fiscal au regard du potentiel fiscal moyen de la strate) fait apparaître que le niveau de leurs dotations au regard de la moyenne nationale est inversement proportionnel à leur richesse, comme le montre le tableau ci-dessous :

Comparaison des écarts à la moyenne des dotations par habitant (DGF et FNP) en fonction de la richesse des communes en 2003

	Dotation forfaitaire par hab.	DSU par hab.	DSR par hab.	DF +DSU +DSR par hab.	FNP par hab.	DF +DSU +DSR + FNP par hab.
PF inférieur à 25% du potentiel fiscal / hab. moyen de la strate	1,52	2,42	1,09	1,67	2,92	1,82
PF compris entre 25% et 50% du potentiel fiscal / hab. moyen de la strate	1,08	1,85	1,19	1,13	2,07	1,24
PF compris entre 50% et 75% du potentiel fiscal / hab. moyen de la strate	1,02	1,22	1,18	1,05	1,28	1,10
PF compris entre 75% et 100% du potentiel fiscal / hab. moyen de la strate	1,03	0,90	1,02	1,03	0,51	1,02
PF supérieur au potentiel fiscal / hab. moyen de la strate	0,94	0,73	0,70	0,91	0,15	0,87

Les communes les plus pauvres bénéficient ainsi d'une dotation forfaitaire supérieure de 52 % à la moyenne nationale, alors que les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à la moyenne ont une dotation forfaitaire inférieure de 6 % à la dotation moyenne. La dotation forfaitaire contribue ainsi à la réduction des écarts de richesse. Cela résulte de la péréquation opérée dans le cadre de la DGF issue de la réforme de 1985, dont les composantes ont été intégrées dans la nouvelle dotation forfaitaire à compter de 1994. Ainsi, le législateur n'a pas figé en 1994 une situation inégalitaire, mais a consolidé les corrections des écarts de ressources et de charges apportées par l'ancienne DGF.

La même comparaison opérée avec la DSU, la DSR et le FNP montre que les dotations péréquatrices augmentent les écarts constatés en dotation forfaitaire, conduisant pour les communes les plus pauvres à un total de dotation supérieur de 82 % à la moyenne, alors que les communes dont la richesse est supérieure à la moyenne de leur strate démographique reçoivent un total de dotations inférieur de 13 % à la moyenne nationale.

- ♦ **En second lieu, il faut relever que plus une commune est pauvre, et plus la part du FNP, de la DSU et de la DSR est importante dans les concours financiers qu'elle reçoit de l'État**

Ainsi cette part atteignait en 2003 :

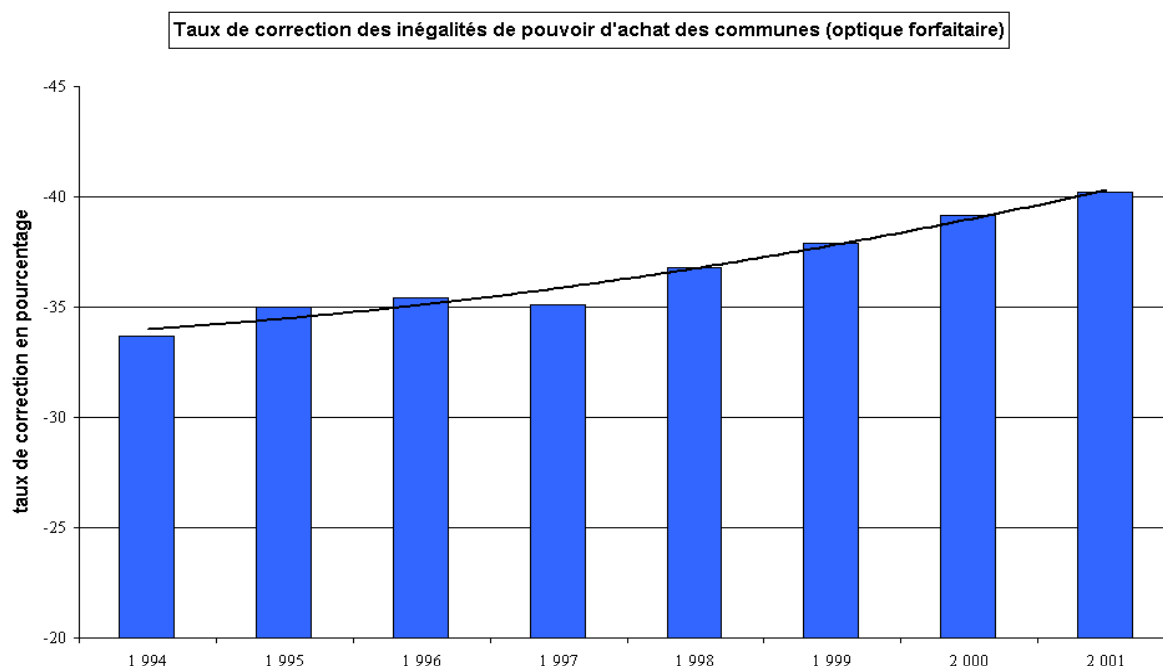
- 26,82 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 25 % du potentiel fiscal moyen par habitant de la strate;
- 23,73 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre 25 et 50 % du potentiel fiscal moyen par habitant de la strate;
- 18,86 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre 50 et 75 % du potentiel fiscal moyen par habitant de la strate;

- 11,36 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre 75 et 100 % du potentiel fiscal moyen par habitant de la strate;
- 4,72 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au potentiel fiscal moyen par habitant de la strate.

♦ **L'actualisation en 2004 de l'étude faite en 2002 par le Commissariat général du Plan sur la péréquation assurée par les dotations confirme l'accroissement de la péréquation**

L'étude du Commissariat général du Plan réalisée par MM. Gilbert et Guengant consacrée à « l'évaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales » apporte plusieurs enseignements quant à l'évolution de l'efficacité de la péréquation en France.

La première étude, parue en 2002, portait sur la période 1994-1997. Cette étude a été actualisée en 2004 pour la période 1998-2001, et son champ d'investigation a été étendu aux départements et aux régions. Selon cette étude, « en 2001, la péréquation corrige 40% des inégalités de pouvoir d'achat entre communes, 51% entre départements et 54% entre régions. (...) Le taux de correction des inégalités progresse systématiquement dans le temps. De 1994 à 2001, la péréquation communale gagne 6% en niveau, la péréquation départementale 8% et la péréquation régionale 19%. ».



Source : Rapport du CGP « Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales » (Guy Gilbert et Alain Guengant, 2004).

1.2.2. Ces résultats globalement positifs s'expliquent par l'ensemble des réformes menées depuis une dizaine d'années en vue de renforcer la péréquation

Les instruments classiques au service de la péréquation ont vu leur action complétée par des dispositifs plus novateurs.

S'agissant des instruments traditionnels de la politique de réduction des inégalités, consistant en l'attribution par l'État de dotations spécifiques aux collectivités locales les plus défavorisées, plusieurs mesures sont intervenues.

Outre la création de la DSR par la loi du 31 décembre 1993 précitée, il faut souligner la création du **fonds national de péréquation (FNP)** par la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995. Ce fonds vise à corriger les écarts de richesse fiscale existant sur les quatre taxes directes locales. La majoration du FNP a pour objectif, quant à elle, de réduire les écarts relatifs au seul potentiel fiscal de la taxe professionnelle.

Par ailleurs, **les mécanismes de la DSU** ont également été réformés en vue d'en renforcer l'efficacité. La réforme de la DGF de 1993 a institué un indice synthétique de ressources et de charges, qui intègre différents critères (le potentiel fiscal, le nombre de logements sociaux sur le total des logements de la commune, le nombre d'allocataires des aides au logement par rapport au nombre de logements de la commune, ainsi que le revenu par habitant). Cet indice, modifié en 1996, permet une répartition plus juste de la dotation. En effet, il rend mieux compte de la variété des informations sur les disparités territoriales sans multiplier des critères qui porteraient préjudice à la lisibilité de la dotation. La pondération des différents critères a répondu au souci d'accentuer les critères non seulement les plus représentatifs de la richesse, mais également les plus fiables. En outre, l'indice synthétique de ressources et de charges permet de lisser les effets de seuil inhérents à tout mécanisme de péréquation où l'éligibilité est restreinte.

D'autres dotations sont également versées explicitement en fonction d'un critère de richesse. Ainsi les dotations déconcentrées de l'État, **telles la dotation de développement rural (DDR) ou la dotation globale d'équipement (DGE)** sont réparties entre les départements selon des critères qui prennent en compte des éléments de redistribution. Il faut également relever **la compensation par le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)** enregistrées entre 1998 et 2001 par les communes et groupements défavorisés. Ce dispositif de compensation, dont le coût s'élève en cumulé à 188 M€, a été reconduit en 2002 et en 2003. La loi de finances pour 2004 a organisé la pérennisation de cette compensation au travers de son intégration de manière définitive dans la DGF des collectivités bénéficiaires.

En second lieu, il faut souligner que ces formes de péréquation traditionnelles, qualifiées de "verticales", ont été progressivement complétées depuis 1991 par un autre mode de redistribution, "horizontal", entre collectivités. Il s'agit d'opérer un prélèvement sur les ressources de certaines collectivités locales plus favorisées afin d'en redistribuer le produit aux collectivités qui le sont moins.

Au niveau départemental, la loi du 13 mai 1991 a établi un mécanisme de solidarité financière entre les départements qui permet d'alimenter la dotation de fonctionnement minimale (DFM), principal concours particulier dont peuvent bénéficier les départements. Ce dispositif a été amélioré par la loi du 26 mars 1996. Un fonds d'une nature semblable, le fonds de

correction des déséquilibres régionaux (FCDR), a été mis en place entre les régions par la loi du 6 février 1992.

Pour les communes, le mécanisme ancien des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) s'est renforcé progressivement. Les montants versés s'élevaient au total à 484 M€ en 2003, soit une augmentation de près de 40% en 10 ans. Ce dispositif a été complété en région Ile-de-France par le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) créé par la loi du 13 mai 1991. La loi du 12 juillet 1999 relative à l'intercommunalité a renforcé ce mécanisme en élargissant le nombre de communes bénéficiaires du FSRIF grâce à l'institution d'un nouveau prélèvement pesant sur les communes et certains établissements publics de coopération intercommunale disposant de bases de taxe professionnelle particulièrement élevées. Au total, le FSRIF a vu son volume doubler entre 1993 et 2003, passant de 88 M€ à 166 M€, dont 34 M€ au titre du second prélèvement institué par la loi du 12 juillet 1999. Sur la période 1999-2003, ce fonds a augmenté au total de 50%.

En troisième lieu, il faut souligner que les progrès de l'intercommunalité se sont également traduits par une accentuation de la péréquation. L'intercommunalité suppose en effet la mutualisation des charges et des moyens au sein d'un espace géographique cohérent. La mise en commun de la taxe professionnelle, au sein des groupements à taxe professionnelle unique, va encore au-delà dans la réduction des écarts de richesse entre collectivités locales. En outre, la fraction de péréquation de la dotation d'intercommunalité, qui représente 85 % de la masse de cette dotation, est répartie selon des critères qui tiennent compte des écarts de richesse entre les établissements publics de coopération intercommunale.

Il faut souligner à cet égard la forte augmentation du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ces dernières années. Au 1^{er} janvier 2004, on dénombrait ainsi 2 461 EPCI à fiscalité propre. Le nombre de communes regroupées au sein d'une intercommunalité à fiscalité propre atteint désormais 31 424, contre 19 140 en 1999. La population regroupée a pour sa part augmenté de 19 millions d'habitants depuis 1999, et atteint désormais 50,7 millions d'habitants en population physique et 53,1 millions d'habitants en population « DGF » (c'est-à-dire en tenant compte d'un habitant supplémentaire par résidence secondaire). Plus de 80 % de la population et plus de 85 % des communes sont ainsi désormais regroupées au sein d'une intercommunalité à fiscalité propre.

Les formes les plus intégrées de coopération intercommunale connaissent en particulier une croissance très dynamique. Au 1^{er} janvier 2004, 1 028 EPCI (dont 155 communautés d'agglomération) avaient ainsi opté pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique, contre seulement 110 en 1999. Les EPCI à TPU regroupent 38 millions d'habitants, soit les trois quarts de la population en intercommunalité.

Si les communes sont à l'origine du développement de l'intercommunalité, l'État y a également fortement contribué par l'attribution d'une dotation incitative dont le montant a crû de façon très significative depuis 1992. Elle est ainsi passée de 410 M€ en 1992 à 1 939 M€ en 2004.

Ainsi que le soulignent les travaux précités du Commissariat général du Plan, l'ensemble de ces réformes a permis un accroissement sensible de l'efficacité des dispositifs de péréquation. Pour ce qui est des communes, cette étude estime ainsi que la

dotation d'aménagement « contribue pour 16 % à la correction des inégalités en fin de période (2001) contre 9 % en début (1994). La progression de l'effet péréquisiteur ne provient pas uniquement de l'augmentation du financement mais aussi de la montée en puissance de l'efficacité péréquatrice intrinsèque des barèmes de répartition ». L'étude souligne en particulier l'augmentation de l'efficacité de la dotation d'intercommunalité dans la réduction des inégalités.

2- Il reste néanmoins nécessaire de renforcer l'intensité péréquatrice des dotations

Les dotations qui visent à réduire les écarts de pouvoir d'achat apparaissent aujourd'hui comme inégalement adaptées à leur objectif.

♦ Elles se heurtent parfois à la critique d'une certaine dispersion des moyens

Dans certains cas, les critères d'éligibilité de ces dotations apparaissent comme extrêmement souples, conduisant à un nombre de collectivités bénéficiaires très important, par exemple s'agissant de la fraction péréquation de la DSR (33 789 communes bénéficiaires en 2004), de la dotation de péréquation des départements (tous les départements sont éligibles), voire de la DSU (75% des communes de plus de 10 000 habitants sont de droit éligibles). Lorsque ces conditions peu sélectives d'éligibilité se combinent avec des formules de répartition peu discriminantes, un certain saupoudrage est inévitable, qui nuit à l'efficacité des dotations.

Dès lors, il peut arriver que la frontière entre dotations de péréquation, ciblées sur les plus pauvres, et dotations de compensation, plus largement attribuées, se trouve brouillée. La « part élèves » de la fraction de péréquation de la DSR illustre ce constat. La très forte corrélation entre le nombre d'élèves et la population, combinée avec la large éligibilité à la fraction péréquation de la DSR, conduit en effet à des attributions de la « part élèves » quasiment identiques à celles qui seraient obtenues avec un coefficient forfaitaire de prise en compte de la population dans la dotation forfaitaire.

Au-delà de ce constat, il convient néanmoins d'affiner l'analyse selon les dotations et selon les catégories de collectivités.

A cet égard, une distinction importante paraît devoir être faite entre les communes et les départements.

S'agissant des communes, l'étude du Commissariat général du Plan précitée indique que les dotations communales explicitement péréquatrices (DNP, DSU, DSR, dotation d'intercommunalité) sont globalement très péréquatrices, la DNP apparaissant comme la plus efficace en termes de correction des inégalités, et la DSR comme celle ayant l'efficacité la plus limitée. Au total, la dotation d'aménagement (DSU, DSR, dotation d'intercommunalité) a vu son effet péréquisiteur progresser entre 1994 et 2001, non seulement grâce à l'augmentation de son volume, mais aussi du fait de la montée en puissance de son efficacité péréquatrice intrinsèque, mesurée à travers un indice de progressivité⁸. Celui-ci passe ainsi de 0,39 en 1994 à 0,47 en 2001.

⁸ L'indice de progressivité mesure l'effet péréquisiteur intrinsèque d'un euro, indépendamment du montant de la dotation. L'indice, sans dimension, traduit le degré d'adéquation du barème de répartition à la correction des inégalités de pouvoir d'achat avant versement des dotations. Un indice de 1 traduit une modulation parfaite en proportion inverse des inégalités. Un indice de 0 traduit l'absence d'effet péréquisiteur. Un indice négatif illustre

Il reste que l'exemple du FNP (aujourd'hui DNP), qui apparaît comme la dotation la plus péréquatrice avec un indice de progressivité de 0,73, montre que des marges de progression demeurent dans le sens d'une efficacité renforcée des dotations, parallèlement à l'augmentation des volumes financiers qui y sont consacrés.

Le tableau suivant synthétise les résultats de l'étude du Commissariat général du Plan concernant l'efficacité des dotations aux communes et à leurs groupements en 2001:

Dotation	Indice de progressivité (indicateur d'intensité de la péréquation)	Contribution de chaque dotation à la réduction globale des inégalités de pouvoir d'achat	Part de la dotation dans le total des transferts
Compensations fiscales	0,16	8,7 %	14,86 %
Dégrèvements de taxes foncières et d'habitation	0,38	7,79 %	5,96 %
Dotation forfaitaire (après déduction du CCAS)	0,30	47,56%	59,14 %
FNP	0,73	8,92 %	3,44 %
DSU	0,60	3,96 %	1,91 %
DSR	0,41	2,92 %	2,01 %
Dotation d'intercommunalité	0,44	8,66 %	5,54 %
FDPTP	0,45	10,16 %	6,29%
FSRIF	0,47	1,33 %	0,84 %

D'après : rapport du CGP « Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales » (Guy Gilbert et Alain Guengant, 2004).

Il faut souligner que la dotation forfaitaire, compte tenu de sa masse, contribue de manière essentielle à l'impact péréquisiteur des concours financiers en 2001. Elle contribue pour 48% à la correction des inégalités entre communes, contre 63% en 1994, en dépit d'une intensité péréquatrice assez faible (indice de progressivité de 0,30). Ce recul traduit plus particulièrement la diminution en niveau de la dotation forfaitaire, minorée à compter de 2001 des montants correspondant aux anciens contingents communaux d'aide sociale. Ce poids de la dotation forfaitaire dans la réduction des inégalités, qui s'explique par les modalités de la réforme de 1993, doit naturellement être pris en compte dans les propositions de réforme de cette dotation, même si elle doit être clairement identifiée comme répondant à une autre logique.

l'existence d'un effet contre-péréquisiteur. L'indice permet de classer les dotations en fonction de leur capacité péréquatrice intrinsèque. Un indice de 0,3 traduit ainsi, à la fois, une capacité péréquatrice partielle mais non nulle et, par exemple, deux fois plus élevée que la capacité péréquatrice marginale d'une dotation dotée d'un indice de 0,15.

S'agissant des départements, il faut relever que la correction des inégalités de pouvoir d'achat repose principalement⁹ sur des concours financiers qui ne sont pas des dotations de péréquation. En effet, si la DFM apparaît comme étant une dotation efficace en terme de péréquation (indice de progressivité de 0,79), en revanche tel n'est pas le cas de la dotation de péréquation (indice de 0,18 pour la part potentiel fiscal en 2001), qui représente pourtant l'essentiel des masses financières consacrées à la péréquation départementale (692 M€ en 2004, contre 174 M€ à la DFM)¹⁰. Ainsi que le souligne cette étude, « la performance péréquatrice de la composante expressément péréquatrice du « tronc commun » de la DGF départementale apparaît très faible en comparaison de la composante équivalente des communes ».

Il apparaît donc particulièrement nécessaire de renforcer la dimension péréquatrice de la dotation de péréquation des départements. Les résultats actuels de la dotation de péréquation des départements s'apparentent davantage à ceux qui seraient attendus d'une dotation générale de compensation des charges départementales. A cet égard, il faut rappeler que le mécanisme mis en place à l'occasion de la loi de finances pour 2004 conduit à recycler une partie de la croissance de la dotation forfaitaire vers les dotations de péréquation. Ce mécanisme d'alimentation de la péréquation n'a de sens que si l'efficacité des dotations de péréquation en termes de redistribution est sensiblement supérieure à celle de la dotation forfaitaire.

En ce qui concerne les régions, l'efficacité intrinsèque de la dotation de péréquation apparaît élevée, en s'établissant à 0,66, mais elle s'applique à des volumes encore faibles.

Au total, il apparaît nécessaire de définir des règles de répartition interne des dotations de péréquation mieux adaptées à leur objectif, en cernant avec davantage de pertinence les collectivités réellement défavorisées et en ciblant davantage les dotations de péréquation sur celles-ci.

