

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Bruno DELSOL, directeur général des collectivités locales, sur l'article 58 du projet de loi de finances pour 2016 (n° 3096) 2
- Présences en réunion..... 15

Mardi

20 octobre 2015

Séance de 12 heures

Compte rendu n° 9

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Présidence
de M. Gilles Carrez,
Président



La commission entend M. Bruno Delsol, directeur général des collectivités locales, sur l'article 58 du projet de loi de finances pour 2016 (n° 3096).

M. le président Gilles Carrez. Notre rapporteure générale et moi-même avons pris l'initiative de demander à M. le directeur général des collectivités locales de venir nous présenter la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF), réforme progressive qui s'appliquerait à partir de 2016 et qui résulte largement d'un travail conduit par notre collègue Christine Pires Beaune.

Depuis la fin de la semaine dernière, nous disposons, la rapporteure générale et moi-même, de simulations, mais je ne sais pas si elles sont complètes. Celles que j'ai reçues ne portent pas, en tout cas, sur le périmètre de la future Métropole du Grand Paris.

Cette réforme s'inscrit dans un contexte de baisse de la DGF de 3,7 milliards d'euros qui la rend plus difficile encore. Nous aborderons ces questions, qui relèvent de la seconde partie de la loi de finances, en commission élargie le 4 novembre, puis en commission des finances le lendemain, enfin en séance publique le 9 novembre. Il est indispensable que nous ayons pu travailler d'ici là sur des simulations. Auparavant, il nous a paru important, monsieur le directeur général, de vous entendre présenter le contenu de la réforme.

M. Bruno Delsol, directeur général des collectivités locales. Permettez-moi tout d'abord de vous présenter les collaborateurs qui m'accompagnent : Mme Françoise Tahéri, sous-directrice des finances locales et de l'action économique, Mme Karine Delamarche, son adjointe, et M. François Lafond, chef du bureau des concours financiers de l'État.

Je commencerai par la réforme de la dotation forfaitaire. Cette réforme a pour objectif d'effacer progressivement l'effet des composantes dites « figées », ou historiques, cause d'inégalités entre les communes, et de mieux prendre en considération les charges effectives subies par les communes, qu'il s'agisse des charges liées à la centralité ou de celles liées à la ruralité.

La nouvelle dotation forfaitaire se composerait ainsi de trois éléments. Le premier est une dotation de base attribuée à toutes les communes selon un montant fixe par habitant de 75,72 euros. L'actuelle dotation de base a un montant par habitant croissant en fonction de la population, dans une fourchette de 64,46 à 128,93 euros. La deuxième composante est une dotation de ruralité destinée à compenser les charges spécifiques des communes rurales. La troisième est une dotation de centralité destinée à faire face aux charges spécifiques des communes centres.

M. Charles de Courson. Les trois composantes peuvent-elles être cumulées ?

M. le directeur général des collectivités locales. La dotation de base est destinée à toutes les communes. Les deux autres sont cumulables en théorie.

M. le président Gilles Carrez. Pour prendre un exemple, je pense qu'Arles, commune la plus étendue de France, avec 40 000 hectares, bénéficiera de la dotation de ruralité, compte tenu de la manière dont celle-ci est calculée. Sur la base d'un critère de sous-densité, Arles est à l'évidence éligible, malgré ses 50 000 habitants. Combien de communes recevront-elles à la fois la dotation de ruralité et la dotation de centralité ? C'est un point essentiel qu'il faut que nous éclaircissions.

M. le directeur général des collectivités locales. En ce qui concerne la dotation de ruralité, il est en effet proposé d'apprécier les charges de ruralité d'après le critère de la sous-densité, c'est-à-dire le rapport entre la densité moyenne nationale de population et la densité de la commune. Le seuil d'éligibilité serait fixé à 75 %. La répartition s'effectuerait en fonction de la population et du rapport entre la densité moyenne et la densité de la commune, avec, comme dans le dispositif actuel, un coefficient de bonification pour les communes ayant sur leur territoire des parcs nationaux ou des parcs naturels. Les attributions au titre de la dotation de ruralité ne peuvent représenter plus de quatre fois la dotation de base. Dans le système actuel, il existe un plafond, égal à trois fois cette dernière, pour la dotation superficière. Le nombre de communes éligibles est estimé à 25 600.