3- Le groupe de travail a émis des propositions de réforme en prenant en compte l'ensemble des éléments susceptibles d'en faciliter la mise en œuvre effective

Le Parlement a adopté en loi de finances initiale pour 2004 une importante réforme de la structure même des dotations, qui permet de renforcer les marges de manœuvre disponibles pour la péréquation. La deuxième étape de la réforme doit permettre de recueillir tous les fruits de cette nouvelle configuration, en renforçant l'efficacité de chacune des dotations. **Aussi le groupe de travail s'est-il exclusivement consacré à travailler à une rénovation des règles internes des dotations, sans revenir sur l'architecture des concours financiers telle que redéfinie par la représentation nationale.**

En second lieu, le groupe de travail a souligné la nécessité de garder à l'esprit que toute réforme doit assurer une certaine stabilité des attributions d'une année sur l'autre. S'agissant des dotations de péréquation, qui par définition doivent s'adapter et contribuer à corriger l'évolution réelle des inégalités, des mouvements plus importants en termes de répartition sont en revanche légitimes, voire nécessaires. Il est en outre apparu nécessaire que

⁹ A hauteur de 83% selon la méthodologie retenue par l'étude du CGP.

¹⁰ S'agissant de l'ancienne dotation impôts-ménages, aujourd'hui globalisée dans la dotation forfaitaire, son indice de progressivité atteignait 0,12 en 2001.

l'attribution des dotations de péréquation tiennent compte des éventuelles inégalités induites par les dotations obéissant à une logique de compensation.

En outre, le groupe de travail du comité a travaillé à des scénarios de réforme qui ne conduisent pas à un coût supplémentaire pour le budget de l'Etat. Les réformes proposées sont donc autofinancées au sein de l'ensemble de la masse de la DGF, ce qui est rendu plus facile avec l'élargissement de son périmètre (plus de 36 milliards d'euros). Ce contexte doit constituer une incitation supplémentaire au renforcement de l'efficacité intrinsèque de chaque dotation, et plus particulièrement des dotations de péréquation.

Enfin, le groupe de travail a veillé à émettre des recommandations dont la juxtaposition ne conduise pas à des contradictions, mais au contraire renforce la cohérence globale des dotations. A titre d'illustration, les scénarios proposés en matière de réforme de la dotation forfaitaire ont pris en compte l'existence d'un effet péréquisiteur de la dotation forfaitaire actuelle. D'une manière générale, le groupe de travail s'est attaché à émettre des recommandations de réforme, concernant les dotations autres que celles dédiées spécifiquement à la péréquation, qui en restaurent la lisibilité sans pénaliser pour autant la péréquation.

*

II-Le groupe de travail s'est attaché à promouvoir un système de dotations plus performant en rénovant l'ensemble des composantes de la DGF dans le sens d'une lisibilité et d'une péréquation renforcées

Le groupe de travail a proposé une rénovation des règles applicables non seulement aux communes (A), mais aussi à leurs groupements (B) ainsi qu'aux départements (C). Il n'a en revanche pas été en mesure d'aborder la DGF des régions, faute de participation de représentants des régions lors des séances de travail, dans une période marquée par le renouvellement des conseils régionaux.

A-Le groupe de travail propose de modifier les règles de répartition de chacune des composantes de la DGF des communes en vue de les rendre plus cohérentes avec leurs objectifs respectifs

1. Les règles de répartition de la dotation forfaitaire pourraient être modifiées afin d'inscrire cette dotation dans une logique fondée principalement sur l'importance de la population

1.1. La dotation forfaitaire, principale composante de la DGF des communes, souffre aujourd'hui d'un certain manque de lisibilité

Comme cela a été rappelé précédemment, la loi du 31 décembre 1993 a globalisé, au sein de la dotation forfaitaire nouvellement créée, l'ensemble des anciens concours de l'Etat composant la DGF, qui eux-mêmes étaient attribués en fonction de critères physico-financiers propres à chaque commune. Cette globalisation des anciennes dotations au sein de la dotation forfaitaire s'est faite dans des conditions de stricte neutralité budgétaire pour les communes, les montants de 1993 ayant été reconduits en 1994, puis indexés sur le taux fixé chaque année par le comité des finances locales.

Cette réforme a présenté l'avantage de **préserver les équilibres budgétaires des communes**. A cet égard, elle répondait à l'une des préoccupations majeures du législateur.

Elle est apparue en outre **d'une grande simplicité de gestion**, puisque dans le cas général les attributions individuelles de chaque commune au titre de la dotation forfaitaire se calculent par simple indexation du montant perçu l'année précédente.

Pour autant, **cette logique de consolidation de dotations très diverses a conduit mécaniquement à une grande hétérogénéité des montants de dotation forfaitaire par habitant entre communes**, y compris entre communes appartenant à la même strate démographique. L'émiettement de la carte communale française a naturellement constitué un terrain favorable à cette hétérogénéité des attributions. Au fil du temps, le sens et les raisons de ces écarts sont devenus moins compréhensibles.

Le tableau suivant illustre la dispersion de dotation forfaitaire par habitant entre les strates et au sein de chaque strate :

	Nombre communes	Population	Dotation forfaitaire	Ecart type ⁽²⁾
Strate 1 : de 0 à 499 hab.	20 142	4 739 650	135,15	91,85
Strate 2: de 500 à 1 999 hab.	11 559	11 219 650	125,34	42,91
Strate 3 : de 2 000 à 4 999 hab.	2 993	9 224 066	136,27	46,35
Strate 4 : de 5 000 à 9 999 hab.	1 096	7 575 202	153,00	48,98
Strate 5 : de 10 000 à 49 999 hab.	868	17 641 241	188,32	52,55
Strate 6 : de 50 000 à 199 999 hab.	112	9 384 812	212,80	38,89
Strate 7 : plus de 200 000 hab. ⁽¹⁾	10	3 486 389	256,13	46,32
Total	36 780	63 271 010	166,98	

(1) Hors Paris

(2) Moyenne des écarts (en euros) à la dotation forfaitaire moyenne de la strate démographique.

Deux constats principaux se dégagent de ce tableau.

La dotation forfaitaire par habitant est croissante avec les strates de population : en moyenne, plus une commune est peuplée, plus sa dotation forfaitaire par habitant est importante. La deuxième strate fait exception, puisque sa dotation forfaitaire moyenne par habitant s'établit à 125,34€, soit 10 € de moins que celle de la première strate. La dotation forfaitaire moyenne la moins élevée s'observe précisément pour cette 2^{ème} strate, et la plus élevée correspond à la dernière strate, avec 256 € par habitant, soit un écart de 1 à 2.¹¹

A ces écarts entre les strates s'ajoutent des écarts au sein même de chaque strate. Les écarts de dotation forfaitaire par habitant des communes par rapport à la dotation forfaitaire

¹¹ Il faut rappeler parallèlement que les dépenses de fonctionnement par habitant des communes suivent une évolution comparable, compte tenu de l'augmentation des coûts de services dans les communes centres et les grandes agglomérations. On observe également que l'existence de coûts fixes conduit à ce que les très petites communes aient des dépenses de fonctionnement par habitant supérieures à celles de la strate immédiatement supérieure.

moyenne par habitant de leur strate s'établissent à environ 45 € en moyenne. Cet écart s'élève même à 91,85 € pour les communes de moins de 500 habitants, étant précisé par ailleurs que cette strate démographique rassemble plus de 20 000 communes.

♦ **La réforme entreprise en loi de finances pour 2004 ne remet pas en cause ces éléments de constat**

Elle s'inscrit en effet dans le prolongement de celle intervenue en 1993, en procédant par intégration de dotations qui étaient auparavant autonomes. La dotation forfaitaire est ainsi passée de 11,1 milliards d'euros en 2003 à 13,6 milliards d'euros en 2004, du fait de l'absorption de l'ancienne compensation de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle attribuée aux communes (2,23 milliards d'euros), ainsi que de l'inclusion de l'ancienne compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (163 M€).

Dès lors, la dotation forfaitaire issue de la réforme conduite en LFI 2004, tout en renforçant les points positifs de l'ancienne dotation forfaitaire, se heurte également aux mêmes critiques s'agissant des inégalités de montants par habitant.

1.2. Les propositions du groupe de travail visent à restaurer la lisibilité de la dotation forfaitaire

1.2.1. Le groupe de travail souhaite que la population soit prise en compte à 100% dans l'attribution de la dotation forfaitaire

Le groupe de travail a examiné les deux grands scénarios suivants :

- **Conserver à la dotation forfaitaire son rôle primordial de préservation des budgets communaux. Dans cette hypothèse, elle constituerait le vecteur de la consolidation des situations passées.** Dès lors, il serait admis que la dotation forfaitaire par habitant n'a pas de raison d'être identique entre deux communes comparables au plan de la population. Dans ces conditions, la question se poserait quant à l'opportunité d'intégrer ou non les variations de population à la hausse ou à la baisse pour le calcul de la dotation forfaitaire à l'avenir.

- **Attribuer à la dotation forfaitaire un rôle clairement identifié de contribution de base à la couverture des charges de fonctionnement des communes,** appréhendées à travers un critère simple comme la population.

Le groupe de travail a unanimement souhaité que la population DGF réelle des communes constitue désormais un facteur de répartition déterminant et identifié en tant que tel dans le calcul de la dotation forfaitaire. Le groupe de travail a plus particulièrement relevé deux éléments.

En premier lieu, il est apparu **nécessaire de restaurer une certaine égalité de traitement entre communes de taille comparable.** A cet égard, la dispersion actuelle des montants par habitant entre communes de taille équivalente, si elle peut parfaitement s'expliquer par des charges différentes autrefois prises en compte dans des dotations aujourd'hui globalisées dans la dotation forfaitaire, a été analysée comme un facteur important d'opacité de la dotation forfaitaire.

En second lieu, le groupe de travail a souhaité que **l'évolution de la dotation forfaitaire prenne intégralement en compte les variations de population**. Le groupe de travail a regretté que dans le cadre actuel les communes enregistrant un accroissement significatif de leur population entre deux recensements généraux ou complémentaires de la population ne bénéficient pas d'une augmentation à due concurrence de leur dotation forfaitaire.

En effet, en cas de recensement général ou complémentaire, l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que seule la moitié de l'augmentation de population constatée est prise en compte dans le calcul de la dotation forfaitaire. Dès lors, pour deux communes de même population DGF une année N, celle qui connaît au fil du temps le plus fort accroissement de population voit sa dotation forfaitaire par habitant progressivement se dégrader par rapport à l'autre commune. Cette situation ne paraît pas légitime au groupe de travail.

Par ailleurs, le groupe de travail a souhaité inscrire les mesures **proposées dans la perspective du recensement rénové**, qui donnera lieu à terme à une disponibilité annuelle des données de population. Cette amélioration de la connaissance démographique plaide pour une prise en compte intégrale dans le calcul des dotations des variations de population ainsi constatées.

Le principe de la prise en compte de la population réelle dans la dotation forfaitaire ayant été retenu, il convenait également de déterminer les modalités de prise en compte de la population.

A cet égard, le groupe de travail a souhaité qu'il soit tenu compte du fait que les charges de fonctionnement par habitant augmentent avec la taille des communes. Plusieurs membres du groupe ont ainsi rappelé tout l'intérêt que présentait l'architecture de la DGF issue de la réforme de 1985. La dotation de base de cette DGF, correspondant à 40% du volume global de la DGF, était en effet attribuée en fonction du nombre d'habitants, affecté d'un coefficient de valorisation variant de 1 à 2,5 en fonction de la taille des communes.

Le groupe de travail s'est attaché à étudier des scénarios de réforme dans lesquels aucune commune ne verrait son attribution forfaitaire diminuer à l'occasion de la réforme. L'instauration d'un complément de garantie est donc apparue nécessaire aux membres du groupe de travail.

Enfin, le groupe de travail a tenu compte dans ses propositions de l'intégration de la compensation « part salaires » dans la DGF à compter de 2004. En effet, la loi de finances pour 2004 a globalisé au sein de la dotation forfaitaire l'ancienne compensation « part salaires ». Néanmoins, à l'instar du dispositif applicable auparavant à cette compensation, il est prévu que les montants correspondants soient basculés au niveau de l'EPCI en cas de passage de celui-ci à la TPU. Par conséquent, compte tenu de ces mouvements toujours possibles de dotations entre les communes et leurs groupements, il est apparu nécessaire de travailler à une réforme de la dotation forfaitaire laissant de côté les montants correspondant à l'ancienne « part salaires ».

Dans ce cadre global, plusieurs demandes de simulations ont été faites à la DGCL en vue de « retailler » une dotation forfaitaire comprenant deux ou trois composantes (hors montants correspondant à l'ancienne « part salaires ») :

- une part attribuée en fonction du nombre d'habitants,
- une part représentant un complément de garantie,
- éventuellement une part répartie en fonction de la superficie.

1.2.2. Les premières simulations ont mis en évidence le coût et les effets anti-péréquateurs d'une part « population » trop élevée

Dans une première série d'hypothèses, la dotation forfaitaire était calculée uniquement en fonction de la population, avec un coefficient allant de 1 à 2 ou 1 à 2,5 suivant les strates, en commençant pour les communes de la première strate avec une dotation d'au moins 40€ par habitant, et pouvant aller jusqu'à 100€ par habitant dans certains scénarios. Les effets de seuil avaient été supprimés avec un mécanisme proche de celui en vigueur en matière d'impôt sur le revenu. La population était intégralement prise en compte dans cette dotation de base, de même que les variations de population à la hausse ou à la baisse. Pour les communes qui avaient une dotation forfaitaire supérieure à la nouvelle dotation de base, un mécanisme de garantie était mis en place. Cette garantie devait être gelée.

Sauf dans les hypothèses où la part population était fixée à un niveau très élevé (ex : 100 € par habitant pour la première strate), les montant gelés sont apparus très importants (de 40 à 70 % du total de la dotation forfaitaire), en particulier pour les communes de plus de 50 000 habitants. L'hypothèse d'une dotation variant de 100 € par habitant à 200 € par habitant permettait aux communes de plus de 50 000 habitants de connaître elles aussi des gains significatifs, mais le coût de la réforme apparaissait alors très important (841 M€).

Dans une deuxième série de simulations, la dotation forfaitaire simulée évoluait pour partie en fonction de la population et pour partie en fonction de la faiblesse de la densité de la commune, avec une formule permettant de lisser cette deuxième part. Les communes rurales profitaient au premier chef de cette modification. Il est apparu qu'un montant maximal de 2^{ème} part de 30 000 € ou 40 000 € permettait de réduire significativement le nombre de petites communes perdantes à la réforme, pour un coût relativement important (respectivement de l'ordre de 140 et 240 M€). Dans cette configuration, il y avait très peu de communes de plus de 2 000 habitants gagnant à la réforme, et en particulier aucune de plus de 50 000 habitants. Le montant gelé de ces communes de taille moyenne ou grande dépasserait les 100 € par habitant, et même 140 € par habitant pour les communes de plus de 50 000 habitants.

Une troisième série de simulations a enfin été examinée, qui reprenait la précédente mais en tenant compte des communes qui ont une très forte densité. Les effets de la deuxième simulation concernant les communes les plus peuplées étaient ainsi atténués, mais sans être inversés. Même dans l'hypothèse la plus favorable pour les grandes communes, la grande majorité des communes de plus de 10 000 habitants supportaient un gel. Dans aucun cas de figure les communes de plus de 200 000 habitants n'enregistraient un gain, en dépit d'un coût de la réforme variant entre 152 € et 1 398 M€ selon les hypothèses simulées.

Ces premières simulations ont appelé deux types d'observations :

- **Tout d'abord, il convient de distinguer les effets de la réforme en fonction de la taille des communes**

L'introduction d'une deuxième part attribuée en fonction de la faiblesse de la densité de la population permet d'atténuer le montant de gel à supporter par **les petites communes** du fait de la mise en place d'une garantie non indexée. Cela étant, cette solution représente un coût

relativement important du fait d'un nombre élevé de communes de petite taille, dont la dotation à l'issue de la réforme s'avérerait supérieure à la dotation forfaitaire actuelle, et qu'il faudrait donc « rehausser ».

S'agissant des grandes communes en revanche, et notamment de celles de plus de 50 000 habitants, il apparaît que les scénarios comportant **une part attribuée en fonction d'une forte densité de population ne permettent pas de résorber significativement le montant de gel**. Il faudrait fixer cette 3^{ème} part à un niveau très élevé pour y parvenir, ce qui serait très onéreux compte tenu des « fuites » de cette part vers des communes de moindre population. Compte tenu de l'importance de leur population, **l'impact de la réforme pour les grandes communes dépend avant tout du niveau de dotation-cible attribué au titre de la part dépendant du nombre d'habitants**. Les scénarios comportant une première part pouvant aller jusqu'à 200 ou 220 € par habitant apparaissent ainsi comme leur étant les plus favorables. Ces scénarios soulèvent néanmoins deux questions : celle de leur financement, d'une part, et le cas échéant celle de l'écart de dotation par habitant perçu au titre de la première part entre les grandes et les petites communes, d'autre part.

- **En second lieu, il est apparu nécessaire d'apprécier l'impact de la réforme en fonction de la richesse fiscale des communes.**

A cet égard, il apparaît que le potentiel fiscal moyen des communes qui enregistrent des gains est systématiquement supérieur au potentiel fiscal moyen des communes de leur strate. A l'inverse, le potentiel fiscal des communes qui ont un complément de garantie gelé est systématiquement inférieur à la moyenne du potentiel fiscal de leur strate. **Ces premiers scénarios simulés apparaissent ainsi tous comme anti-péréquateurs.**

Cette situation s'explique en particulier par le fait que la dotation forfaitaire actuelle correspond à la globalisation en 1993 des différentes composantes de la DGF, notamment la dotation de péréquation (37,5 % de la masse) et la dotation de compensation (22,5% de la masse). Dès lors, toutes choses égales par ailleurs, les communes les plus défavorisées ont en moyenne une dotation forfaitaire supérieure à celles qui sont plus favorisées. Ainsi, les communes dont il faudrait augmenter la dotation forfaitaire pour atteindre une dotation cible appartiennent d'une manière générale aux communes les moins défavorisées.

Plus le montant-cible de dotation forfaitaire est fixé à un niveau élevé, plus le coût de la réforme est important, et moins le montant de dotation excédant la cible et prenant la forme d'un complément de garantie est élevé. **Ce jeu de bascule entre les gains de la réforme d'une part et le montant de la part garantie apparaît très prononcé. Ceci s'explique par la dispersion très forte au sein de chaque strate démographique des dotations forfaitaires par habitant actuelles.** En effet, si les écarts autour de la moyenne étaient très resserrés, on pourrait fixer la cible à la valeur de la dotation moyenne actuelle de chaque strate, par exemple, sans coût important ni complément de garantie élevé. Mais tel n'est pas le cas.

Dans ce contexte, le groupe de travail a approfondi des scénarios selon lesquels la part « population » et la part « garantie » représenteraient chacune environ la moitié de la masse, afin de limiter le coût de la réforme et de limiter l'impact négatif sur la péréquation. En outre, compte tenu du lien entre niveau élevé de dotation forfaitaire et faiblesse du potentiel fiscal, il est apparu nécessaire d'envisager, contrairement aux premières orientations, une indexation du complément de garantie.

1.2.3. Le groupe de travail est en définitive favorable à un scénario selon lequel la part population représenterait en masse près de la moitié de la dotation forfaitaire et serait complétée par un critère « superficie »

Le groupe de travail a demandé dans un deuxième temps à la DGCL deux simulations, chacune des deux comportant deux variantes :

- Hypothèse 1 : dotation forfaitaire réformée comportant une part population variant entre 60 €/hab. et 150 €/hab. (soit de 1 à 2,5) en fonction de la taille des communes
- Hypothèse 2 : dotation forfaitaire réformée comportant une part population variant entre 60 €/hab. et 120 €/hab. (soit de 1 à 2) en fonction de la taille des communes

Chacune de ces deux hypothèses devait comporter deux variantes :

- variante 1 : mise en place, aux côtés de la part population, d'une seconde part limitée à un complément de garantie
- variante 2 : mise en place, aux côtés de la part population, d'une seconde part répartie en fonction de la superficie, et, enfin, d'un complément de garantie. En pratique, la variante 2 a été simulée avec deux versions, soit 3 €/hectare ou 4 €/hectare.

Les simulations demandées par le groupe de travail ont mis en évidence le coût de la réforme envisagée (entre 80 M€ et 125 M€ dans l'hypothèse 1, entre 50 M€ et 90 M€ dans l'hypothèse 2). Une des raisons de ce coût élevé provient en fait du niveau élevé retenu pour le point de départ de la dotation par habitant (soit 60 € par habitant). Ce niveau élevé conduit d'ailleurs à ce que la nouvelle part population excède 50 % du total de la dotation forfaitaire (61 % dans l'hypothèse 1, près de 53 % dans l'hypothèse 2).

Le groupe de travail a pris en compte le fait que la réforme ne saurait conduire à un coût supplémentaire pour les finances de l'Etat et devait donc être autofinancée au sein de la DGF.

Une troisième hypothèse a donc été simulée pour tenter de mieux « ajuster » la réforme au cadre fixé par le groupe de travail. Cette simulation consiste à faire varier la part population entre 50 € par habitant et 125 € par habitant (soit de 1 à 2,5 mais avec un point de départ plus bas que dans l'hypothèse 1), les 3 variantes retenues pour les hypothèses 1 et 2 étant également simulées.

Compte tenu de l'ensemble de ces simulations, le groupe de travail s'est prononcé en faveur d'une dotation forfaitaire comprenant 3 parts¹² :

une part population allant de 50 €/hab. à 125 €/hab.,

une part superficie à 3 €/hectare,

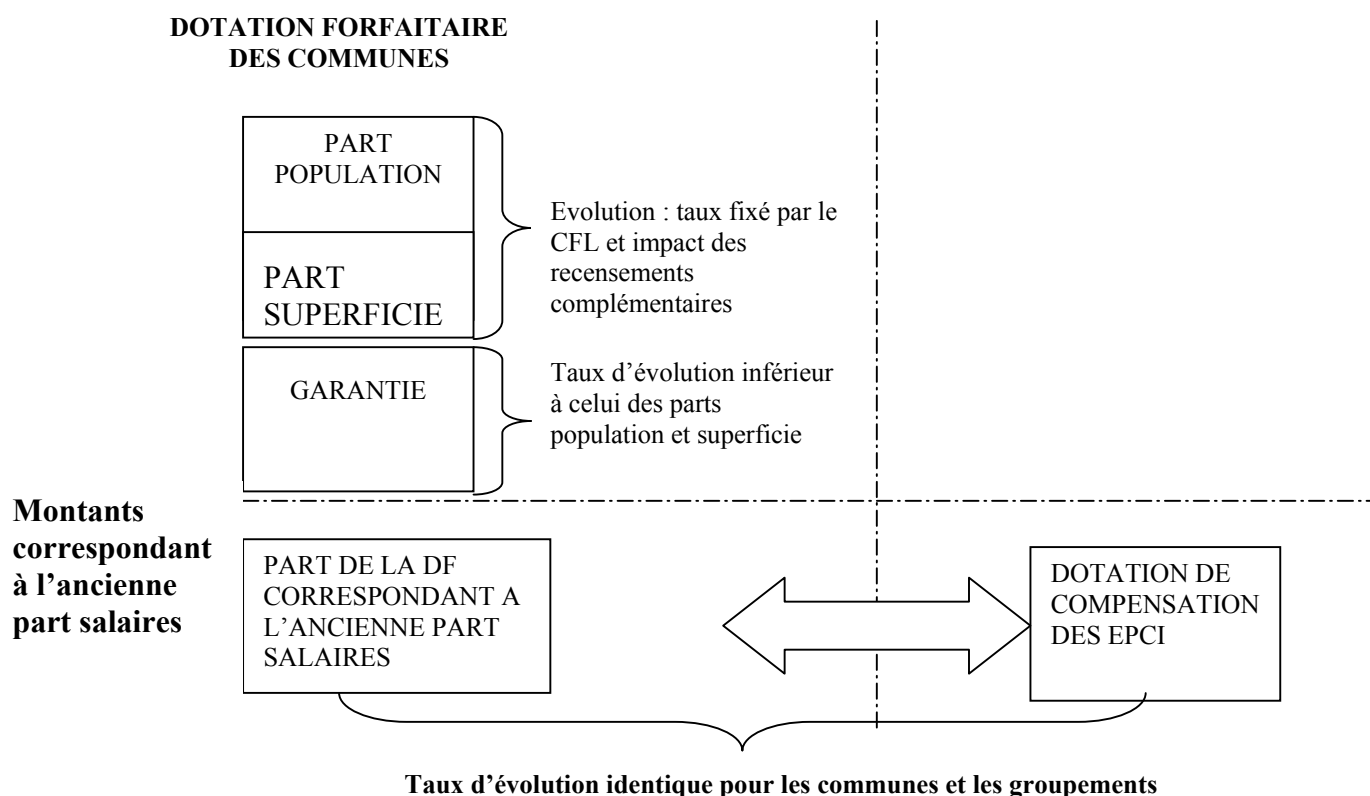
un complément de garantie pour les communes qui sont actuellement au-delà.

Dans ce scénario, ces trois parts représenteraient en masse globale 5,6 milliards d'euros pour la part « population » (soit 51,2% du total¹³), 0,2 milliards d'euros pour la part « superficie » (soit 1,8 % du total) et 5 milliards d'euros pour le complément de garantie (soit 47% du total).

Le coût de la remise à niveau des communes percevant actuellement un montant inférieur à celui qui leur reviendrait en application de ces nouvelles règles s'établit à 66 M€, soit un montant qui paraît raisonnable au vu des enjeux en cause. Le groupe a par ailleurs envisagé l'hypothèse d'une mise en œuvre progressive de la réforme.

Il faut souligner que le Comité, lors de l'examen du rapport du groupe de travail le 28 avril 2004, a estimé qu'il serait souhaitable de réduire l'écart des montants de dotation par habitant au titre de la part « population » par rapport au scénario proposé, selon lequel les montants par habitant varient de 1 à 2,5. Le montant maximum par habitant pourrait être limité à 2,25 fois, voire 2 fois, le montant le plus faible.

L'architecture de la dotation forfaitaire se présenterait de la manière suivante :



Les montants de dotation forfaitaire des communes correspondant à la compensation de la part « salaires » constitueraient une composante de la dotation forfaitaire identifiée en tant que telle afin d'en permettre le basculement dans la dotation de compensation du groupement en cas de passage à la TPU.

¹² Une 4^{ème} étant constituée par les montants correspondant à la compensation « part salaires » pour les communes qui ne sont pas membres d'un groupement à TPU.

¹³ Hors montants correspondants à l'ancienne part salaires.

1.2.4. L'indexation des différentes composantes de la dotation forfaitaire rénovée devrait privilégier les parts « population » et « superficie »

Le groupe de travail a estimé que la dotation forfaitaire devrait à l'avenir continuer d'être indexée, comme c'est le cas actuellement. Afin de préserver la dotation d'aménagement, cette masse globale ne devrait pas évoluer plus vite que l'actuelle dotation forfaitaire, laquelle évolue selon un taux fixé par le CFL entre 45 % et 55 % du taux de progression de l'ensemble de la DGF.

Partant de ce point de départ, le groupe de travail a également estimé qu'il fallait en tout état de cause maintenir une même indexation pour la partie de la dotation forfaitaire correspondant à la compensation « part salaires » communale et pour les montants versés par ailleurs aux EPCI au titre de cette ancienne compensation fiscale.

Un autre point d'accord a concerné le fait que la part « population », c'est-à-dire la nouvelle dotation de base en euros par habitant, devait bénéficier à l'avenir d'une double indexation, à savoir l'indexation générale fixée au niveau national par le CFL, et l'indexation propre à chaque commune, correspondant à l'évolution (à la hausse comme à la baisse) de sa population.

En revanche, un débat s'est ouvert sur la question de l'indexation à retenir au niveau national pour la dotation de base et la part « superficie », d'une part, et pour le complément de garantie, d'autre part.

Deux grandes solutions ont de fait été étudiées par le groupe de travail : soit les parts « population » et « superficie » seraient indexées sur un taux proche ou égal à celui de la DGF d'ensemble, et le complément de garantie serait pour sa part gelé ; soit les parts « population » et « superficie » seraient indexées, comme l'actuelle dotation forfaitaire, entre 45% et 55% du taux global de la DGF, et le complément de garantie serait lui aussi indexé, par exemple à hauteur de 45% du taux global de la DGF.

Le choix entre ces deux solutions fait intervenir différents axes d'analyse. D'une part, l'objectif de la mise en place d'une part « population » est que celle-ci devienne rapidement prépondérante au sein de l'ensemble, ce qui incite à retenir plutôt une solution où cette part évolue comme la DGF et où la garantie serait gelée. Mais, d'autre part, il faut conserver à l'esprit que les communes qui disposeront après la réforme d'un complément de garantie sont majoritairement des communes défavorisées, qui bénéficient actuellement, au travers de la dotation forfaitaire, d'une péréquation « fossile » remontant à 1993, et qui pâtiraient d'un gel du complément de garantie.

En définitive, le groupe de travail a retenu une solution qui consisterait à indexer les parts « population » et « superficie » selon un taux égal ou légèrement inférieur à celui de la DGF, et à geler ou à indexer faiblement le complément de garantie.

Enfin, il faut souligner que le groupe de travail a souhaité que la réforme de la dotation forfaitaire trouve tout son sens dès sa première année d'application. Par conséquent, le groupe de travail s'est déclaré favorable à ce que, sans attendre la prise en compte au 1^{er} janvier 2009 des nouveaux chiffres de la population légale issus de la procédure renouvelée de recensement, des mécanismes soient mis en place permettant d'intégrer dans le calcul de la dotation forfaitaire l'intégralité des variations de population enregistrées chaque année.

2. Les dotations communales de péréquation : pour un renforcement de la simplicité et de l'équité

2.1. Le groupe de travail a inscrit ses propositions dans le cadre de l'architecture issue de la loi de finances pour 2004

Les dotations de péréquation communales comprennent trois composantes. La dotation nationale de péréquation (568 M€ en 2004), constitue une dotation transversale attribuée uniquement selon un critère d'insuffisance de ressources. Selon l'étude précitée du Commissariat général du Plan, cette dotation est la plus péréquatrice des dotations communales. A ce socle de base s'ajoutent deux dotations intégrant des critères de charges : la dotation de solidarité urbaine (635 M€ en 2004), orientée vers les communes urbaines, et la dotation de solidarité rurale (420 M€ en métropole en 2004), qui vise à renforcer la péréquation au profit des petites communes.

Au sein de l'enveloppe globale de la DGF, les dotations communales de péréquation sont actuellement financées après déduction des montants correspondant à la dotation forfaitaire des communes et à la DGF des groupements. **Le groupe de travail a souligné qu'il convenait de préserver cette organisation interne des composantes de la DGF.** En particulier, il serait prématuré de ne plus assurer un financement prioritaire de la DGF des EPCI, dans un contexte où le développement de l'intercommunalité n'est pas achevé.

En outre, le groupe de travail a souhaité que les dotations de péréquation actuelles s'appliquent aussi bien aux communes isolées qu'aux communes membres d'un EPCI. Il n'est pas apparu souhaitable de procéder à une séparation de deux masses pour les dotations de péréquation, l'une étant dédiée aux communes isolées, l'autre aux communes regroupées en intercommunalité, avec dans ce dernier cas une forme de consolidation avec la DGF des EPCI. Un tel schéma, complexe sur le plan technique, aurait des effets difficiles à mesurer sur le plan de l'équité, et pourrait aller à l'encontre de l'objectif recherché par ailleurs en termes d'incitation au regroupement intercommunal. En revanche, le groupe de travail a souligné que l'indicateur de ressources pris en compte pour la répartition des dotations devrait nécessairement tenir compte de la richesse retirée par ces communes de leur intégration à un groupement, afin de traiter de manière équitable les communes isolées et les communes regroupées lors de la répartition des dotations de péréquation.

2.2. S'agissant des critères de répartition en matière de ressources, le groupe de travail est favorable à une notion de potentiel financier qui serait plus équitable que celle de potentiel fiscal

2.2.1. Deux évolutions remettent en cause la pertinence du mode actuel de calcul du potentiel fiscal

- ♦ **Le périmètre des ressources intégrées dans le potentiel fiscal n'a pas été adapté à l'évolution du mode de financement des collectivités locales depuis la fin des années 1970**

Il faut souligner en premier lieu qu'un **critère de ressources uniquement ciblé sur la fiscalité n'est que partiellement adapté à l'objectif des dotations de péréquation**, qui est de réduire les inégalités structurelles de pouvoir d'achat, lesquelles ne sont pas nécessairement uniquement imputables à la fiscalité.

Cette inadaptation partielle est devenue de plus en plus problématique **avec l'évolution de la structure des ressources des collectivités locales depuis 20 ans, et donc aussi des sources d'inégalités de richesse**. En effet, la part des dotations et compensations fiscales a eu tendance à croître considérablement¹⁴, alors que la part de la fiscalité diminuait parallèlement.

Il faut toutefois souligner que **le législateur a d'ores et déjà intégré dans le potentiel fiscal certaines compensations fiscales**, notamment la compensation de la suppression de la « part salaires » des bases de taxe professionnelle, ou bien encore de nombreuses compensations fiscales dans le potentiel fiscal des régions, en particulier la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. Cette prise en compte de recettes non fiscales est cependant encore largement incomplète. Elle s'inscrit en outre dans une conception historique du potentiel de ressources des collectivités, puisqu'elle ne concerne que des compensations fiscales.

- ♦ **Une évolution institutionnelle majeure : le développement de l'intercommunalité**

Le développement important de l'intercommunalité, notamment à taxe professionnelle unique, conduit nécessairement à faire évoluer la définition du potentiel fiscal retenue pour les communes en intercommunalité. Il convient en effet de tenir compte de la richesse de l'EPCI dans le calcul du potentiel fiscal des communes, afin de ne pas favoriser artificiellement les communes membres d'un groupement par rapport aux communes isolées, pour lesquelles toute l'évolution des bases de taxe professionnelle est intégrée. L'objectif de comparabilité des ressources des communes à travers le potentiel fiscal ne serait sans cela plus atteint.

2.2.2. Le groupe de travail s'est attaché à établir les principes d'un indicateur de ressources mieux adapté à la réalité de la situation budgétaire des collectivités locales

- ♦ **Le potentiel de ressources qui devrait être pris en compte à l'avenir doit dans toute la mesure du possible refléter la composition effective des ressources des collectivités**

Le groupe de travail s'est attaché à évaluer dans quelle mesure le potentiel fiscal pourrait être supprimé au profit d'un autre indicateur de ressources pour le calcul des dotations de péréquation. Le groupe de travail s'est plus particulièrement attaché à examiner si le revenu pouvait le cas échéant constituer un indicateur de ressources pouvant être substitué au potentiel fiscal.

¹⁴ En niveau, il faut rappeler que les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales s'élèveront à près de 60 milliards d'euros en 2004.

Il est apparu que **le revenu ne constitue pas une véritable alternative au potentiel fiscal**, dans la mesure où il ne permet pas véritablement de mesurer la capacité financière des collectivités locales. Il écarte en particulier l'ensemble de la fiscalité pesant sur les entreprises, alors même que celle-ci représente près de la moitié du total de la fiscalité locale et se trouve à l'origine de l'essentiel des inégalités de richesse entre collectivités locales. S'agissant des ménages, si le revenu constitue un des indicateurs de capacité contributive des habitants, il faut souligner que sa prise en compte en tant que tel dans le potentiel fiscal conduirait à rendre celui-ci complètement artificiel puisque les collectivités ne perçoivent pas d'impôt sur le revenu.

Il reste que **le revenu, qui constitue à la fois un indicateur de ressources et de charges, pourrait le cas échéant être davantage pris en compte en tant que complément du potentiel fiscal** dans la répartition des dotations de péréquation, notamment dans la DSU.

En second lieu, la piste souvent évoquée, consistant à tenir compte dans les bases servant au calcul du potentiel fiscal des évaluations issues de la révision générale des valeurs locative de 1990, est totalement liée à la mise en œuvre de cette révision s'agissant de la perception de l'impôt lui-même, faute de quoi il y aurait une déconnexion entre les bases prises en compte dans le potentiel fiscal et celles réellement imposées par les collectivités locales.

♦ **L'évolution de la notion de potentiel fiscal vers celle de potentiel financier permettrait de renforcer la pertinence des indicateurs utilisés pour la péréquation**

Le maintien d'un indicateur de ressources limité aux seules ressources fiscales risquerait de rendre tout le système de péréquation archaïque et donc inéquitable, car reposant sur une structure de financement qui a beaucoup évolué depuis 25 ans.

Il serait en revanche cohérent de **passer de la notion de potentiel fiscal, axée de fait sur la capacité de la collectivité à lever des ressources fiscales, à une notion de potentiel financier, mesurant les ressources mobilisables par la collectivité.**

Dans cette optique, il serait en particulier **nécessaire de tenir compte de la dotation forfaitaire dans le potentiel financier** des différentes catégories de collectivités, compte tenu de son mode de calcul parfaitement prévisible et automatique. Cette nécessité apparaît d'ailleurs renforcée par le mouvement de globalisation des dotations organisé par la loi de finances pour 2004, avec l'intégration dans la dotation forfaitaire de la compensation « part salaires », laquelle est intégrée dans le potentiel fiscal. Il apparaîtrait en effet rapidement artificiel de ne tenir compte que d'une partie de la dotation forfaitaire.

Pour autant, ce ne sont pas toutes les ressources des collectivités qui auraient vocation à être intégrées dans le potentiel financier.

En premier lieu, **les dotations explicitement dédiées à la péréquation devraient par définition en être exclues**, puisqu'elles sont précisément réparties en fonction de cet indicateur de ressources.

En second lieu, **il conviendrait d'écarter toutes les ressources exceptionnelles des collectivités, qui ne présentent pas un caractère de régularité et ne conduisent pas à des différences structurelles de richesse.** Il faut du reste souligner la difficulté pratique qu'il y

aurait à tenir compte des ressources exceptionnelles, puisque la répartition d'une année N se fait en fonction des ressources de l'année N-1, voire N-2, lesquelles pourraient alors avoir disparu l'exercice suivant.

En troisième lieu, il semble **nécessaire d'exclure les redevances pour services rendus**, dans la mesure où ces redevances obéissent à une logique de tarification au niveau de la prestation réalisée. Le fait que ces redevances donnent en principe lieu à un budget annexe équilibré renforce encore l'idée qu'il faut les exclure du potentiel financier.

Enfin, le recensement des ressources prises en compte doit être **compatible avec la nécessité de notifier au plus tôt les dotations aux collectivités**. Le cas échéant, un arbitrage entre cet impératif et l'exhaustivité des ressources à intégrer dans le potentiel financier devra être opéré, en fonction des enjeux liés à la ressource considérée.

Cette évolution de la notion de potentiel fiscal vers celle de potentiel financier pourrait donc conduire à titre principal à tenir compte des dotations (hors péréquation) versées automatiquement aux collectivités locales ainsi que des compensations fiscales¹⁵. Mais il faut également souligner, pour les départements, que l'objectif recherché doit conduire à tenir compte des DMTO qui, bien que constituant une ressource fiscale source d'inégalités importantes, ne sont pas pris en compte dans le potentiel fiscal actuel. Le récent rapport du Sénat consacré à la péréquation interdépartementale montre bien à cet égard que les DMTO constituent un facteur majeur d'équilibre des budgets départementaux.

L'effet en masse de l'intégration de dotations dans le potentiel fiscal est important. Pour les communes, il faut rappeler que la dotation forfaitaire en 2003 représentait plus de 11 milliards d'euros, le potentiel fiscal 4 taxes de l'ensemble des communes en 2003 s'établissant pour sa part à environ 36 milliards d'euros. Pour les départements, le potentiel fiscal était de 17,8 milliards d'euros en 2003. Or l'ensemble des dotations qui sont regroupées dans la dotation forfaitaire à compter de 2004 représentait en 2003 environ 8 milliards d'euros (hors compensation part salaires)¹⁶, auxquels il faudrait ajouter les DMTO (4,4 milliards d'euros perçus en 2002). S'agissant des régions enfin, leur potentiel fiscal s'établissait au total à environ 4,7 milliards d'euros. Il tient d'ores et déjà compte de diverses compensations fiscales, dont celle relative à la compensation de la suppression régionale de la taxe d'habitation, désormais intégrée dans la dotation forfaitaire. L'intégration dans le potentiel fiscal des régions des autres composantes de la dotation forfaitaire des régions à compter de 2004 porterait sur un produit d'environ 3 milliards d'euros.