Il est proposé de calculer la dotation de centralité de la manière suivante. Première étape : mesurer la dotation à l'échelle de l'ensemble intercommunal formé par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ses communes membres, à la condition que la population de cet ensemble soit supérieure à 500 habitants. La dotation serait répartie, à ce stade, entre les ensembles intercommunaux en faisant varier le montant par habitant de manière croissante selon la taille démographique du territoire. C'est une première manière de prendre en considération la centralité.

Deuxième étape : répartir la dotation entre l'EPCI et les communes membres. Il est proposé de le faire en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF), plafonné à 0,4 afin de ne pas enlever aux communes des montants excessifs par rapport à ce qu'elles reçoivent actuellement.

Le document qui vous a été distribué présente un exemple concret, à titre d'illustration, aux pages 6 et 7. Nous avons choisi une communauté de communes de 11 000 habitants, dont la dotation de centralité est calculée en multipliant sa population par 15 euros et en appliquant un coefficient variant de façon logarithmique en fonction de la taille de la communauté. Comme il s'agit d'un EPCI à fiscalité additionnelle, la dotation est en totalité répartie entre les communes membres. S'il s'agissait d'un EPCI à fiscalité intégrée, il y aurait au préalable une attribution à l'EPCI en fonction du CIF dans la limite de 0,4.

Il est ensuite procédé à la répartition entre les sept communes membres en fonction de leurs populations respectives, portées à la puissance cinq. Nous avons retenu deux communes qui peuvent être considérées, bien qu'à des degrés divers, comme des communes centres. Il y a peu d'écart de population entre l'une et l'autre. La première recevrait 52 % de la dotation, la seconde 41 %. La dotation de centralité est un mécanisme très concentrateur, mais il faut évidemment la considérer en ayant à l'esprit les deux autres composantes.

En résumé, la nouvelle DGF comprendra une dotation de base, la même pour tous en fonction de la population, une dotation de ruralité calculée en fonction de la sous-densité, et une dotation de centralité calculée en fonction de la population mais avec des mécanismes de majoration pour charges de centralité.

Nous vous présentons en page 8 du document les mécanismes de garantie et de plafonnement, destinés à éviter que le passage au nouveau système provoque des variations trop brutales. Il est ainsi proposé que la nouvelle dotation forfaitaire ne puisse être supérieure ou inférieure de plus de 5 % à celle de l'année précédente. Pour celles qui ne percevaient pas de dotation forfaitaire en 2015 – elles sont au nombre de cinquante-neuf –, ce point de comparaison n'existe pas ; il est donc proposé de leur attribuer leur dotation « spontanée » avec un abattement de 50 %.

Nous estimons que quelque 25 000 communes feraient l'objet du plafonnement à 105 %, leur dotation spontanée étant supérieure à 2015, et que 7 000 bénéficieraient de la garantie à 95 %.

M. le président Gilles Carrez. Avez-vous la ventilation par strate de population ?

M. le directeur général des collectivités locales. Nous vous la transmettrons.

M. le président Gilles Carrez. Je propose que nous passions aux questions sur la réforme de la dotation forfaitaire, avant d'en venir à la péréquation puis aux intercommunalités.

Mme Véronique Louwagie. Le document présente une simulation concernant la communauté de communes Ouest-Anjou. Toutes les simulations sont-elles disponibles sur un site à la disposition des élus ?

M. Nicolas Sansu. Vous avez, monsieur le directeur général, indiqué que des composantes « figées » disparaissaient. Lesquelles précisément ? Le critère de la longueur de voirie, par exemple, disparaît, ce qui posera problème à certaines collectivités. La simplification proposée permettra-t-elle de refléter fidèlement la réalité des territoires ?

M. Joël Giraud. Je souhaitais poser la même question que Nicolas Sansu sur la longueur de voirie, qui intéresse forcément un député montagnard dans la mesure où ce critère faisait l'objet d'un coefficient multiplicateur en zone de montagne compte tenu des coûts particuliers d'entretien de ladite voirie.

En ce qui concerne la répartition de la dotation de ruralité, il est tenu compte, dites-vous, des communes qui accueillent un parc naturel. Cela concerne-t-il également les parcs régionaux ?