2.2.3. Modalités concrètes envisageables pour prendre en compte les différents éléments constitutifs de la richesse des communes

2.2.3.1. S'agissant des produits fiscaux, la principale question porte sur les modalités de prise en compte de la richesse fiscale des groupements

¹⁵ Les dégrèvements (7,6 milliards d'euros prévus en LFI 2004) sont déjà pris en compte dans le potentiel fiscal, puisqu'ils sont intégrés dans les bases brutes.

¹⁶ Celle-ci étant déjà intégrée dans le potentiel fiscal, la réforme proposée ne représenterait pas à cet égard une nouveauté.

Ainsi que relevé précédemment, la réforme du **potentiel fiscal 3 taxes** apparaît très liée à celle des impôts locaux pesant sur les ménages. Dès lors, il est proposé de **ne pas en modifier la définition actuelle**.

En revanche, la prise en compte de la richesse liée à la taxe professionnelle soulève plus de difficultés, dans le contexte du développement de l'intercommunalité à TPU. La comparaison des ressources entre les communes isolées et celles membres d'un EPCI nécessite en effet de **prendre en compte la richesse des groupements**, dont bénéficient les communes membres, afin de répartir équitablement les dotations de péréquation nationales.

a) S'agissant de la fiscalité sur les ménages levée par le groupement :

Les bases des communes membres sont actuellement valorisées à un taux moyen national (TMN) d'imposition global, c'est-à-dire qui intègre la fiscalité levée par les communes mais aussi par les groupements. Dès lors, ce **mode de calcul permet d'ores et déjà de tenir compte de la richesse fiscale du groupement via les TMN**. Pour les groupement à fiscalité additionnelle, ce raisonnement est également valable pour la taxe professionnelle levée par le groupement.

b) S'agissant de la taxe professionnelle levée par les groupements à TPU :

Il convient nécessairement d'affiner les modalités de prise en compte de cette richesse, compte tenu de son ampleur, d'une part, et de l'existence des mécanismes de reversement aux communes (attribution de compensation) auxquels elle donne lieu, d'autre part.

Ainsi, la valorisation des bases de TP situées sur la commune avec le TMN ou avec le taux du groupement reflèterait mal la répartition des gains retirés par les communes. Par ailleurs, la ventilation de tout le produit de TP du groupement au prorata de la population, par exemple, entraînerait des effets de transferts massifs pénalisant les communes les plus peuplées.

Une distinction paraît devoir être opérée entre les gains retirés directement par la commune au moment de son adhésion à un groupement, d'une part, et les gains liés au surcroît de richesse du groupement au fil des années. Cette approche rejoint celle qui prévaut aujourd'hui, mais les modalités pourraient en être très fortement simplifiées et la légitimité du calcul considérablement renforcée.

♦ Les gains retirés par les communes au moment de leur adhésion apparaissent individualisables et devraient être imputés également de manière individualisée dans le potentiel financier des communes

A l'occasion du passage à la TPU, qui donne le plus souvent lieu à transfert concomitant de charges de la commune vers l'EPCI, la commune voit sa richesse modifiée par deux éléments : le remplacement de sa taxe professionnelle par une attribution de compensation (AC) fixe, d'une part, l'économie structurelle tirée du transfert de charges vers l'EPCI, d'autre part. Dans le cadre du futur potentiel financier, il faut tenir compte de ces deux éléments pour conserver la possibilité de comparer les communes entre elles, qu'elles soient membres d'un EPCI ou isolées. Ceci revient à utiliser la notion d'attribution de compensation « fiscale » et non d'attribution de compensation « budgétaire ». Il s'agit d'ajouter, à l'attribution de compensation budgétaire que va effectivement percevoir la commune, l'économie tirée du transfert de charges opéré vers l'EPCI. De fait, l'attribution de compensation « fiscale » est égale au produit de TP de la commune et à sa compensation part

salaires avant passage à la TPU, minoré du produit des 3 taxes ménage antérieurement perçu par le groupement¹⁷. Ces données sont aisément disponibles auprès des services fiscaux.

Pour les groupements à TPZ¹⁸, un calcul analogue serait opéré s'agissant des bases de TP sur zone.

Ce mode de calcul serait plus légitime que celui qui est opéré aujourd'hui dans la mesure où il retracerait exactement le flux financier qu'une commune en TPU reçoit de l'EPCI. **A l'inverse, le potentiel fiscal actuel valorise des bases par un TMN de TP, alors même que la commune n'a plus de marge en la matière, ce qui est problématique.**

♦ **La prise en compte de l'augmentation de la richesse en TP du groupement depuis sa création pourrait passer par une ventilation entre les communes au prorata de la population**

La première approche présentée ci-dessus pourrait être complétée car elle laisse de côté tout le **surcroît de richesse de l'EPCI après son passage à la taxe professionnelle unique**. Or, ce surcroît de richesse permet de financer le surcroît de services rendus à l'ensemble de la population regroupée, d'une part, et de verser une dotation de solidarité communautaire (DSC) aux communes, d'autre part.

Sur ce dernier point, il faut souligner que la DSC n'est pas à ce jour disponible avec une fiabilité suffisante pour être intégrée dans le potentiel financier au titre des ressources directement perçues par la commune. Cette même difficulté explique qu'il ne soit pas possible à l'heure actuelle de la déduire de la richesse du groupement à ventiler entre les communes membres. Au demeurant, il serait problématique de prendre en compte la DSC en tant que telle dans le potentiel financier de chaque commune bénéficiaire, dans la mesure où cette dotation poursuit, avec des proportions variables selon les groupements, un objectif de péréquation.

Il apparaît en revanche justifié de tenir compte, de manière uniforme sur l'ensemble de l'EPCI, des ressources utilisées par l'EPCI, soit au titre de la DSC versée à certaines communes, soit au titre des services financés par l'EPCI lui-même. Afin de ne pas favoriser artificiellement les communes à TPU, en particulier lorsque ces groupements sont anciens, il pourrait donc être envisagé d'inclure également dans le potentiel financier le produit du groupement (TP et dotation de compensation¹⁹) minoré des AC fiscales puis ventilé entre les communes membres au prorata de la population. Ce produit ainsi ventilé au prorata de la population correspond en effet très exactement à la véritable richesse de l'EPCI, utilisée pour ses besoins propres, qu'il fasse le choix de privilégier l'offre de services ou de reverser sous forme de DSC une partie de ses ressources. De même, pour les EPCI à TPZ, il serait tenu compte de l'intégralité de la richesse du groupement.

¹⁷ En effet, il faut rappeler que l'AC budgétaire = Produit de TP communal avant passage à la TPU + comp. part salaires - Produit 3 taxes EPCI avant passage à la TPU - Charges transférées. Dès lors : AC budgétaire + charges transférées = Produit de TP communal avant passage à la TPU + comp. part salaires - Produit 3 taxes EPCI avant passage à la TPU

¹⁸ Il faut relever que le groupe de travail s'est déclaré favorable à une simplification du paysage de l'intercommunalité en prévoyant la disparition des EPCI à TPZ passé un certain délai (2 ou 3 ans par exemple) leur laissant la possibilité d'opter pour le régime de leur choix (TPU ou fiscalité additionnelle). L'extrême complexité des mécanismes financiers actuels régissant ces groupements a par ailleurs été soulignée.

¹⁹ La dotation de compensation des groupements correspond à la compensation part salaires du groupement majorée le cas échéant de la compensation des baisses de DCTP.

Le groupe de travail a néanmoins souhaité que les communes isolées et les communes regroupées en intercommunalité voient l'augmentation de leur richesse appréciée selon les mêmes modalités pour le calcul de leur potentiel financier. Pour les communes isolées, ce calcul donne lieu à l'application du taux moyen national d'imposition à leurs bases brutes. Il est proposé, dans un souci de comparabilité des communes entre elles, de reconstituer également un produit potentiel de l'EPCI en appliquant à l'augmentation de ses bases le taux moyen national d'imposition, ce produit potentiel étant réparti ensuite entre les communes membres au prorata de leur population pour le calcul de leur potentiel financier.

Cette ventilation du surcroît de richesse du groupement, qui s'inscrit dans la continuité des principes actuels du potentiel fiscal, serait en tout état de cause beaucoup plus simple que le mode actuel de ventilation des bases, **dans lequel toute modification dans le périmètre d'un groupement nécessite, afin de neutraliser les modifications, de recalculer les variations de bases pour toutes les années passées.**

2.2.3.2. Il est proposé d'intégrer les dotations au potentiel financier sous la forme du produit perçu

S'agissant des dotations hors compensations fiscales, notamment la dotation forfaitaire, leur intégration directement dans le potentiel financier sous la forme d'un produit ne pose aucune difficulté, ni d'ordre pratique ni en termes de légitimité.

S'agissant des compensations fiscales, il faut souligner que la compensation « part salaires » est actuellement intégrée dans le potentiel fiscal sous la forme d'un produit perçu, et non en convertissant cette compensation en bases auxquelles serait affecté le taux moyen national de taxe professionnelle²⁰. La prise en compte d'un produit effectivement perçu bouleverse l'approche traditionnelle du potentiel fiscal. Celle-ci consistait à comparer les collectivités entre elles sur la seule base d'un produit théorique, correspondant à ce qu'aurait perçu la collectivité si elle avait appliqué une politique fiscale « moyenne ».

Plus généralement, la question des modalités de prise en compte des compensations fiscales dans le potentiel financier se pose donc. Il apparaîtrait cependant rapidement artificiel, après quelques années, de convertir les compensations en bases et de les valoriser à un taux moyen national, alors même **que pour équilibrer son budget la collectivité dispose bien du produit de la compensation. L'objectif même du potentiel financier nécessite donc d'y intégrer les compensations fiscales sous la forme d'un produit.** Ainsi, un retraitement des compensations pourrait conduire à des distorsions durables dans l'attribution des dotations de péréquation. En outre, s'il est nécessaire de neutraliser les choix de gestion actuels des collectivités pour la fiscalité, il apparaît difficile de neutraliser pour les compensations des choix de gestion passés (parfois depuis longtemps) alors même que la collectivité ne bénéficie désormais d'aucune marge de manœuvre et **n'a plus le choix de conduire ou non une politique fiscale moyenne. Enfin, la lisibilité, et surtout l'objectif même du potentiel financier, qui consiste à mesurer la capacité d'une commune à équilibrer son budget,** plaident également pour ne pas introduire un retraitement des compensations fiscales.

²⁰ Pour les régions, cette compensation est cependant convertie en bases.

Il est donc proposé d'intégrer les compensations fiscales sous la forme du produit effectivement perçu. Il conviendra d'évaluer là aussi quel doit être le degré d'exhaustivité des compensations prises en compte.

2.2.4. L'impact de la prise en compte du potentiel financier sur la répartition des dotations de péréquation communales

L'annexe 5.4.1 présente les grandes masses du potentiel financier des communes dans ses diverses composantes. L'inclusion de la dotation forfaitaire dans le potentiel financier conduirait au total à prendre en compte 11 Mds €²¹ supplémentaires dans l'indicateur de ressources. La dotation forfaitaire (hors compensation part « salaires ») représenterait environ 20% du potentiel financier des communes isolées ou membres d'un groupement à fiscalité additionnelle, et 22% du potentiel financier des communes membres d'un EPCI à TPU.

L'évolution vers la notion de potentiel financier conduit à un certain resserrement des écarts entre communes. Ainsi, alors que l'écart au potentiel fiscal par habitant moyen de leur strate démographique est inférieur à 25% pour 15 410 communes, le passage à la notion de potentiel financier conduit à ce que 22 855 communes aient un écart inférieur à 25% entre leur potentiel financier et le potentiel financier moyen stratifié.

En termes de montants individuels de dotations, le potentiel financier conduirait à un tiers de variations importantes²² sur le cumul des dotations de péréquation communales (DSU, DSR, DNP).

Le groupe de travail souligne que, tout en étant le fruit d'une prise en compte plus équitable des ressources des communes, ces variations doivent faire l'objet d'un mécanisme d'amortisseur sur 2 ou 3 ans. Un mécanisme de garantie devrait donc être mis en place. En revanche, le groupe de travail n'est pas favorable à ce que la réforme elle-même entre en œuvre progressivement, ce qui serait un facteur d'opacité.

2.3. S'agissant des critères de charges, le groupe de travail souhaite qu'ils soient redéfinis dans le sens d'une pertinence et d'une simplicité de gestion accrues

D'une manière générale, la réflexion du groupe de travail en matière de critères de répartition s'est inscrite dans le cadre de **la poursuite de deux objectifs, à savoir le renforcement de l'efficacité de chacune des dotations de péréquation, mais aussi de la simplification de leurs modalités de gestion.** En effet, une telle simplification ne peut que se traduire par un gain pour les collectivités locales en termes de délais de notification des dotations ou de prévisibilité de leurs attributions par exemple.

Le groupe de travail a souhaité ne pas nuire à l'objectif de lisibilité des dotations, qui serait mis à mal par une multiplication des critères qui n'apporterait pas de réelle plus-value au niveau de la performance globale de la péréquation.

²¹ Non compris les 2,2 Mds d'euros correspondant à la part « salaires », qui sont d'ores et déjà pris en compte dans le potentiel fiscal actuel.

²² Variations, à la hausse ou à la baisse, supérieure de 20% sur le cumul DSU+DSR+DNP ; communes non éligibles aux dotations de péréquation communales et devenant éligibles à au moins l'une d'entre elles; communes perdant leur éligibilité aux dotations de péréquation communales.

S’agissant du choix des critères à retenir, il est apparu important de ne pas générer des « coûts de gestion » pénalisant l’ensemble du système (allongement des délais de notification des dotations, ampleur des contestations et rectifications) par l’introduction de certains critères séduisants sur un plan conceptuel mais **difficiles à recenser de manière fiable sur une large échelle, d’une part, et difficiles à appréhender de manière certaine pour les collectivités, d’autre part**. A cet égard, il apparaît nécessaire de souligner que la disponibilité de certaines données, utilisées à des fins statistiques ou d’information, ne constitue pas en tant que telle un gage de fiabilité totale au niveau de chaque collectivité, alors que celle-ci apparaît nécessaire pour la répartition des dotations.

Enfin, **les propositions émises en matière de critères de charges s’inscrivent dans le cadre de la logique qui est celle de la DGF**, dotation globale et libre d’emploi, qui ne constitue ni un instrument d’incitation ponctuelle pour des politiques spécifiques, ni un instrument de couverture de charges également particulières.

Dans ce cadre, il est apparu que la pertinence du système de péréquation pourrait être renforcée par la prise en compte de certains critères aujourd’hui exclus, la suppression de certains critères redondants, ainsi que par une modification de la pondération de ces critères.

S’agissant de la DSR, les critères de charges actuellement retenus (longueur de voirie, potentiel fiscal superficiaire, nombre d’élèves) apparaissent globalement bien adaptés à la répartition de dotations de péréquation en milieu rural. **Le groupe de travail souligne néanmoins que la définition des élèves retenue pour l’attribution de la fraction péréquation de la DSR²³ ne répond pas aux exigences d’une gestion efficiente des dotations**. En effet, elle nécessite un recensement spécifique réalisé par les préfetures, en liaison avec les communes et les services d’inspection académique. Le groupe de travail préconise en conséquence de se reporter à la définition de l’INSEE pour la répartition de la part « élèves » de la fraction péréquation de la DSR.

S’agissant de la DSU, deux pistes principales ont été explorées pour ce qui est des critères de répartition.

S’agissant des logements sociaux, qui interviennent à hauteur de 15% dans l’indice synthétique de ressources et de charges utilisé pour la répartition, il apparaît que la définition qui en est retenue dans le cadre de la répartition de la DSU exige également un recensement spécifique lourd, d’une part, et ne recoupe pas celle appliquée pour la mise en œuvre des dispositions de la loi « Solidarité et renouvellement urbain »²⁴, d’autre part. En outre, ce critère est quasiment totalement corrélé au nombre de bénéficiaires d’APL, qui entre lui même en jeu dans le calcul de la DSU et s’appuie sur un recensement aisé. Dans ce contexte, le groupe de travail souhaiterait une augmentation de la pondération du critère lié à la proportion de bénéficiaires d’APL dans la commune, permettant parallèlement de ne plus intégrer le critère « logement social » en tant que tel dans la répartition de la DSU²⁵.

²³ Nombre d’élèves relevant de l’enseignement obligatoire et préélémentaire, domiciliés dans la commune. Ces données ne sont disponibles ni auprès de l’INSEE, ni auprès des directeurs d’établissements scolaires compte tenu du critère de domiciliation.

²⁴ Les communes enquêtées à ce titre par le ministère de l’Équipement ne recoupent par ailleurs pas toutes les communes pouvant prétendre au bénéfice de la DSU.

²⁵ La loi du 26 mars 1996 avait déjà resserré la définition du logements sociaux au sens de la DSU, en excluant les logements sociaux faisant l’objet de prêts aidés de l’État, compte tenu de la lourdeur du recensement de cette donnée. Parallèlement, la pondération du critère « logement social » avait été diminuée de 5 points, ainsi que

Par ailleurs, le groupe de travail souhaiterait que, au sein même des mécanismes d'attribution de la DSU, une attention particulière soit apportée aux communes comportant une ou plusieurs zones urbaines sensibles (ZUS). En pratique, celles-ci bénéficient d'ores et déjà d'une part importante des attributions de DSU compte tenu des critères de ressources et de charges retenus. A titre d'exemple, 78 des 100 premières communes éligibles à la DSU comportent des ZUS. Pour autant, l'idée d'un coefficient multiplicateur proportionnel à la proportion des habitants se trouvant en ZUS mériterait d'être approfondie. Les simulations produites en annexe 5.4.3 portent sur ce scénario. Elles font apparaître des augmentations d'attribution significatives pour les communes en ZUS, qui sont de l'ordre de 14 euros par habitant pour une cinquantaine de communes. En revanche, il n'apparaît pas opportun de rendre plus complexe la répartition de la DSU, en créant un concours particulier qui serait réservé à la catégorie des communes en ZUS et réparti de manière spécifique.

2.4. Les formules de répartition des dotations communales de péréquation devraient être revues dans le sens d'un renforcement de la sélectivité des attributions

Au-delà de la question des critères de répartition des dotations de péréquation, le groupe de travail a conduit un travail de réflexion et de propositions en vue de **mettre en place des modalités d'attribution plus discriminantes**, que ce soit à travers une modification de leurs critères d'éligibilité ou de leurs formules de répartition.

- ♦ **S'agissant de la DSR, plusieurs simulations ont ainsi été examinées par le groupe de travail, en vue d'évaluer l'impact d'un resserrement des critères d'éligibilité**

Une première série de simulations a porté sur la DSR dite « bourgs-centres ». Deux types de conditions sont actuellement nécessaires pour bénéficier de cette fraction de la DSR : il faut que la commune réponde à des critères de taille permettant de considérer qu'elle assure un rôle structurant en milieu rural par la qualité et le nombre d'équipements et de services qu'elle regroupe, d'une part, et qu'elle ait un potentiel fiscal par habitant inférieur au double du potentiel fiscal par habitant moyen des communes de moins de 10 000 habitants, d'autre part.

Compte tenu de ces conditions, 4 042 communes sont éligibles à cette fraction de la DSR en 2004. Le remplacement du potentiel fiscal par le potentiel financier conduirait à une légère augmentation du nombre de communes éligibles (+89 communes, soit + 2,2%), dans la mesure où elles auraient un potentiel financier inférieur à deux fois la moyenne des communes de plus de 10 000 habitants, alors qu'elles ont actuellement un potentiel fiscal les excluant de l'éligibilité. Les attributions individuelles apparaissent relativement stables en moyenne, puisque seulement environ 15 % des communes enregistrent une variation de leur dotation allant au delà de 20%.

En retenant un seuil d'éligibilité à 1,5 fois le potentiel financier moyen des communes de moins de 10 000 habitants, 106 communes perdraient l'éligibilité et 19 deviendraient éligibles, soit 87 communes éligibles en moins. Compte tenu de ce mouvement, 396 des communes demeurant éligibles verraient leurs attributions augmenter de plus de 20%, et seulement 163 communes enregistraient un recul de leur attribution supérieur à 20%.

celle du critère « potentiel fiscal », alors que celle du critère « proportion de bénéficiaires d'APL » était augmentée de 10 points.

Avec un seuil d'éligibilité à une fois la moyenne, ce sont 1 062 communes qui perdraient leur éligibilité, et seulement 4 qui deviendraient éligibles.

Le groupe de travail a estimé que des mouvements d'une telle ampleur n'étaient pas souhaitables pour cette fraction de la DSR. Il est apparu nécessaire de préserver les attributions des communes assurant le rôle de « bourgs-centres » et bénéficiant à ce titre de la première fraction de la DSR dans le cadre actuel. Dès lors, le groupe de travail s'est montré défavorable à un resserrement de l'éligibilité de cette composante de la DSR.

Une deuxième série de simulations examinées par le groupe de travail a porté sur la DSR dite « péréquation ».

Le critère d'éligibilité à cette dotation est actuellement très souple puisqu'elle est attribuée à toute commune de moins de 10 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant à la même strate démographique. Dès lors, 33 789 communes bénéficient de la DSR « péréquation » en 2004, ce qui conduit à une attribution moyenne de 8,9 euros par habitant.

Le changement de l'indicateur de ressources de référence, c'est-à-dire la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal, accentuerait la dilution de cette dotation puisque 1002 communes supplémentaires deviendraient éligibles à la DSR péréquation, seulement 107 communes perdant leur éligibilité.

Deux hypothèses de resserrement de l'éligibilité ont dès lors été simulées.

	Éligibilité si potentiel financier/hab. < 1,5 fois la moyenne de la strate	Éligibilité si potentiel financier/hab. < potentiel financier/hab. moyen de la strate
Entrantes	283	50
Sortantes	815	9 304
> + 20%	1 382	23 828
< - 20%	263	1

Si l'éligibilité était resserrée à 1,5 fois la moyenne du potentiel financier par habitant de la strate, il subsisterait plus de 33 200 communes éligibles. Si le seuil d'éligibilité était ramené à la moyenne, plus de 9000 communes perdraient le bénéfice de la DSR péréquation.

Le groupe de travail souhaiterait que le seuil d'éligibilité soit fixé à un niveau intermédiaire entre ces deux hypothèses, de façon à renforcer significativement la sélectivité de cette dotation sans en exclure pour autant près de 30% des bénéficiaires actuels.

- ♦ **En ce qui concerne la DSU, le groupe de travail a examiné un scénario d'accentuation des écarts de dotations au sein de la DSU.**

Le coefficient de majoration qui existe dans le dispositif actuel varierait ainsi de 1 à 16, alors qu'il est plafonné à 2 actuellement. Alors que les attributions s'échelonnent de 7 € par habitant à 70 € par habitant avec le seul remplacement du potentiel fiscal par le potentiel financier, elles varieraient de 2 € par habitant à plus de 100 € / hab. si un tel coefficient de majoration était introduit par ailleurs.

B- La DGF des groupements : pour un système plus simple et plus stable

1. Le maintien du mode actuel de financement de l'intercommunalité

L'architecture actuelle de la DGF conduit à ce que la dotation d'intercommunalité pèse sur le financement de la péréquation communale. Dans ce contexte, deux approches au moins peuvent être explorées.

Une première possibilité serait de créer une DGF spécifique pour l'intercommunalité, à côté de la DGF des communes, des départements et des régions. Cette part évoluerait selon les mêmes règles c'est-à-dire qu'elle correspondrait à l'indexation sur le taux de la DGF de l'actuelle dotation d'intercommunalité. Mais le respect de l'enveloppe totale ne manquerait pas de se traduire par un ajustement (éventuellement à la baisse) des dotations moyennes de chaque catégorie d'EPCI.

L'autre branche de l'alternative serait de conserver le financement de la dotation d'intercommunalité au sein de la DGF des communes, les marges dégagées par l'indexation de cette enveloppe élargie du fait de l'intégration dans la dotation forfaitaire de la compensation de la « part salaires » de la taxe professionnelle permettant de dégager de quoi financer à la fois l'achèvement de la montée en charge de l'intercommunalité et le soutien aux dotations de péréquation.

Le groupe de travail a estimé que, tant que le mouvement intercommunal n'est pas achevé, seule la seconde solution semble réaliste.

2. La simplification du CIF et l'aménagement des formules de répartition

Un accord s'est dégagé au sein du groupe de travail pour ne pas supprimer le coefficient d'intégration fiscale (CIF), mais pour le simplifier et pour aménager les formules de répartition. Le CIF permet en effet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement et vise à éviter la constitution d'intercommunalités « d'aubaine ».

La loi du 12 juillet 1999 a généralisé l'utilisation du CIF aux EPCI à TPU (sauf les SAN) à compter de 2000 alors que jusque-là, il n'était pris en compte que pour les groupements à fiscalité additionnelle. Afin de lisser l'impact de cette modification, cette prise en compte a été étalée dans le temps à hauteur de 10 % supplémentaires par an. En 2004, 50 % de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes à TPU a ainsi été calculée en prenant en

compte le CIF. En revanche, le CIF est intégralement pris en compte pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle et pour les communautés d'agglomération. Concernant cette dernière catégorie, il n'y avait par définition pas de risque de déstabiliser leur budget par rapport à une situation antérieure, dans la mesure où cette catégorie de groupement a été créée par la loi du 12 juillet 1999.

Une des raisons de la montée en puissance, en 2002, des critiques contre le CIF (ces critiques s'étant au demeurant très fortement atténuées en 2003) tient probablement au fait que certains phénomènes liés au CIF apparaissent « illégitimes ». En particulier, les EPCI à CIF élevés peuvent connaître actuellement des baisses de DGF d'une année sur l'autre si leur niveau relatif par rapport à la moyenne de la catégorie évolue défavorablement ; en d'autres termes, même un EPCI très intégré n'est pas assuré de conserver son niveau de DGF si le niveau moyen du CIF augmente fortement d'une année sur l'autre, pour une raison qui peut d'ailleurs être totalement « exogène » et n'être liée qu'à la modification du nombre et de la composition des EPCI de la catégorie entre deux années consécutives.

Le groupe de travail a également souhaité étudier s'il n'était pas possible de réduire le poids du CIF dans la répartition. La formule actuelle de calcul conduit en effet à ce que, aux garanties près, la dotation d'intercommunalité est strictement proportionnelle à son CIF, ce qui peut paraître *a priori* comme assurant un impact trop important du CIF.

Dans ces conditions, le groupe de travail a exploré deux axes : la simplification de la composition du CIF, d'une part, et l'aménagement des règles de répartition, d'autre part.

2.1. Assurer une simplification du CIF

La définition actuelle du CIF consiste à calculer le rapport entre :

- les recettes de l'EPCI définies dans le tableau ci-dessous minorées des dépenses de transfert ;
- les mêmes recettes perçues par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale présents sur le territoire de celles-ci (c'est-à-dire syndicats intercommunaux inclus).

Le tableau suivant, qui présente les ressources prises en compte dans le CIF, traduit la diversité des ressources prises en compte, qui sont de trois sortes :

- des ressources fiscales alimentant directement le budget général,
- des recettes affectées au financement d'un service particulier (redevance d'enlèvement des ordures ménagères, redevance d'assainissement)
- des compensations fiscales.

	CC 4T	CC TPU	CA
Taxe sur le foncier bâti	●	●	●
Taxe sur le foncier non bâti	●	●	●
Taxe d'habitation	●	●	●
Taxe professionnelle	●	●	●
TEOM	●	●	●
REOM	●	●	●
Redevance assainissement			●
Compensation part salaire		●	●
Compensation ZRU ZFU et ZFCorse		●	●

(pour les CU, la dotation d'intercommunalité est désormais « forfaitisée », donc ne fait plus intervenir que la population)

Sur la base de la composition actuelle du CIF, le groupe de travail a examiné deux aspects : l'opportunité de réduire le champ des recettes prises en compte dans le CIF, et la question d'une éventuelle suppression de la redevance d'assainissement et de la redevance ou de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; les voies et moyens d'une simplification des dépenses de transfert venant minorer le numérateur du CIF, le groupe de travail s'accordant de manière unanime pour constater que le système actuel est trop compliqué et d'une efficacité limitée.

2.1.1. Le groupe de travail n'a pas souhaité modifier les règles actuelles s'agissant des ressources prises en compte dans le CIF

Plusieurs simulations ont été demandées par le groupe de travail en vue d'apprécier l'impact d'une réduction du périmètre des ressources prises en compte dans le CIF.

Ainsi, ont été simulées l'hypothèse d'une suppression de la redevance d'assainissement (RA), ainsi que celle d'une suppression de la redevance et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (REOM-TEOM) dans le calcul du CIF.

Outre la difficulté méthodologique que présenterait la suppression de la REOM-TEOM du CIF, dans la mesure où elle conduirait de fait à privilégier les EPCI qui financent par le budget général plutôt que par la REOM-TEOM la compétence de gestion des ordures ménagères, les simulations montrent clairement que ces deux hypothèses sont problématiques dans la mesure où elles pénalisent les EPCI qui ont pris ces compétences (assainissement et / ou ordures ménagères), et qui sont de fait des EPCI plus intégrés que les autres.

Le groupe a néanmoins débattu des difficultés liées à l'impact que ce mode de calcul du CIF génère en matière d'organisation et de financement de la gestion des ordures ménagères. Concrètement, il apparaît que certains EPCI se contentent de lever la REOM ou la TEOM et

de la reverser à un syndicat mixte, la perception par l'EPCI plutôt que par le syndicat n'ayant que pour fonction de majorer le CIF.

Cela étant, il a été relevé que cette intervention de l'EPCI dans le financement de la gestion des ordures ménagères n'était pas déconnectée d'une intégration réelle. En effet, elle assure une homogénéisation du mode et du niveau de financement sur l'ensemble du territoire de l'EPCI, d'une part, et garantit de fait, par le biais du dessaisissement des communes au profit de l'EPCI au sein du conseil syndical, que les choix de gestion des ordures ménagères relèvent bien du niveau de l'EPCI et non plus des communes membres, d'autre part.

Enfin, le groupe de travail a observé que la REOM et la TEOM font actuellement l'objet d'un examen au sein d'un groupe de travail spécialisé et qu'il n'était pas opportun de modifier le CIF sur ce point avant que les réformes relatives à la REOM-TEOM ne soient abouties.

Dans ces conditions, le groupe de travail a conclu qu'il ne lui paraît pas opportun de modifier les recettes prises en compte dans le CIF. Il a en outre souhaité inscrire sa réflexion dans une perspective à plus long terme, et ouvrir la voie à une expérimentation, sur une base volontaire, de DGF « territoriale ».

2.1.2. Le groupe de travail a en revanche souhaité simplifier fortement le régime des dépenses de transfert prises en compte pour corriger le CIF

La loi du 12 juillet 1999 a prévu que, pour mieux mesurer l'intégration fiscale effective des groupements, certains se limitant à reverser à leurs communes membres le produit de leur fiscalité, **le CIF est désormais minoré des dépenses de transferts** versées par les EPCI aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics, aux établissements publics locaux non rattachés et aux organismes divers. Pour les EPCI à taxe professionnelle unique (TPU), cela concerne principalement les reversements de taxe professionnelle par le biais de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire. Les dépenses de transfert retenues pour déterminer le CIF sont plus généralement les subventions, participations, contingents et reversements constatés dans le dernier compte administratif disponible, c'est-à-dire celui de N-2 pour la répartition de la DGF de l'année N. Afin là aussi de ne pas déstabiliser les budgets intercommunaux, la loi du 12 juillet 1999 a cependant prévu de ne corriger que progressivement le CIF, à hauteur de 10 % chaque année pour atteindre 100 % en 2009. Les dépenses de transfert n'ont ainsi été prises en compte qu'à hauteur de 50 % de leur montant total en 2004; elles le seront à hauteur de 60 % en 2005, 70 % en 2006, etc.

Le groupe de travail a estimé qu'il était nécessaire de resserrer les dépenses de transfert sur une définition plus simple, plus claire et plus pertinente. A cet égard, il a constaté que, pour les EPCI à TPU, l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire représentaient à elles seules plus de 95% des dépenses de transfert actuellement prises en compte (en 2004 : 96,29 % pour les communautés de communes à TPU et 97,11 % pour les communautés d'agglomération). Il pourrait dès lors être proposé de ne plus déduire à l'avenir que ces deux types de dépenses de transfert.

Pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, l'analyse va même au-delà, puisqu'il s'avère que les dépenses de transfert ne représentent pour ces EPCI qu'un montant marginal (environ 10% du produit perçu). La correction du CIF par les dépenses de transfert n'améliore dès lors que très peu sa pertinence pour cette catégorie de groupements, alors même qu'elle donne lieu à un travail particulièrement lourd et difficile de recensement

qui pénalise la répartition en accroissant les délais et en réduisant la fiabilité des calculs effectués.

Dans ce contexte, il est apparu nécessaire au groupe de travail de simplifier la prise en compte des dépenses de transfert. Concrètement, seules l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire seraient déduites des ressources conservées par le groupement (numérateur du CIF) pour les EPCI à TPU. Pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, la notion de dépenses de transfert serait purement et simplement supprimée, puisque le faible volume de ces reversements ne vient corriger que très marginalement le CIF, le coût de gestion du recensement de ces dépenses de transfert apparaissant dans ces conditions disproportionné par rapport aux enjeux.

Le groupe de travail a par ailleurs souhaité que **l'attribution de compensation soit déduite intégralement du CIF**, et non plus progressivement selon une proportion croissante de 10 points chaque année. Le système actuel, marqué par une montée en puissance progressive de la prise en compte de l'attribution de compensation, s'avère en effet particulièrement néfaste. Il apparaît ainsi que, tant que l'attribution de compensation n'est pas déduite à 100 %, il existe une corrélation inverse entre le potentiel fiscal et le CIF : en l'état actuel, le CIF d'un EPCI est, en tendance, d'autant plus élevé que le niveau de sa taxe professionnelle est élevé, donc que son potentiel fiscal est lui-même élevé, et ce, quel que soit le niveau d'intégration réelle. Cette corrélation perturbe considérablement la logique de répartition de la dotation d'intercommunalité. Or elle n'a pour seule origine que le fait que l'attribution de compensation n'est déduite que partiellement, et non à 100 %. Dans ces conditions, le passage à une déduction à 100 % de l'attribution de compensation restaurerait la pertinence du CIF en tant qu'indicateur du degré d'intégration réelle des EPCI, et affermirait la cohérence de la répartition de la dotation d'intercommunalité.

S'agissant de la dotation de solidarité communautaire, le groupe de travail a relevé qu'elle obéissait en pratique à plusieurs logiques. En premier lieu, conformément à sa dénomination, elle vise dans certain cas à renforcer la péréquation au sein du groupement, selon des proportions et des critères variables selon les groupements. En second lieu, il apparaît que bien souvent elle constitue un supplément d'attribution de compensation, profitant notamment aux communes ayant des bases de taxe professionnelle importantes ou dynamiques. Il faut souligner qu'il n'est pas possible, en pratique, de recenser de manière exhaustive et fiable, dans des délais compatibles avec la notification de la DGF avant le 31 mars, les proportions respectives des montants de dotation de solidarité communautaire répondant à ces deux logiques distinctes pour chaque EPCI.

Deux séries de simulations ont été étudiées par le groupe de travail. Dans chacune d'entre elles, la notion de dépenses de transferts a été supprimée pour les EPCI à fiscalité additionnelle et, pour les EPCI à TPU, les attributions de compensation ont été déduites à 100 %. Dans la première hypothèse, la dotation de solidarité communautaire a été également déduite à 100 %, alors que dans la seconde simulation elle ne l'a été qu'à hauteur de 50 %.

Au niveau global de l'impact sur le CIF, on observe une légère élévation du CIF des communautés de communes à fiscalité additionnelle (+ 5 % par rapport au calcul actuel) à l'occasion de la suppression de la déduction des dépenses de transfert, d'une part, et un recul assez sensible du CIF des EPCI à TPU, d'autre part. Ainsi, en 2003, ce CIF ainsi recalculé aurait pour les EPCI à TPU été inférieur d'environ 45 % (hypothèse d'une déduction à 100 % des attributions de compensation et dotations de solidarité communautaires) ou 20 % (hypothèse d'une déduction à 100 % des attributions de compensation et 50 % des dotations

de solidarité communautaires) par rapport au niveau actuel. Cette évolution traduit le poids encore important des reversements de fiscalité au profit des communes, notamment dans le cadre des attributions de compensation.

Il faut toutefois relativiser la signification de cette évolution. En effet, il s'agit ici de comparer le CIF actuel, pour lequel seule une partie des dépenses de transfert est prise en compte (40 % en 2003, 50 % en 2004), et le CIF simulé, pour lequel la totalité des dépenses de transfert est déduite, mais avec un périmètre plus limité de ces dépenses (pour les EPCI à TPU : 100 % des attributions de compensation et 100 % ou 50 % des dotations de solidarité communautaires ; pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle : pas de dépense de transfert).

En pratique, la suppression pure et simple des dépenses de transfert pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle a un très faible impact compte tenu de leur niveau marginal ; pour les EPCI à TPU, le fait de prendre la totalité des dépenses de transfert, même à périmètre réduit, se traduit inévitablement par un effet de ressaut par rapport au système actuel de montée en charge des dépenses de transfert sur dix ans.

Au niveau des attributions individuelles, les simulations montrent que cette modification du mode de décompte des dépenses de transfert se traduirait, pour les communautés d'agglomération et avant application des mécanismes de garantie existant par ailleurs, par un transfert de l'ordre de 55 à 60 M€ (entre 12 et 15 € par habitant) venant amputer la DGF d'une trentaine d'EPCI présentant un niveau élevé de dépenses de transfert, au profit d'une trentaine d'autres EPCI présentant à l'inverse un niveau de dépenses de transfert faible.

Il faut relever que ces simulations ont été faites sans tenir compte des mécanismes de garantie, de manière à bien percevoir l'effet des réformes envisagées. En pratique, l'application des différents mécanismes de garantie viendrait atténuer très fortement l'ampleur des transferts entre EPCI, et surtout assurerait leur lissage dans le temps.

Pour les communautés de communes (à TPU ou à fiscalité additionnelle), l'effet d'un resserrement des dépenses de transfert sur les seules attributions de compensation et dotations de solidarité communautaires (et donc la suppression de la notion pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle) a un impact très limité, de l'ordre de 5 à 10 M€ (entre 1 et 5 € par habitant).

Au final, il apparaît que l'impact de la modification envisagée du mode de décompte des dépenses de transfert n'est pas tant lié à la réduction du périmètre des transferts pris en compte, qu'à la déduction à 100 % des dépenses prises en compte, au lieu de la montée en charge progressive actuellement à l'œuvre.

Dans ces conditions, et compte tenu du fait que, à droit actuel, les dépenses de transfert seront déjà prises en compte à 60 % en 2005, il pourrait éventuellement être décidé d'atténuer l'impact de la réforme en passant à une déduction des dépenses de transfert à 100 % sur deux ans plutôt qu'en une seule fois. La première année de la réforme, les dépenses de transfert (à périmètre réduit) seraient déduites par exemple à 80 %, puis à 100 % la deuxième année.

S'agissant enfin du cas spécifique des dotations de solidarité communautaires, le groupe de travail a constaté qu'elles ne pouvaient être complètement assimilées aux attributions de compensation, et qu'il convenait en conséquence de ne pas les déduire intégralement. Le

niveau exact de la part qu'il conviendrait de déduire n'a pas été tranché, mais devrait se situer à environ 50 %.

Le groupe de travail a donc conclu ses travaux relatifs à la composition du CIF en proposant que :

Les recettes prises en compte dans le calcul soient maintenues dans leur état actuel ;

Les dépenses de transfert venant réduire le numérateur du CIF soient limitées à 100 % des attributions de compensation et à un certain pourcentage (par exemple 50 %) des dotations de solidarité communautaires, avec une mise en œuvre rapide (sur un ou deux ans maximum) de la déduction totale des dépenses de transfert.