J'appelle votre attention sur ce qu'il est convenu d'appeler les « aménités positives ». Certaines collectivités subissent des contraintes liées à la présence sur leur territoire d'un parc naturel mais aussi d'autres types de zones, telles que les zones Natura 2 000 issues de la directive « Habitats ». Je trouve curieux que les communes subissant ces contraintes cumulées, qui peuvent toucher jusqu'à 100 % de leur territoire, ne bénéficient pas d'un coefficient progressif en matière de sous-densité, compte tenu des aménités positives ainsi offertes à la nation.

M. Gaby Charroux. Comme Véronique Louwagie, je souhaite savoir si nous pourrions disposer de simulations précises, commune par commune. La nouvelle métropole Aix-Marseille-Provence sera-t-elle intégrée ces simulations ?

M. Romain Colas. Les petites et moyennes communes dans les zones fortement agglomérées subissent des charges de centralité que ne reflète pas la taille de leur population, notamment lorsque des équipements utiles à tout les habitants de ces zones ont été bâtis sur leur territoire. Des correctifs seront-ils apportés ? Par ailleurs, les EPCI à fiscalité additionnelle seront-ils exclus de la part EPCI de la dotation de centralité ?

Mme Karine Berger. Dans l'ancien système, la dotation de base pouvait varier entre 64 à 128 euros par habitant, selon une progression relativement douce puisque l'on prenait en compte le carré de la population de la commune. Après la réforme, on partira d'une base de 75 euros par habitant pour toutes les communes, et la partie ajoutée variera

entre 15 et 45 euros, selon une pente beaucoup plus forte, puisque la population sera élevée à la puissance cinq. En conséquence, les petites communes auront un peu plus : 75 euros au lieu de 64 euros par habitant, soit 11 euros supplémentaires. Les très grandes communes, elles, auront également plus. Comme tout cela se fait à enveloppe constante, c'est le milieu de la courbe, autour de 10 000 habitants selon mes calculs, qui verra baisser sa DGF par habitant.

M. Charles de Courson. Pour la dotation de base, vous avez retenu le montant forfaitaire de 75,72 euros par habitant, ce qui représente, d'après les renseignements qui m'ont été fournis, un total de 5,4 milliards d'euros. Or, la dotation forfaitaire est actuellement de 10,8 milliards d'euros. Cela signifie que vous en affectez 50 % à la dotation de base. Par ailleurs, la dotation de ruralité devrait s'élever à 272 millions – ce qui me paraît très bas – et la dotation de centralité à 2,3 milliards : 2,3 milliards, plus 0,3 milliard, plus 5,4 milliards, cela fait environ 8 milliards, au lieu de 10,8 milliards actuellement.

Pourquoi, dès lors, avoir choisi 75,72 euros ? Pourquoi n'affecter que la moitié de la dotation forfaitaire à la dotation de base ? Et comment se fait-il que la dotation de ruralité soit neuf fois inférieure à la dotation de centralité ? S'agissant par ailleurs de l'éligibilité à la dotation de ruralité, vous avez retenu le critère de 75 % de la densité moyenne nationale, ce qui représente environ 103 habitants par kilomètre carré. C'est beaucoup pour une commune rurale. Pourquoi ne pas retenir un pourcentage plus bas ?

Enfin, je ne comprends pas l'idée qui régit le partage de la dotation de centralité entre l'intercommunalité et les communes adhérentes. Il y a, d'une part, le régime des intercommunalités à fiscalité unique, où l'intercommunalité intervient dans la répartition, et, d'autre part, le régime à fiscalité additionnelle, où la dotation de centralité est répartie selon les critères que vous avez exposés. Pourquoi cette différence ? Et pourquoi plafonnez-vous la prise en compte du CIF à 0,4, ce qui est à peine la moyenne des intercommunalités, alors que nous avons toujours essayé, jusqu'à présent, d'encourager l'intégration ?

Mme Monique Rabin. L'objectif de cette réforme est de réduire les injustices et donc les écarts-types à l'intérieur de chaque strate. Nous sommes députés non d'un département mais de toute la nation. J'ai à cœur, moi aussi, de savoir ce que sera l'effet de la réforme dans mon territoire, mais il ne faut pas perdre de vue l'objectif, qui est d'atténuer les injustices. La question est de savoir si, oui ou non, cette réforme réduit, à l'intérieur de chaque strate, les écarts-types.