2.2. Aménager les formules de répartition

- ♦ **La question de la prise en compte du CIF dans l'une ou l'autre des deux dotations composant la dotation d'intercommunalité et la part des crédits allouée à ces deux dotations**

Le groupe de travail a souhaité dans un premier temps bien mesurer l'impact du CIF dans la répartition. En particulier, il s'est interrogé sur l'hypothèse d'un retrait du CIF de l'une ou l'autre des deux dotations composant la dotation d'intercommunalité, à savoir la dotation de base (qui est actuellement répartie en fonction de la population et du CIF) et la dotation de péréquation (qui est actuellement répartie en fonction de la population, du CIF et de l'écart du potentiel fiscal de chaque EPCI par rapport à la moyenne de sa catégorie).

Dans le même cadre, le groupe de travail a souhaité étudier l'hypothèse d'une modification de la répartition des crédits entre les deux dotations, la répartition actuelle prévoyant que la dotation de péréquation reçoit 85 % du total de la dotation d'intercommunalité de chaque catégorie, tandis que la dotation de base n'en reçoit que 15 %, n'apparaissant pas nécessairement équilibrée aux membres du groupe de travail.

Plusieurs simulations ont donc été réalisées afin de mesurer les différents choix possibles.

Dans une première série de simulations, le CIF était retiré de la dotation de péréquation, celle-ci n'étant plus répartie qu'en fonction de la population et du potentiel fiscal. Trois variantes ont été produites selon la clef de répartition retenue pour la ventilation des crédits entre la dotation de base et la dotation de péréquation (15 % / 85 % pour la variante 1 ; 30 % / 70 % pour la variante 2 et 50 % / 50 % pour la variante 3). Cette série de simulations montrait que la réforme conduirait à transférer des montants substantiels des EPCI très intégrés vers les EPCI peu intégrés. Dans la variante 1 où la clef de répartition des crédits était maintenue à 15 % / 85 %, ce sont ainsi, pour les communautés d'agglomération, environ 45 M€ qui seraient transférés des EPCI dont le CIF est supérieur à la moyenne, au profit d'EPCI présentant un CIF inférieur à la moyenne. La nécessité d'accroître la part de la dotation de base dans le total des crédits afin de contrer cet effet de « fuite » vers les EPCI à faible CIF poserait une autre difficulté, à savoir une amputation importante de la péréquation : ainsi,

toujours pour les communautés d'agglomération, ce sont plus de 15 M€ qui seraient, dans les variantes 2 et 3, prélevés sur des EPCI dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne, au profit d'EPCI dont le potentiel fiscal est supérieur à la moyenne.

Les mêmes résultats se retrouvent pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle et celles à TPU. Le retrait du CIF de la dotation de péréquation conduirait ainsi, soit à un transfert des EPCI très intégrés au bénéfice des EPCI peu intégrés (dans le cas où la clef de répartition des crédits entre les dotations de base et de péréquation serait maintenue au niveau actuel 15 % / 85 %), soit à un transfert des EPCI à faible potentiel fiscal vers des EPCI à potentiel fiscal élevé (dans le cas où la clef de répartition des crédits serait rééquilibrée en faveur de la dotation de base).

La deuxième série de simulations, consistant à l'inverse à maintenir le CIF dans la dotation de péréquation et à le retirer de la dotation de base, aboutit à des résultats moins contrastés. Le montant des transferts entre EPCI est beaucoup plus limité (ce qui est cohérent avec le fait que la dotation de base représente dans tous les cas une part minoritaire du total de la dotation d'intercommunalité), d'une part, et s'effectue plutôt « dans le bon sens », à savoir que les perdants à une telle réforme seraient essentiellement les EPCI à fort potentiel fiscal et les gagnants les EPCI à faible potentiel fiscal.

Le groupe de travail a néanmoins estimé qu'il n'était pas cohérent d'attribuer à tous les EPCI, quel que soit leur niveau d'intégration, un même montant de dotation de base.

Il a donc estimé qu'il fallait maintenir le CIF dans les deux dotations, mais qu'il convenait de rééquilibrer la clef de répartition des crédits entre les deux parts, en se fixant comme objectif environ un tiers pour la dotation de base et deux tiers pour la dotation de péréquation, contrairement à la situation actuelle où la dotation de base est très marginale par rapport à la dotation de péréquation.

♦ La question des garanties

Les règles de garanties se sont singulièrement complexifiées au cours du temps. Désormais, deux grands régimes de garantie existent (la garantie dite « de droit commun » assurant que la dotation d'intercommunalité ne peut pas baisser de plus de 20 % d'une année sur l'autre, et la garantie dite « de transformation » assurant un régime plus favorable pendant cinq ans pour les communautés d'agglomération et pour les communautés de communes qui changent de catégorie ou de régime fiscal), auxquels viennent s'adjoindre plusieurs garanties spécifiques visant notamment à assurer une évolution cohérente de la dotation « spontanée » (c'est-à-dire avant prise en compte des garanties) et de la dotation totale (c'est-à-dire garanties comprises).

Le groupe de travail s'est interrogé sur l'opportunité de simplifier ces différents dispositifs. Il a toutefois constaté que les années récentes ont été marquées par de véritables bouleversements dans la composition des différentes catégories d'EPCI, et qu'il convenait d'attendre que ces mouvements soient stabilisés avant de réduire l'ampleur des dispositifs de garantie. Le risque serait en effet, en cas de simplification trop forte, de devoir progressivement rétablir les garanties supprimées afin de corriger les déséquilibres constatés dans les premières années suivant la réforme.

En revanche, le groupe de travail a souhaité que soit aménagé le régime particulier de garantie dont bénéficient les EPCI très intégrés. Ces EPCI bénéficient actuellement, pour peu que leur CIF soit supérieur au double du CIF moyen de leur catégorie, de l'assurance que leur DGF par habitant progresse d'une année sur l'autre au moins du rythme d'évolution de la dotation forfaitaire des communes.

Ce régime très favorable pose néanmoins problème dans la mesure où le CIF moyen de la catégorie peut évoluer sensiblement d'une année sur l'autre. Dans ces conditions, un EPCI même très intégré peut voir sa dotation d'intercommunalité chuter brutalement si, une année donnée, son CIF devient inférieur au double du CIF moyen.

Le groupe de travail a souhaité que cette incohérence soit corrigée à l'occasion de la réforme, en remplaçant la référence au CIF moyen par une référence à un niveau absolu de CIF. A cet égard, deux simulations ont été faites, l'une où le niveau de référence serait un CIF supérieur à 50 %, l'autre où le niveau de référence serait de 60 %. Ces simulations montrent que, par rapport au régime actuel de garantie liée au CIF moyen, le surcoût d'une référence à un CIF de par exemple 50 % serait limité (environ 20 M€ pour l'ensemble des EPCI, contre 15 M€ dans le régime actuel), tout en apportant une véritable amélioration pour les EPCI très intégrés.

♦ **L'aménagement des règles d'écêtement**

Actuellement, le mécanisme d'écêtement, qui consiste à s'assurer que les EPCI ne perçoivent pas plus, au titre de la dotation « spontanée », que 120 % de l'attribution perçue l'année précédente, ne concerne que les communautés de communes à fiscalité additionnelle.

Ce mécanisme, dont l'ampleur est au demeurant limitée (entre 5 et 10 M€ chaque année, sur un total de dotation d'intercommunalité de 250 M€ pour la catégorie), peut s'avérer pénalisant pour des EPCI qui avaient historiquement un niveau d'intégration très faible, et qui décident à un moment donné d'acquiescer un niveau poussé de compétences.

Ces EPCI seront en effet écêtés pendant plusieurs années, et pourront ne bénéficier réellement du niveau de DGF correspondant à leur CIF qu'à l'issue de ces écêtements successifs.

Dans ces conditions, le groupe de travail s'est interrogé sur l'aménagement de l'écêtement, qui pourrait ne plus être appliqué deux années de suite mais seulement une année, voire sur la suppression pure et simple de l'écêtement.

3. Rapprocher les dotations des différentes catégories d'EPCI et ouvrir la perspective d'une « territorialisation » à terme de la DGF

Le groupe de travail a pris acte du changement institutionnel profond qui est actuellement à l'œuvre du fait de l'essor quantitatif et qualitatif de l'intercommunalité. La couverture quasi-intégrale du territoire est désormais en passe d'être achevée, et le très fort développement de la TPU depuis 1999 s'est accompagné d'un renforcement très significatif de l'intégration.

En outre, le groupe de travail a constaté que les niveaux d'intégration réelle sont de moins en moins hétérogènes entre les différentes catégories d'EPCI.

Dans ces conditions, le groupe de travail a souhaité que les écarts de dotation qui existent actuellement entre les différentes catégories d'EPCI soient progressivement réduits, l'objectif

étant par exemple d'atteindre à horizon de dix ans un niveau comparable entre les communautés d'agglomération et les communautés de communes à TPU.

Au-delà, le groupe de travail a estimé que la perspective d'une répartition, à terme, de la DGF au niveau consolidé des EPCI apparaît comme une hypothèse crédible et prometteuse. Cette « territorialisation » de la DGF serait en effet cohérente avec l'intégration toujours plus forte des EPCI et l'imbrication croissante des budgets communaux et intercommunaux.

Pour autant, cette territorialisation n'est pas envisageable sur une base obligatoire tant que le mouvement intercommunal n'est pas réellement achevé. Il n'apparaît pas possible de fusionner dans l'immédiat la DGF des communes et celle des EPCI, en vue d'une répartition entre EPCI qui conduirait systématiquement à laisser aux conseils communautaires le soin de répartir au niveau local les attributions entre les communes membres et l'EPCI lui-même.

Si le groupe de travail a écarté cette solution radicale comme n'apparaissant pas crédible dans l'immédiat, il a en revanche souhaité que soit proposé, dans le cadre de la réforme, une **expérimentation consistant, pour les EPCI dont toutes les communes membres seraient volontaires, à attribuer à l'EPCI un montant consolidé de DGF correspondant à l'addition de la DGF des communes membres et de l'EPCI lui-même**. A l'instar de la taxe professionnelle, la DGF serait ainsi, sur la base du volontariat, « mutualisée » au niveau de l'EPCI, à charge au conseil communautaire de sous-répartir le montant de DGF entre les communes et l'EPCI.

Cette expérimentation devrait être encadrée par certains principes. En particulier, afin d'éviter des blocages institutionnels lourds au niveau local, il est apparu nécessaire au groupe de travail qu'existe un **accord unanime de tous les conseils municipaux** des communes membres de l'EPCI pour que l'EPCI bénéficie de la « territorialisation » de la DGF. En contrepartie, et afin de donner un caractère incitatif à cette territorialisation, qui s'inscrit dans une perspective qui apparaît pertinente à terme, il pourrait être alloué, aux communes et EPCI qui s'inscriraient dans cette démarche expérimentale, une **garantie collective consistant par exemple à assurer que l'attribution globale ne peut connaître qu'une baisse limitée d'une année sur l'autre**, le niveau précis de cette garantie restant à déterminer en fonction de l'objectif poursuivi et de son coût qui pèsera inévitablement sur la répartition de la DGF.

C- La DGF des départements

1. Le groupe de travail a examiné différents scénarios concernant la dotation forfaitaire des départements

La loi de finances pour 2004 a d'ores et déjà profondément remanié les contours de la DGF des départements. La LFI 2004 a ainsi ajouté à la dotation forfaitaire existante (1,28 milliards d'euros), les montants correspondant à la part « impôts ménages » de la dotation de péréquation (960 M€), à 95% de la DGD obéissant à une logique de compensation fiscale²⁶ (2,57 milliards d'euros), ainsi qu'à la compensation de la suppression de la « part salaires » (2,43 milliards d'euros). Les montants correspondant à la garantie de progression de la DGF ont également été intégrés dans la dotation forfaitaire, qui a par ailleurs été minorée pour les départements contributeurs de leur prélèvement au profit de la DFM en 2003. **Au**

²⁶ Baisse des DMTO, suppression de l'essentiel de la vignette, suppression de la taxe à l'essieu.

total, la dotation forfaitaire est ainsi passée de 1,28 milliards d'euros en 2003 à 7,2 milliards en 2004.

En outre, une **dotation de compensation** - correspondant aux montants de l'ancien concours CCAS et à 95% de la DGD hors compensations fiscales – a été mise place à côté de la dotation forfaitaire.

Si l'ensemble de ces modifications ne viennent pas modifier les règles de répartition, elles constituent néanmoins une réforme importante grâce aux marges de manœuvre qu'une telle architecture dégage en faveur de la péréquation, dont les crédits ont ainsi augmenté de 8,1 % en 2004.

Le groupe de travail a examiné différentes pistes de travail.

♦ **Une première possibilité serait de revenir sur l'architecture d'ensemble adoptée en loi de finances pour 2004**

Ainsi, la part « impôts-ménages » pourrait être retirée de la dotation forfaitaire et basculée dans la dotation de péréquation. A l'inverse, la dotation de péréquation actuelle, correspondant à l'ancienne part « potentiel fiscal », serait intégrée dans la dotation forfaitaire. Cette réflexion doit néanmoins se concilier avec la nécessité de mener une réforme dont la lisibilité soit assurée dans la durée, dans un contexte où la réforme de l'architecture de la DGF des départements a reçu en 2004 sa première année d'application.

♦ **Une deuxième piste serait de s'inscrire dans l'architecture issue de la loi de finances, mais de modifier les règles de répartition de la dotation forfaitaire**

Par symétrie avec ce qui est proposé pour la dotation forfaitaire des communes, la dotation forfaitaire des départements serait « retaillée » en une part « population », une part « superficie », et un complément de garantie.

Les premières simulations ont porté sur la création d'une part « population » au sein de la dotation forfaitaire des départements. La dotation forfaitaire moyenne par habitant s'élève en 2004 à 120 € par habitant. Différentes hypothèses ont été examinées, notamment une part population à 25 € par habitant (montant moyen de la dotation forfaitaire avant la réforme 2004), et à 71 € par habitant, soit le montant au delà duquel cette réforme conduirait à un coût à financer. En effet, passé ce seuil, certains départements devraient voir leur dotation forfaitaire abondée, dans la mesure où les montants par habitant actuellement perçus sont inférieurs. A 80 € par habitant, le coût à financer serait de 17 M€, et la part « population » représenterait globalement les deux tiers de la dotation forfaitaire. Avec 100 € par habitant, le surcoût lié au rehaussement nécessaire pour certains départements atteindrait 126 M€. Au-delà de ce coût lié à la mise en œuvre de la réforme la première année, il faut souligner que, compte tenu d'une augmentation annuelle de la population DGF départementale de l'ordre de 180 000 personnes, le surcoût annuel en rythme de croisière serait compris entre environ 13 M€ (hypothèse à 71 € par habitant) et 18 M€ (hypothèse à 100 € par habitant).

Il faut mettre ces simulations en regard de l'évolution de la population départementale, qui s'avère d'une grande stabilité. En 2004, aucun département n'a vu sa population DGF augmenter de plus de 1,7%, l'augmentation moyenne étant de +0,29% (contre +0,26% entre 2002 et 2003).

Le cas échéant, une partie de la dotation forfaitaire des départements, de l'ordre de 60 euros par habitant, pourrait être attribuée en fonction du nombre d'habitants. Cette part « population » représenterait au total environ la moitié de la masse globale de la dotation forfaitaire des départements. Parallèlement, un complément de garantie serait attribué aux départements de façon à ce que leur dotation forfaitaire ne diminue pas. La part population aurait vocation à évoluer plus vite que le taux d'évolution global de la dotation forfaitaire.

Dans tous les cas de figure, il faut toutefois souligner la spécificité du département de Paris, dont la population s'élève à 2,2 millions d'habitants, mais dont la dotation forfaitaire actuelle s'établit à 16 M€. Une part attribuée en fonction du nombre d'habitants conduirait donc nécessairement à un surcoût très important au titre de ce département. Il faut relever parallèlement que la commune de Paris bénéficie au contraire d'une dotation forfaitaire très élevée (1,2 milliards d'euros en 2004).

Une deuxième série de simulations a porté sur l'ajout d'une part « superficie » à la part « population ».

Dans la première simulation, le montant de la part « population » a été fixé à 60 € par habitant, représentant la moitié de la masse de la dotation forfaitaire. Le montant par hectare simulé a été fixé à 9 €, seuil au-delà duquel il conviendrait de « rehausser » la dotation forfaitaire de certains départements.

Dans la deuxième simulation, le niveau des montants attribués au titre de la part « population » (50 € par habitant) et de la part « superficie » (8€ par hectare) a été fixé de manière à ce que ces deux parts représentent au total ensemble environ la moitié de la dotation forfaitaire, sans coût supplémentaire (hors Guyane).

Il faut néanmoins souligner que le découpage des départements, relativement homogène, n'induit pas des écarts entre départements aussi prononcés qu'entre communes, d'une part, et que ces écarts sont stables par définition, d'autre part.

Dans tous les cas de figure, la Guyane présente une particularité forte du fait de son étendue (91 000 km², soit 9,1 millions d'hectares), et conduit à un coût de la prise en compte de la superficie s'élevant à 75 M€ dans la première hypothèse, et à 64 M€ dans la seconde.

Le groupe de travail a relevé par ailleurs que des critères de ce type étaient pour l'heure pris en compte dans la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

En tout état de cause, le groupe de travail a souhaité que le critère de la superficie soit plus largement pris en compte dans la répartition de la DGF des départements. Plusieurs pistes doivent être explorées, telles que l'intégration de ce critère dans la dotation forfaitaire ou un renforcement de sa prise en compte dans le cadre des dotations de péréquation des départements.

2. Les dotations de péréquation des départements pourraient voir leur efficacité sensiblement renforcée

2.1. Le groupe de travail s'est déclaré favorable à l'application au niveau départemental de la notion de "potentiel financier"

Conformément aux principes déjà définis pour les communes, le groupe de travail a estimé nécessaire d'appliquer la notion de potentiel financier pour la répartition des dotations de péréquation départementales, dont la pertinence serait ainsi renforcée par une appréciation plus exacte du potentiel de ressources.

En cohérence avec ce qui est fait pour les communes, l'inclusion dans le potentiel financier des composantes de la DGF versées de manière régulière et automatique est apparue nécessaire. Concrètement, il s'agit de la dotation forfaitaire (7,3 milliards d'euros) et de la dotation de compensation (3,2 milliards d'euros), cette dernière évoluant comme la DGF.

Le groupe de travail a également souhaité que certaines ressources fiscales soient intégrées dans le potentiel financier. Il s'agit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la taxe sur les publicités foncières, compte tenu de leur masse (4,4 milliards d'euros en 2002) et de leur inégale répartition. En outre, il ne serait pas logique d'intégrer dans le potentiel financier la dotation forfaitaire, qui englobe elle-même désormais la part de DGD correspondant à la diminution des DMTO, si les DMTO qui demeurent n'étaient pas parallèlement pris en compte dans le potentiel financier. Le cas échéant, la taxe sur l'électricité pourrait également être intégrée dans le potentiel financier.

En revanche, il n'a pas paru opportun au groupe de travail d'inclure dans le potentiel financier le reliquat de DGD subsistant en dehors de la DGF, qui a précisément été laissé hors de la DGF pour permettre des ajustements et risque de fluctuer. De même, il paraît nécessaire de laisser les dotations d'équipement hors potentiel financier, dans la mesure où celui-ci constitue avant tout un indicateur de répartition de dotations de péréquation versées en fonctionnement. Le groupe de travail a par ailleurs estimé qu'il serait prématuré d'inclure les versements de TIPP aux départements compensant le transfert de la gestion du RMI, puisque cette compensation n'est pas à ce stade évaluée de manière définitive. Enfin, le groupe de travail a souligné qu'il n'était pas possible de prendre en compte dans le potentiel financier les recettes du fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA), qui est lui-même versé en partie en fonction de l'indicateur de ressources des départements.

2.2. Les règles de répartition des dotations de péréquation départementales doivent être aménagées

Les dotations de péréquation actuelles sont la dotation de péréquation et la DFM, qui s'élèvent respectivement en 2004 à 645 M€ et 162 M€ en métropole.

A cet égard, il convient de préciser au préalable que, après examen des simulations²⁷, il n'est pas apparu opportun au groupe de travail de revenir sur cette architecture en fusionnant ces deux dotations. La nouvelle masse qui serait ainsi obtenue, même répartie en fonction du potentiel financier et d'un coefficient multiplicateur très fortement croissant en

²⁷ Se reporter à la simulation figurant en annexe 5.6.5.

fonction de la faiblesse des ressources, conduit en effet nécessairement à une dilution des montants correspondants à la DFM au profit de départements qui n'y sont pas éligibles actuellement. Par voie de conséquence, les départements éligibles à la DFM verraient leurs attributions au titre des dotations de péréquation fortement diminuer. D'une manière générale, il apparaît qu'une dotation de péréquation unique ne permet pas de répondre de manière satisfaisante aux exigences de redistribution au profit des départements ruraux défavorisés en même temps qu'à celles des départements urbains connaissant un contexte social et économique difficile.

Dès lors, le groupe de travail s'est attaché à renforcer l'efficacité de chacune des deux dotations existantes à l'heure actuelle.

2.2.1. S'agissant de la dotation de péréquation, le groupe de travail est favorable à ce que sa sélectivité soit renforcée

Toutes les simulations portant sur la dotation de péréquation ont été réalisées avec le potentiel financier, comprenant les éléments de fiscalité intégrés dans le potentiel fiscal actuel, les DMTO, la dotation forfaitaire et la dotation de compensation des départements.

- ◆ **Dans un premier scénario, le seuil d'éligibilité a été fixé à 3 fois le potentiel financier moyen par habitant, par analogie avec le seuil d'éligibilité actuel (3 fois le PF par habitant moyen)**

Tous les départements seraient dès lors éligibles à la dotation de péréquation, comme c'est le cas actuellement.

Dans une première simulation, les règles de calculs actuelles ont été maintenues. Il apparaît que le nouveau périmètre de l'indicateur de ressources, tout en étant sur le fond plus pertinent, conduit à un resserrement des écarts de richesse mesurés entre les départements par rapport à leur appréciation actuelle avec le potentiel fiscal. Dès lors, toutes choses égales par ailleurs, le remplacement pur et simple du potentiel fiscal par le potentiel financier ne permet pas un renforcement de la redistribution.

Dans une seconde hypothèse, le seuil d'éligibilité a été maintenu mais un coefficient multiplicateur a été introduit, variant de 1 à 2 en fonction du rang de classement du département apprécié par rapport à son potentiel financier par habitant. Cette hypothèse corrige en partie les effets anti-redistributifs qui s'observent dans la première simulation, mais un certain nombre de départements ayant un fort potentiel financier continueraient à percevoir plus que dans le schéma actuel de répartition.

- ◆ **Dans un deuxième scénario, le seuil d'éligibilité a été abaissé à 1,5 fois le potentiel financier moyen**

Dans la première hypothèse, les règles actuelles s'appliquent pour la répartition. Le seuil d'éligibilité conduit à exclure Paris et les Hauts-de-Seine de l'éligibilité à la dotation de péréquation, dégageant par-là même environ 13,5 M€ pour la répartition.

Dans une seconde hypothèse, un coefficient multiplicateur variant de 1 à 1,5 en fonction du classement par rapport au potentiel financier par habitant a été introduit. L'introduction d'un coefficient multiplicateur en fonction du rang de classement des départements en fonction du potentiel financier par habitant permet d'accentuer les effets redistributifs. Il apparaît

cependant que ce mode de répartition qui dépend uniquement d'un critère de ressources, s'il permet d'accroître l'ampleur de la redistribution, pourrait s'avérer défavorable pour certains départements urbains ayant certes un potentiel financier important, mais aussi des charges élevées (ex : Nord-Pas-de-Calais, Seine-Saint-Denis, etc, alors même qu'ils ne bénéficient naturellement pas de la DFM dont les critères d'éligibilité et de répartition sont ciblés sur les départements ruraux.

2.2.2. Les règles de la DFM devraient être aménagées en vue de limiter les effets de seuil et une DFM urbaine devrait être créée

En premier lieu, le groupe de travail a souligné que la DFM constitue un instrument indispensable à la redistribution des ressources au profit des départements défavorisés en milieu rural.

A l'inverse de la dotation de péréquation, la forte sélectivité de cette dotation²⁸ se traduit par un écart de total de dotations perçues important pour les départements qui se trouvent à peine en deçà du seuil d'éligibilité de la DFM²⁹ par rapport à ceux qui y sont éligibles. Le groupe de travail a souhaité que soient mis en place des mécanismes assurant que les effets de seuil concernant l'éligibilité à cette dotation soient atténués.

En second lieu, le groupe de travail a estimé qu'il convenait de créer, à côté de la DFM actuelle dédiée au soutien des départements ruraux défavorisés, une DFM urbaine orientée vers les départements de plus grande taille qui rencontrent également des difficultés de type économique ou social. En effet, il apparaît que le critère de l'insuffisance de ressources par rapport à la moyenne nationale, qui est le seul pris en compte dans la dotation de péréquation, ne permet pas de rendre pleinement compte des difficultés de certains départements très peuplés. Cette DFM urbaine pourrait prendre en compte des critères de charges simples et représentatifs tels que le revenu moyen des habitants ou la proportion de bénéficiaires d'APL.

D- Le groupe de travail s'est montré favorable à une prise en compte des particularités des collectivités d'outre-mer

Une séance de travail spécifique, associant 12 élus des collectivités d'outre-mer, a été consacrée aux dotations attribuées à ces collectivités.

Le groupe de travail a pris connaissance d'un certain nombre de handicaps structurels des collectivités d'outre-mer, qui peuvent se traduire par la notion d'ultra-périphéricité. En premier lieu, il faut souligner que les difficultés liées à l'éloignement géographique peuvent se trouver aggravées par la dispersion géographique. En outre le contexte économique et social outre-mer apparaît sensiblement plus défavorable qu'en métropole, que ce soit en termes de taux de chômage ou de niveau de PIB. A cet égard, il faut relever que le PIB par habitant outre-mer est compris entre 44% (Guyane) et 70% (Nouvelle-Calédonie) du PIB de métropole. Avec environ 14 000 euros par habitants, le PIB moyen outre-mer ne représente

²⁸ 24 départements éligibles en métropole pour une masse 162 M.

²⁹ Potentiel fiscal / hab. inférieur d'au moins 40% au PF / hab. moyen ou PF superficiaire inférieur d'au moins 60% au PF superficiaire moyen.

que 58 % du PIB par habitant en métropole³⁰. Enfin, il faut souligner que les collectivités ultra-marines connaissent un dynamisme démographique important, et parfois une pression migratoire élevée.

♦ **Le groupe de travail a examiné en premier lieu l'impact pour les collectivités d'outre-mer de la réforme proposée concernant la dotation forfaitaire**

A cet égard, il faut relever en effet que la population des 4 départements d'outre-mer, par exemple, a augmenté de +17,65 % entre 1990 et 1999³¹, contre + 3,6 % en moyenne pour l'ensemble de la France. Le groupe de travail a souligné que la nouvelle architecture de la dotation forfaitaire proposée serait en conséquence particulièrement favorable aux collectivités d'outre-mer, puisque les variations de population seront désormais intégralement prises en compte pour le calcul de cette dotation. En outre, la croissance démographique outre-mer devrait conduire plus rapidement encore qu'en métropole à un renforcement, au sein de la dotation forfaitaire, du poids de la part « population », ce qui n'est pas neutre financièrement puisque cette part bénéficierait d'une indexation plus favorable que le complément de garantie.

S'agissant de la part « superficie » de la dotation forfaitaire, le groupe de travail s'est déclaré favorable à l'idée selon laquelle les attributions allouées à ce titre soient attribuées en intégrant un mécanisme de plafonnement ou de dégressivité afin de ne pas concentrer des sommes extrêmement importantes sur un nombre très restreint de collectivités

♦ **En second lieu, le groupe de travail s'est attaché à examiner différentes pistes de travail concernant un renforcement de la péréquation au profit des collectivités d'outre-mer.**

Il est apparu important de bien distinguer les questions portant sur le supplément de dotations qu'il conviendrait de consacrer à ces collectivités dans le cadre de la DGF, d'une part, et celles relatives aux critères de répartition de ces dotations, d'autre part.

S'agissant des masses de dotations de péréquation réservées aux communes d'outre-mer, il faut rappeler que le mécanisme actuel consiste à leur allouer une quote-part de la dotation d'aménagement. Cette quote-part correspond à un ratio démographique soit, la population outre-mer constatée à l'issue du recensement général de 1999 et affectée d'un coefficient de majoration de 10%, rapportée à la population de l'ensemble de la France constatée lors de ce même recensement. Le même mécanisme s'applique pour le calcul de la quote-part de DNP attribuée aux communes des DOM et de Mayotte.

Le groupe de travail s'est déclaré favorable à ce que cette quote-part soit augmentée. Le coefficient de majoration pourrait ainsi être porté de 10% à 15%, conduisant à un gain supplémentaire de 2,8 M€, voire à 18%, le gain pour les communes d'outre-mer s'établissant alors à 4,5 M€.

En outre, il est proposé d'étendre le bénéfice de la DNP aux communes des TOM, qui n'en profitent pas à l'heure actuelle, à la différence des communes des DOM et de Mayotte. Cette mesure aurait un coût de 4,8 M€.

³⁰ En 2000.

³¹ Cette augmentation moyenne recouvre une certaine hétérogénéité des variations :
Guyane : +37,1%, Réunion : + 18,2%, Guadeloupe : + 9,2%, Martinique : + 6,1%.

Au total, il apparaît que l'ensemble de la réforme (dotation forfaitaire et dotations de péréquation) pourrait conduire à un supplément de 30 M€ pour les collectivités ultra-marines.

S'agissant des critères de répartition, le groupe de travail a souligné que l'introduction de critères de répartition spécifiques pourrait le cas échéant intervenir au sein de ces enveloppes dédiées aux collectivités d'outre-mer. En revanche, il ne paraît pas envisageable de complexifier la répartition de l'ensemble de la DGF en retenant des critères particuliers pour le calcul de l'enveloppe globale outre-mer elle-même.

Enfin, le groupe de travail a pris acte avec intérêt de la proposition du ministère de l'outre-mer de créer une « dotation spécifique outre-mer » (DSOM) en dehors du cadre de la DGF, et qui permettrait de mieux prendre en compte certaines particularités de la situation outre-mer. Les critères de cette dotation doivent permettre la prise en compte des handicaps structurels, pérennes et cumulatifs de l'outre-mer liés à l'éloignement géographique de la métropole, l'insularité, voire la double insularité. La prise en compte plus approfondie de certaines situations très spécifiques paraît en effet devoir passer par des instruments dédiés à cet objectif.

*
* *

ANNEXE A : Liste des membres du groupe de travail
--

- **Jean-Pierre FOURCADE, Président**
- **Philippe Adnot**
- **Augustin Bonrepaux**
- **Maxime Camuzat**
- **Thierry Carcenac**
- **Gilles Carrez**
- **Marc Censi**
- **Charles de Courson**
- **François Cuillandre**
- **Marc Francina**
- **Jean-Claude Frécon**
- **Yves Fréville**
- **Marc Laffineur**
- **Philippe Laurent**
- **Martin Malvy**
- **Michel Mercier**
- **Jacques Santrot**
- **Christian Sautter**

Représentants de l'administration :

- **DGCL : MM. Bur, Lucas, Galli, Chabert, Philot**
- **Direction du Budget : Vincent Richard**
- **Ministère de l'Outre-mer : Xavier Barrois**

ANNEXE B : Compte-rendu de la séance du 28 avril 2004 du Comité des finances locales

La séance est ouverte à 14 H 30 sous la présidence de **M. Jean-Pierre Fourcade**.

Après une communication de **M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'intérieur, porte-parole du Gouvernement**, qui a présenté le calendrier de travail du gouvernement en matière de finances locales, le Comité des finances locales a examiné le rapport de synthèse des travaux de son groupe de travail sur la réformes des dotations.

Le **Président Fourcade** rappelle que le groupe de travail, constitué lors de la séance du 8 juillet 2003, a tenu huit séances entre le 3 septembre 2003 et le 6 avril 2004 et a arrêté son rapport de synthèse lors de son ultime séance, le 6 avril. Il souhaite que l'ensemble des membres du comité puisse lors de la présente séance réagir au rapport, qui sera transmis au Gouvernement et au Parlement afin de servir de base de travail pour l'élaboration de la future loi de réforme des dotations.

Il précise que les travaux du groupe ont porté sur les critères de répartition de la seule dotation globale de fonctionnement, dont l'architecture a été simplifiée par la loi de finances pour 2004 et le montant porté de 18 à 36,5 milliards d'euros. Il souligne que l'ensemble des composantes de la dotation a été examiné en détail, à l'exception notable de la dotation des régions qui n'a pas été étudiée en raison de l'absence des représentants de cette catégorie de collectivités territoriales au sein du groupe de travail.

Il observe que le groupe de travail s'est accordé sur quatre constats.

Il indique, en premier lieu, que le groupe a salué les efforts de clarification et de simplification de la dotation globale de fonctionnement et l'accroissement des montants disponibles pour la péréquation opérés par la loi de finances pour 2004. Le groupe de travail a inscrit son travail dans le cadre global de cette nouvelle architecture, qui lui a paru devoir être conservée.

Il souligne, en deuxième lieu, que la péréquation se situe à un niveau nettement supérieur à ce qui est communément admis. Il explique qu'en volume, la part de la péréquation au sein de la DGF a été multipliée par 2,4 entre 1994 (où cette part était de 6,66 %) et 2003 (où cette part était de 15,98 %) et, qu'en intensité, l'étude menée par le Commissariat général du Plan montre que la réduction des inégalités entre communes rendue possible par les dotations s'est fortement accrue depuis dix ans, puisque les dotations permettent aujourd'hui de corriger environ 40 % des écarts entre communes contre seulement 33 % en 1994.

Il note, en troisième lieu, que certains mécanismes s'avèrent plus complexes qu'ils ne paraissent de prime abord. Ainsi, le groupe a noté que, contrairement à une idée souvent émise, l'essentiel de la péréquation est aujourd'hui assuré, s'agissant des communes, par la dotation forfaitaire et non par les dotations de péréquation à proprement parler.

Il mentionne, en dernier lieu, les axes retenus par le groupe de travail pour améliorer le dispositif de dotations résultant de la loi de finances pour 2004 : restauration d'un lien

logique entre la dotation forfaitaire et la population réelle de chaque commune ou chaque département ; renforcement de l'intensité péréquatrice des dotations de péréquation ; examen plus particulier des enjeux de la coopération intercommunale.

Le **Président Fourcade** indique que le groupe de travail est parvenu à élaborer de nombreuses propositions concrètes de réforme.

Il explique que la réforme de la dotation forfaitaire des communes envisagée consisterait à mettre en place une dotation de base en euros par habitant, allant de 50 € pour les communes les plus petites à 125 € pour les communes les plus grandes, le coefficient de majoration en fonction de la population, qui correspond aux surcoûts liés à la densité, devant être lissé afin d'éviter tout effet de seuil lié aux strates. Il précise qu'à cette part « population » serait ajoutée une part « superficie » de 3 € par hectare, afin de tenir également compte des coûts liés à la faible densité de certaines communes. Enfin, il indique que serait institué un complément de garantie pour les communes dont la dotation forfaitaire actuelle se situe au dessus de la future dotation de base et de la dotation superficielle, ce complément de garantie étant calculé la première année par différence entre la dotation forfaitaire antérieurement perçue et les dotations de base et de superficie nouvellement attribuées, avant de devenir un socle autonome, indépendant de l'évolution de la dotation de base et de la dotation de superficie.

S'agissant des dotations de péréquation communales, le **Président Fourcade** indique qu'au-delà de l'amplification des volumes consacrés à la péréquation, rendue possible par la réforme d'architecture intervenue en loi de finances pour 2004, le groupe de travail souhaite que soit accentuée l'intensité péréquatrice des dotations de péréquation.

Il explique que le groupe de travail a souhaité que le principal critère de ressources permettant de comparer les communes entre elles, à savoir le potentiel fiscal, soit remplacé par une notion plus large de potentiel financier, incluant dans l'assiette de l'indicateur des éléments à caractère automatique, en particulier la dotation forfaitaire. Il souligne la nécessité de mesurer l'ensemble des ressources mobilisables par une commune, hors les dotations de péréquation et les ressources particulières telles que les redevances pour services rendus ou les recettes exceptionnelles.

S'agissant des communes membres d'établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique, le **Président Fourcade** indique que le groupe de travail propose que la richesse en taxe professionnelle soit mesurée en affectant à chaque commune le montant de son attribution de compensation « brute », ou « fiscale », c'est-à-dire déduction non faite du coût des charges transférées à l'établissement public de coopération intercommunale, ainsi qu'une quote-part, calculée à l'habitant, de la richesse en taxe professionnelle de l'établissement qui excède le montant total des attributions de compensation.

S'agissant des critères de charges, il souligne que le groupe de travail a souhaité préserver la simplicité et la lisibilité de la répartition des dotations.

Il indique que le maintien des critères actuels de répartition de la dotation de solidarité rurale a été jugé adapté aux caractéristiques des communes rurales, le groupe de travail préconisant simplement de modifier la définition des élèves à prendre en compte afin de la « caler » sur des données disponibles auprès de l'INSEE.

En ce qui concerne la dotation de solidarité urbaine, le **Président Fourcade** indique que le groupe de travail a constaté que le critère du nombre de logements sociaux est étroitement corrélé à celui du nombre de bénéficiaire d'aides au logement. Il ajoute que le groupe de travail a proposé en conséquence de supprimer le premier critère au profit du second, plus fiable et plus aisément recensable. Il a souhaité également qu'une attention particulière soit apportée au cas des communes comportant une ou plusieurs zones urbaines sensibles (ZUS), l'idée d'affecter à ces communes un coefficient de majoration égal à la part de la population située en ZUS dans la population totale de la commune apparaissant à cet égard plus opportune que celle de créer un concours particulier spécifique à ces communes. En effet, ce coefficient de majoration permet de ne pas exclure de la DSU des communes en difficulté mais qui n'ont pas de quartier classé en ZUS, et de proportionner l'effort à la part de la population située en ZUS s'agissant des communes qui comportent des quartiers classés dans cette catégorie.

Il indique que, pour accroître la sélectivité des dotations de péréquation, le groupe de travail souhaite réduire sensiblement le nombre de bénéficiaires de la part « péréquation » de la DSR, qui est actuellement attribuée à 33.800 communes. Il précise que le seuil d'éligibilité, fixé actuellement à deux fois le potentiel fiscal moyen de la strate, pourrait être abaissé à une fois et demie ou deux fois le potentiel fiscal moyen.

S'agissant de la DGF des établissements publics de coopération intercommunale, le **Président Fourcade** considère qu'il s'agit certainement du sujet le plus délicat, compte tenu du débat qui entoure le CIF, d'une part, et de la perspective d'une réforme de la taxe professionnelle, d'autre part. Il indique que, dans ce contexte, le groupe de travail a souhaité ne pas aller trop loin dans ses propositions. Il précise que le groupe de travail souhaite, dans un premier temps, simplifier et renforcer la cohérence du coefficient d'intégration fiscale, en tant qu'indicateur du degré d'intégration des établissements publics de coopération intercommunale, et préconise une refonte substantielle des « dépenses de transfert » qui viennent en minoration du coefficient consistant, d'une part, à resserrer les dépenses de transfert sur les seules attributions de compensation et dotations de solidarité communautaire pour les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique, d'autre part, à supprimer complètement la notion pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle. Pour ces dernières, les dépenses de transfert ne conduisent à corriger le CIF que de moins de 10 %, alors même que cette notion conduit à un recensement extrêmement lourd et complexe, donc coûteux en temps et en délais de notification des dotations.

Il note que le groupe de travail propose de déduire la totalité des attributions de compensation de ces dépenses de transfert le plus rapidement possible, dans la mesure où, tant qu'elles ne sont pas déduites à 100 %, il existe une corrélation statistique néfaste entre le potentiel fiscal et le CIF : plus un EPCI est riche en taxe professionnelle, plus son CIF est statistiquement élevé.

Il indique que le groupe de travail considère en revanche que les dotations de solidarité communautaire répondent à un double objectif : d'une part, assurer une péréquation au niveau local, parfois avec un niveau et une intensité supérieurs à la péréquation assurée par l'Etat, d'autre part, compenser l'absence d'indexation des attributions de compensation. Il indique que l'impossibilité de distinguer entre ces deux utilisations des dotations de solidarité communautaire implique, selon le groupe de travail, qu'elles ne soient déduites du CIF qu'en partie, par exemple à hauteur de 75 % de leur montant.