Ensuite, il serait bon que nous connaissions la liste des critères. Certains ont évoqué la voirie : si ce critère était retenu, la ville de Paris serait particulièrement bien servie, ce qui n'est pas forcément le but. Il serait intéressant de savoir pourquoi tel ou tel critère a été écarté.

M. Patrick Ollier. Comment la connexion se fait-elle avec les métropoles, et notamment la Métropole du Grand Paris, ainsi qu'avec les autres établissements publics territoriaux qui sont en voie d'être créés ? Nous n'avons aucune indication quant aux conséquences financières de cette réforme sur les autres collectivités territoriales créées par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »).

M. Hugues Fourage. Quelle sera l'évolution du mécanisme de garantie sur plusieurs années ? Quelles sont les projections ?

Nous avons tous souhaité une réforme de la DGF qui assure un traitement plus égal des communes de même taille. Cette réforme est lancée, il faut s'en féliciter.

M. le président Gilles Carrez. Si mes calculs sont justes, 33 302 communes, sur les quelque 36 000 que compte notre pays, bénéficieront soit du plafonnement à 105 % soit de la garantie de 95 %. Autrement dit, nous pourrions, pour l'année prochaine – mais pour l'année prochaine seulement –, écrire la réforme en deux lignes...

Sur les 27 424 communes qui seront à 105 % et les 5 878 qui seront à 95 %, il faudrait connaître la ventilation par strate, et surtout – Hugues Fourage pose la bonne question – savoir quelle est la dotation cible que l'on souhaite atteindre au bout de vingt ans.

Dès lors que le montant de la dotation de base est fixé à un niveau très bas – 75,72 euros – et que son enveloppe totale ne représente que la moitié de celle de l'ancienne dotation est utilisée, les marges de manœuvre, pour une redistribution, sont considérables. Il faut donc que les simulations aillent au-delà de 2016 et indiquent la cible à vingt ans, à défaut de quoi nous risquons de ne pas percevoir les bouleversements, à mon avis massifs, qui seront entraînés par cette réforme.

En ce qui concerne la dotation de centralité, monsieur le directeur général, je trouve très inquiétant l'exemple que vous donnez. Les deux communes de l'intercommunalité considérée sont simplement un peu plus peuplées que les autres, et elles raflent à elles deux 93 % de la dotation. Dans la Métropole du Grand Paris, il y a une commune de quelque 2 millions d'habitants, la deuxième commune la plus importante comptant un peu plus de 100 000 habitants. Avec une mise à la puissance cinq, les autres communes risquent ne plus rien recevoir.

Enfin, comment le mécanisme de garantie s'articulera-t-il avec la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) ? C'est en effet la DGF qui sert de vecteur à l'État pour récupérer 3,7 milliards d'euros d'économies. Si, pour une commune ne touchant plus que 95 % de sa dotation forfaitaire, on ajoute l'amputation de 3 % des recettes réelles de fonctionnement, on risque de constater en 2016 des baisses de DGF atteignant 30 %, 40 %, 50 %, voire 60 %.

Mme Christine Pires Beaune. Cela fait plus de six mois que nous travaillons, au sein du Comité des finances locales (CFL), sur la réforme de la DGF : les groupes de travail se sont réunis à neuf reprises. Je suis plutôt satisfaite que les préconisations du rapport remis par Jean Germain et moi-même se retrouvent pour partie dans le projet de loi de finances pour 2016. Cela demande du courage car il s'agit, pour la première fois, d'une réforme de la DGF à enveloppe constante, voire en baisse si l'on y ajoute les effets de la CRFP, et ce n'est pas facile. Certains vont y perdre.

La page 44 de notre rapport présente le cas de deux villes appartenant à la même communauté d'agglomération, ayant le même effort fiscal et le même revenu par habitant, et qui pourtant perçoivent aujourd'hui, pour l'une, 170 euros de DGF par habitant, pour l'autre 100 euros. Si vous multipliez cette différence de 70 euros par le nombre d'habitants, vous obtenez des sommes astronomiques, beaucoup plus élevées que la CRFP elle-même ! Or, il n'y a aucune raison qui justifie que les habitants de l'une soient moins bien traités que ceux de l'autre.