Le **Président Fourcade** déclare qu'au-delà de cette simplification importante du mode de calcul du CIF, le groupe de travail ne souhaite pas modifier les recettes prises en compte ni le mode de répartition des deux dotations qui composent la dotation d'intercommunalité, c'est-à-dire la dotation de base, qui fait intervenir la population et le CIF, et la dotation de péréquation, qui fait intervenir la population, le CIF et le potentiel fiscal. Il explique que les simulations ont montré que la suppression du CIF de la dotation de péréquation aurait un effet très défavorable pour les établissements publics de coopération intercommunale les plus intégrés, les aménagements envisagés pour pallier cette difficulté, tels qu'une pondération différente des crédits entre les deux dotations, n'apparaissant pas non plus satisfaisants dans la mesure où ils affecteraient le niveau de la péréquation.

Il souligne que le groupe de travail préconise, en définitive, de maintenir la prise en compte du CIF dans chacune des deux dotations, mais en rééquilibrant leur poids respectif, la clef de partage des crédits, passant de 15 % à un tiers pour la dotation de base et de 85 % à deux tiers pour la dotation de péréquation.

Le **Président Fourcade** relève qu'après s'être interrogé sur l'opportunité de simplifier et de resserrer les garanties sur les dispositifs les plus importants, le groupe de travail a estimé préférable de les conserver en l'état dans l'attente de la stabilisation du développement de la coopération intercommunale.

Il ajoute que le groupe de travail préconise un rééquilibrage des dotations moyennes par habitant entre catégories d'établissements publics de coopération intercommunale, les niveaux d'intégration réels ne justifiant plus l'importance des écarts entre catégories.

Enfin, le **Président Fourcade** indique que le groupe de travail propose que soit ouverte la possibilité, pour les établissements publics de coopération intercommunale qui le souhaitent, de bénéficier d'une « territorialisation » de la dotation globale de fonctionnement sous réserve d'un accord unanime des conseils municipaux de leurs communes membres. Il explique que la dotation globale de fonctionnement des communes de l'établissement public de coopération intercommunale serait attribuée en totalité à l'établissement, à charge pour le conseil communautaire d'en effectuer la répartition.

Le **Président Fourcade** indique que le groupe de travail souhaite la poursuite du rapprochement, engagé par la loi de finances pour 2004, entre la structure de la DGF des départements et celle de la DGF des communes.

Il observe que le remplacement de la dotation forfaitaire des départements par une dotation de base en euros par habitant, à laquelle seraient adjoints une part « superficielle » et, comme pour les communes, un complément de garantie présenterait l'avantage de restaurer une cohérence au sein de la DGF mais serait d'un intérêt moindre que pour les communes, car les populations départementales évoluent relativement peu et la superficie des départements est extrêmement homogène.

Il ajoute que le groupe de travail souhaite que, pour l'attribution des dotations de péréquation départementales, le potentiel fiscal soit remplacé par la notion plus générale de potentiel financier, ce dernier intégrant notamment la dotation forfaitaire, la dotation de compensation, les droits de mutation à titre onéreux, voire la taxe locale sur l'électricité.

Il souligne que le groupe de travail, compte tenu des résultats de diverses simulations, juge nécessaire de maintenir l'existence autonome de la dotation de

fonctionnement minimale (DFM), quitte à l'aménager en réduisant les effets de seuil qui caractérisent actuellement cette dotation.

Le **Président Fourcade** indique que le groupe de travail est favorable à la création d'un pendant urbain de la DFM, qui serait attribué aux départements urbains en difficultés en fonction de critères caractéristiques tels que le revenu des habitants ou la proportion de bénéficiaires d'aides au logement.

Enfin, s'agissant de la dotation de péréquation générale, il souligne que le groupe de travail, d'une part, ne souhaite pas la prise en compte de nouveaux critères qui rendraient la répartition plus complexe et pas nécessairement plus efficace, d'autre part, est favorable à ce que les règles de répartition de la dotation de péréquation générale soient davantage discriminantes, ce qui pourrait passer par un abaissement du seuil d'éligibilité - le seuil actuel étant fixé à trois fois le potentiel fiscal moyen, ce qui conduit à rendre éligibles tous les départements à la dotation de péréquation - ou par l'institution d'un coefficient de majoration en fonction du niveau de richesse relative des différents départements.

Le **Président Fourcade** relève que les orientations générales de la réforme proposée sont en tant que telles favorables à l'outre-mer, notamment du fait de la proportionnalité entre la population et la dotation forfaitaire des communes et départements. Il indique que le groupe de travail est cependant favorable à ce qu'un effort accru soit réalisé en faveur de l'outre-mer, par exemple sous la forme d'une élévation du coefficient de majoration de la quote-part outre-mer de la DSU et de la DSR, qui est actuellement fixé à 10 % et pourrait progressivement atteindre 15 % voire 18 %, ainsi que par une extension aux communes des collectivités autres que les DOM de la quote-part de la DNP, laquelle est actuellement réservée, pour des raisons historiques, aux DOM et à Mayotte. Il indique qu'au total, les différentes mesures envisagées pour l'outre-mer permettraient de majorer d'environ 30 M€ les dotations de ces collectivités, compte non tenu de la perspective de la mise en place, en dehors de la DGF, d'une « dotation spécifique pour l'outre-mer ».

En conclusion, le **Président Fourcade** souligne que le groupe de travail s'est efforcé de traiter l'ensemble des questions relatives à la réforme de la dotation globale de fonctionnement, tout en dégagant sur chacun des sujets un consensus minimal visant à assurer une mise en œuvre rapide de la réforme. Il remercie ses collègues de leur travail ainsi que la Direction générale des collectivités locales. Il considère que le travail réalisé fournit une base solide sur laquelle le Gouvernement pourra s'appuyer et indique que le prochain chantier auquel le comité pourra s'atteler, à l'issue de son renouvellement, concernera la fiscalité locale.

M. Claude Le Feuvre se félicite que soient proposées, d'une part, l'introduction d'un critère de superficie pour la répartition de la dotation forfaitaire des communes, qui permettra une meilleure prise en compte de la situation des communes rurales, d'autre part, la substitution d'un potentiel financier à l'actuel potentiel fiscal, qui permet d'intégrer notamment certaines compensations.

M. de Courson estime que le rapport aurait pu aller plus loin dans la réduction des écarts de dotation forfaitaire par habitant. Il estime qu'un écart de 1 à 2 au lieu de 1 à 2,5 aurait pu être proposé s'agissant de la part « population ». Il relève que la dotation forfaitaire se traduit actuellement par des inégalités plus fortes entre communes appartenant à une même strate qu'entre communes de strates différentes.

Le **Président Fourcade** indique que le Parlement devra se pencher sur cette question de la réduction des écarts de dotations selon la taille des communes, tout en soulignant la nécessité de prévoir des mécanismes de lissage des effets de seuil.

M. Augustin Bonrepaux relève que le rapport du groupe de travail montre que la péréquation a fortement progressé entre 1998 et 2001. Il souligne que son renforcement nécessitera une volonté politique forte.

Il s'interroge sur le remplacement du potentiel fiscal par le potentiel financier, qui conduit à un resserrement des écarts. En tout état de cause, il s'oppose à la proposition d'intégrer la taxe locale sur l'électricité dans le potentiel financier des départements, dans la mesure où les modalités de perception de cette taxe varient d'un département à l'autre.

M. Bonrepaux souscrit aux propositions du groupe de travail consistant à simplifier et à renforcer la cohérence du coefficient d'intégration fiscale, en tant qu'indicateur du degré d'intégration des établissements publics de coopération intercommunale, et à rééquilibrer les dotations moyennes par habitant des différentes catégories d'établissements publics de coopération intercommunale.

Il estime que l'introduction d'un critère de superficie pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement des communes constituerait un progrès pour les communes rurales. Il souhaiterait qu'un critère lié au RMI soit institué

Enfin, il suggère la création d'un groupe de travail sur la réforme de la taxe professionnelle.

M. François Cuillandre juge contradictoire de vouloir à la fois réduire les écarts entre les dotations moyennes accordées aux différentes catégories d'établissements publics de coopération intercommunale et prendre davantage en compte la population pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement.

Il souligne la nécessité de tenir compte des charges de centralité qui pèsent sur les grandes agglomérations, en particulier les communautés urbaines.

Enfin, il indique qu'une étude réalisée par l'association des communautés urbaines de France montre que les écarts entre les dotations moyennes versées aux différentes catégories d'établissements publics de coopération intercommunale sont moins importants si l'on prend en compte les dotations reçues par leurs communes membres.

M. Buchet estime qu'il faut relativiser le bilan s'agissant de l'effort actuel de péréquation, dans la mesure où la dotation d'intercommunalité ne peut être complètement considérée comme une dotation de péréquation. Il pose la question du rythme du renforcement de la péréquation. Il estime que le revenu devrait davantage être pris en compte en tant que critère de répartition. Il se déclare favorable à la réduction des écarts de dotations par habitants mais souligne que ce mode de calcul ne permet pas de prendre en compte les différences de charges pesant sur les collectivités bénéficiaires. Il souligne, enfin, que la généralisation de la taxe professionnelle unique ne suffira pas à réduire les inégalités de ressources entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

M. Camuzat souligne la qualité du travail accompli par le groupe de travail avec l'appui des services de la Direction générale des collectivités locales. Il rappelle que le montant de la dotation globale de fonctionnement doit être relativisé au regard des ressources

dont disposent les grandes entreprises. Il souligne la nécessité d'actualiser les valeurs locatives. Enfin, il s'interroge quant à l'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur la répartition des dotations.

M. Thierry Carcenac estime que la péréquation, qui constitue désormais un objectif à valeur constitutionnelle, doit se traduire par une réduction des inégalités de ressources et de charges entre collectivités territoriales. Il met en exergue le problème de l'évolution des charges des départements en matière sociale. Il rappelle qu'un rapport de la délégation à l'aménagement du territoire du Sénat, présidée par M. Jean François-Poncet, a proposé de retenir un indice synthétique retraçant chacune des charges des départements. Sans aller jusqu'à retenir de manière exhaustive toutes les charges, il pourrait être nécessaire de définir des critères de charges représentatifs des charges pesant sur tous les départements. S'agissant de la DFM, il se félicite de la proposition consistant à limiter ses effets de seuil. Il s'interroge sur la nécessité de mettre en place une DFM pour les départements urbains défavorisés, en estimant qu'une solution pourrait être de mieux définir les départements défavorisés.

Enfin, avec l'accord du **Président Fourcade**, il propose d'apporter une modification d'ordre rédactionnel au projet de rapport.

M. Philippe Laurent souligne la forte réactivité de l'administration aux demandes de simulations et de notes méthodologiques du groupe de travail. Il souscrit à l'objectif d'un renforcement de la péréquation mais rappelle la lenteur des évolutions touchant les finances locales. Il observe que l'intégration de diverses dotations au sein de la dotation globale de fonctionnement réalisée par la loi de finances pour 2004, en portant son montant à 36,5 milliards d'euros, permettra de dégager des marges de manœuvre supplémentaires en faveur des dotations de péréquation comprises dans la DGF.

Il estime nécessaire de réduire davantage les écarts entre les dotations moyennes par habitants attribuées aux communes, un écart de 1 à 2,5 pour la part « population » de la dotation forfaitaire pouvant être trop important.

Il souligne la nécessité de laisser la dotation globale de fonctionnement libre d'emploi et se félicite de l'absence de prise en compte de politiques sectorielles ou spécifiques dans les critères d'attribution de cette dotation. Il indique en particulier que la DGF n'est pas un instrument qui peut se substituer à la politique de la ville. Il rappelle que la DGF ne constitue pas un cadre adapté pour la prise en compte de caractéristiques trop particulières.

Il souhaite que la dotation de solidarité communautaire ne soit pas déduite du coefficient d'intégration fiscale, compte tenu de l'effort de solidarité qu'elle traduit.

Enfin, il considère que la territorialisation de la dotation globale de fonctionnement, permettant aux établissements publics de coopération intercommunale de répartir leur propre dotation et celle de leurs communes membres, doit être subordonnée à l'accord unanime des conseils municipaux des communes membres de l'établissement.

Sur ce dernier point, le **Président Fourcade** précise que telle est bien la préconisation du rapport.

M. Yves Fréville juge équilibrées les propositions du groupe de travail. Un bon équilibre lui paraît avoir été trouvé entre la volonté d'introduire quelques innovations

importantes, de simplifier les dotations, et de faire preuve de prudence à travers les mécanismes de lissage et de garantie.

Il salue la prise en compte de la population, qui constitue le principal indicateur des charges supportées par une collectivité territoriale, dans la répartition de la dotation globale de fonctionnement.

Il souligne la nécessité de prévoir une évolution moins rapide du complément de garantie par rapport aux deux autres composantes de la dotation globale de fonctionnement des communes.

Il souhaite un plafonnement de la dotation de superficie, compte tenu notamment de la situation de certaines collectivités situées outre-mer.

S'agissant de la dotation de solidarité urbaine, il se déclare favorable au remplacement du critère du nombre de logements sociaux par celui du nombre de bénéficiaire d'aides au logement. Il souligne que les réformes proposées permettent de conserver le caractère global et libre d'emploi de cette dotation.

Il approuve également la proposition de déduire intégralement l'attribution de compensation du coefficient d'intégration fiscale et souhaite qu'il en aille de même de la dotation de solidarité communautaire. Néanmoins, il observe que des positions très différentes existent sur ce point de la déduction de la dotation de solidarité communautaire. Il estime qu'un retrait à 50 % constituerait une option médiane.

M. René Régnault salue la qualité du travail accompli. Il souscrit à l'objectif de simplification des modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement. Il rappelle qu'il importe de retenir des critères suffisamment représentatifs de la situation des collectivités territoriales, sauf à ce que le système soit ensuite à nouveau compliqué par l'introduction de nouveaux critères.

Il souhaite disposer d'informations précises sur l'utilisation de la dotation de solidarité communautaire, estimant que peu d'établissements publics de coopération intercommunale disposent de ressources suffisantes pour l'instituer.

Il souligne la nécessité d'opérer une réforme du coefficient d'intégration fiscale afin d'en réduire la portée en matière de répartition de la dotation globale de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale.

Il estime que la compensation financière des transferts de compétences aux collectivités territoriales doit tenir compte de l'évolution prévisible des charges transférées.

Enfin, il prévient que la réforme de la taxe professionnelle risque d'avoir des conséquences graves pour les établissements publics de coopération intercommunale à TPU.

M. Gilles Carrez rappelle que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a inscrit dans la loi fondamentale les principes de la juste compensation financière des transferts de compétences, de l'autonomie financière des collectivités territoriales, et de la péréquation.

Il reconnaît que le principe de la compensation financière ne permet pas de prendre en compte l'évolution prévisible des charges transférées aux collectivités territoriales mais rappelle qu'en matière d'aide sociale les départements ont su réaliser des économies de

gestion alors que les ressources qui leur avaient été transférées pour exercer cette compétence ont rapidement progressé. Il rappelle que le principe a toujours été, dès les années 1980, une compensation au vu du coût des compétences au moment du transfert, en vertu du principe de responsabilité des collectivités une fois le transfert effectué.

Il souligne que les démantèlements de la fiscalité locale opérés entre 1997 et 2002 n'auraient pu avoir lieu dans le cadre constitutionnel actuel.

Enfin, il estime que le projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales est conforme à la Constitution.

M. Carrez précise que la loi de finances pour 2004 a, d'une part, permis de dégager des marges de manœuvre supplémentaires en faveur de la péréquation, en doublant le montant de la dotation globale de fonctionnement et en rénovant son architecture au profit de ses composantes de péréquation, d'autre part, conféré une grande responsabilité au Comité des finances locales dans la répartition de cette dotation.

Il souligne que la péréquation constitue l'élément central des réflexions et des propositions du groupe de travail sur la réforme des dotations.

Il se félicite de l'introduction de la population comme étant un critère de répartition de la dotation forfaitaire. Il estime qu'il s'agit d'un critère simple, et qu'il est juste d'éviter une baisse des attributions par habitant lorsque la population augmente. Il rappelle néanmoins que le complément de garantie concernerait surtout les communes défavorisées puisque les réformes de 1985 et 1993 conduisent aujourd'hui à leur attribuer une dotation forfaitaire plus importante que pour les autres communes. Le fait que les parts « population » et « superficie » représentent environ la moitié de la masse de la dotation forfaitaire lui paraît constituer un bon équilibre. Il souligne néanmoins qu'à l'avenir une forte évolution de la part « population » freinerait celle de la garantie. Dès lors il sera nécessaire que la péréquation « vivante » augmente parallèlement.

S'agissant de la DSU, il se déclare favorable à une meilleure prise en compte des collectivités en grave difficulté. Il se félicite que n'ait pas été proposée la création d'un nouveau concours particulier, qui nuirait à l'effort de simplification. L'introduction d'un coefficient de majoration égal à la proportion de la population située en zone urbaine sensible (ZUS) constitue à ses yeux une solution pertinente.

En ce qui concerne la déduction de la DSC au numérateur du CIF, une déduction à 50 % lui paraît adaptée. En outre, il souligne que le groupe n'a pas souhaité enlever la redevance d'assainissement (pour les communautés d'agglomération) et la REOM des ressources prises en compte dans le CIF, ce qui aurait fortement déstabilisé les dotations.

Mme Anne Boquet, directrice des affaires politiques, administratives et financières au ministère de l'outre-mer, se félicite que les propositions du groupe de travail prennent en compte les spécificités des collectivités territoriales situées outre-mer. Elle propose en outre la création, au sein de la dotation de péréquation, d'une quote-part en faveur des collectivités dites « ultra-périphériques ». Si la dotation attribuée en fonction de la superficie des collectivités territoriales venait à être plafonnée, comme le préconise M. Fréville, elle estime que le produit de ce plafonnement pourrait financer la quote-part proposée par le ministère de l'outre-mer. Elle souhaite que figure dans le rapport une mention

plus appuyée aux handicaps structurels des collectivités outre-mer ainsi qu'à l'impact financier de la réforme pour ces collectivités.

M. Michel Charasse estime que le rapport pourrait être présenté comme étant l'état des réflexions du comité.

Il souligne que les tentatives de simplification des critères de répartition des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales se sont toujours heurtées à l'opposition des collectivités qui s'en seraient trouvées pénalisées. Il s'interroge sur la possibilité de réformer la dotation globale de fonctionnement en période de faible croissance et en ne pénalisant personne.

Il considère que les nouvelles modalités du recensement rendent difficiles la prise en compte du critère de la population dans la répartition de la dotation globale de fonctionnement.

Enfin, il constate que le ministère de l'outre-mer propose déjà de créer un concours particulier au sein de la dotation globale de fonctionnement au moment même où le comité s'apprête au contraire à proposer une simplification des critères de répartition de cette dotation.

Le **Président Fourcade** constate que l'économie générale du projet de rapport recueille l'accord des membres du comité. Il souligne que la réforme de la taxe professionnelle aura de lourdes conséquences sur les finances locales mais indique qu'on se situe pour l'heure dans la phase du diagnostic, d'une part, et que le potentiel financier prendrait nécessairement en compte l'éventuelle modification de la répartition de la richesse fiscale induite par cette réforme, d'autre part. Il propose de modifier la rédaction du rapport afin de tenir compte des observations relatives à la prise en compte de la dotation de solidarité communautaire dans le coefficient d'intégration fiscale et à la nécessité de réduire les écarts s'agissant de la part "population" de la dotation forfaitaire.

Il précise que les propositions du groupe de travail s'agissant de la dotation forfaitaire sont parfaitement compatibles avec la procédure rénovée de recensement, puisqu'il s'agit de prendre en compte à 100% dans la dotation forfaitaire les variations de population qui seraient ainsi constatées.

Il se déclare convaincu que le comité aura la volonté d'utiliser ses marges de manœuvre pour accroître les volumes financiers consacrés à la péréquation.

Il indique que le rapport sera notamment envoyé aux présidents de chacune des deux chambres parlementaires, aux présidents des commissions des finances et des commissions des lois de chaque assemblée, ainsi qu'au Gouvernement.

La séance est levée à 16 H 35.