Cette réforme, telle qu'elle est écrite, a naturellement besoin d'aménagements, et il faut donc absolument que nous disposions de toutes les simulations. L'objectif, comme Monique Rabin l'a souligné, est de réduire non seulement l'écart entre les strates, mais aussi et surtout les écarts à l'intérieur de chaque strate. Je souhaite donc que nous ayons les chiffres de réduction des écarts-types pour les quinze strates de population. La bonne réforme serait celle qui réduirait tous les écarts-types dans toutes les strates.

S'agissant de la dotation de centralité, nous avons constaté, au CFL, un parallélisme quasi parfait entre la courbe des équipements publics et celle de la population, mais il faudra corriger, dans les territoires multipolaires, certains effets indésirables. Mon inquiétude concerne surtout, cependant, les modifications attendues des périmètres intercommunaux, et c'est pourquoi je présenterai un amendement visant à prévoir une clause de rendez-vous dès l'année prochaine. La fusion entre plusieurs EPCI peut en effet avoir des effets importants.

L'articulation de la réforme de la DGF avec la CRFP, enfin, doit être examinée en pourcentage des recettes réelles de fonctionnement. Certaines DGF baissent déjà, aujourd'hui, de 20 %, quand d'autres ne baissent que de 5 %.

M. le président Gilles Carrez. Le rapport de Christine Pires Beaune soulève la question cruciale de la réduction des écarts strate par strate, sur laquelle les simulations actuelles ne fournissent pas d'information, alors que nous allons entamer la discussion du nouveau dispositif, en commission élargie puis en séance, dans quinze jours seulement. Sur un sujet de cette importance, chacun devrait pourtant pouvoir accéder à des simulations à l'échelle intercommunale et communale, non seulement pour 2016 mais aussi à l'horizon de la fin du processus. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra apprécier si cette réforme, qui constitue un véritable bouleversement, va dans le bon sens !

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Est-il possible de croiser les données afin de déterminer qui l'on veut privilégier et de vérifier que la réforme atteint les objectifs exposés par Christine Pires Beaune ? À ce stade, nous n'en savons rien et, par conséquent, nous ne pouvons pas nous prononcer sur les simulations qui nous sont présentées. Les écarts au sein de chaque strate sont-ils réduits ? Les communes de 7 000 à 15 000 habitants seront-elles pénalisées par le phénomène de concentration lié à l'accélération de la pente ? À ces deux questions s'ajoute celle de la prise en compte du niveau d'équipement des communes. Bref, nous avons besoin d'une vision synthétique présentant les communes qui seront avantagées et celles qui seront pénalisées.

Mme Karine Berger. Ma question est simple : pouvez-vous nous indiquer la moyenne et l'écart au sein de chaque strate, avant et après la réforme ?

M. Dominique Lefebvre. À ce stade de notre débat, plusieurs commentaires, d'ordre politique plus que technique, s'imposent. La réforme des dotations, comme de manière générale tout ce qui touche aux collectivités locales, est un sujet complexe et sensible. Demandons-nous d'abord si la réforme est nécessaire : il semble que ce point fasse l'unanimité, y compris au sein du CFL. Deuxième question : les principes, l'architecture et les objectifs de la réforme sont-ils clairs, cohérents et admis par toutes les parties prenantes ? Enfin, son paramétrage permet-il d'atteindre lesdits objectifs ? L'important, en effet, n'est pas de savoir ce qui se passera en 2016, mais une fois le processus achevé.

Les simulations, à ce que je sais, ont déjà été diffusées auprès des associations d'élus. Il est urgent de les formaliser.

M. le président Gilles Carrez. Se pose en effet un problème de méthode : nous n'avons reçu certaines simulations qu'en fin de semaine dernière, et encore nous a-t-il été indiqué qu'elles n'étaient pas complètement « calées » ; en outre, elles ne couvrent pas tous les sujets.

M. Dominique Lefebvre. Chacun peut constater ce que la réforme fait perdre ou gagner à sa collectivité – et se prononcer en conséquence sur son bien-fondé. « *Votre majesté n'écouterait pas les criaileries de ceux qui protestent contre la réforme, tant il est vrai que ceux qui s'opposent au changement sont les mêmes qui profitaient des désordres anciens* », disait Vauban à Louis XIV.

À première vue, les simulations qui m'ont été communiquées concernant l'agglomération de Cergy-Pontoise ne me choquent pas. Cependant, le système de la DGF est injuste, en particulier la manière dont les dotations de l'État sont réduites en fonction de leur montant initial. Autrement dit, plus la dotation est élevée, plus la baisse est forte ; inversement, les collectivités qui disposent de ressources fiscales plus importantes et perçoivent une dotation moindre échappent davantage à l'effort de redressement des finances publiques.

M. le président Gilles Carrez. Pas du tout ! Le taux de baisse est le même pour toutes les collectivités, puisqu'il se rapporte à leurs recettes réelles de fonctionnement.

M. Dominique Lefebvre. Soit, mais la réforme est conçue pour atténuer les effets de la contribution au redressement des finances publiques dans les communes désavantagées par le système actuel. Or, certaines collectivités subissent une deuxième « lame » qui produira des conséquences difficiles à gérer l'an prochain. Dans le Val-d'Oise, par exemple, plusieurs communes à la fois populaires et assumant des charges de centralité, désavantagées par le système actuel, profiteront de la réforme : c'est le cas de la miègne, mais aussi de Villiers-le-Bel, de Sarcelles, de Franconville ou de Garges-lès-Gonesse. D'autres, au contraire, y perdront. Il nous faut reconnaître ce paradoxe : la baisse de la dotation s'atténue ici et s'aggrave là, ce qui ne manquera pas, le moment venu, de poser d'importants problèmes politiques.

En somme, il nous faut disposer des simulations par strates et, surtout, les mettre en perspective au-delà de 2016. La dotation de l'État à Cergy-Pontoise et à l'intercommunalité, par exemple, passe de 54 millions en 2014 à 27 millions en 2017 ; si la réforme aggrave cette baisse, la situation deviendra très difficile.

M. Marc Goua. Je constate que la réforme aborde les questions de centralité et de ruralité, mais qu'elle omet complètement celle des banlieues et des difficultés qu'elles connaissent. La dotation de solidarité rurale (DSR) occupe deux pages du rapport ; celle de la dotation de solidarité urbaine (DSU) n'a droit qu'à quelques lignes. Je rappelle pourtant que la première représente 1,695 milliard d'euros et la seconde 2,251 milliards !

Le but de la réforme est louable, mais il me semble très dangereux d'imposer un coût supplémentaire aux communes de banlieue, qui subissent déjà la baisse de la compensation des exonérations versée par l'État au titre des logements sociaux – l'une d'entre elles, qui a 12 000 habitants, perdra ainsi 700 000 euros ! Prenons conscience de la situation ! En outre, les simulations qui nous ont été transmises en fin de semaine oublient pudiquement de tenir compte de la suppression de la dotation nationale de péréquation (DNP). Or, pour que le tableau soit fidèle à la réalité, il doit en faire mention !

M. le président Gilles Carrez. L'hypothèse de la suppression de la DNP et de son basculement vers la DSR et la DSU est-elle retenue, monsieur Delsol ?

Je propose que vous ne traitiez, dans cette seconde partie de notre réunion, que les questions liées à la péréquation, et que nous laissions de côté, pour le moment, les aspects liés aux intercommunalités.

M. le directeur général des collectivités locales. Les critères de la DSU et de la DSR demeurent inchangés. La réforme vise à répondre à deux critiques récurrentes. La première porte sur la dilution excessive de ces dotations, versées à un très grand nombre de bénéficiaires – à tel point que l'on peut s'interroger sur leur effet péréquateur réel. La seconde concerne l'effet de seuil lié à la DSU cible.

Pour y remédier, il est proposé que soient éligibles à la DSU les deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants, au lieu des trois quarts aujourd'hui, et que la DSU cible ne soit plus réservée aux deux cent cinquante premières communes classées en tête de liste. La DSU augmentera naturellement en fonction des indicateurs de pauvreté et de charges ; autrement dit, une pente remplacera l'escalier actuel pour gommer l'effet de seuil.

S'agissant de la DSR, il est proposé de ne rien changer à la fraction bourg-centre et de fusionner la fraction péréquation et la fraction cible, en destinant cette nouvelle fraction aux deux tiers des communes de moins de 10 000 habitants, en fonction des critères habituels.

En d'autres termes, la réforme vise à mieux cibler le dispositif et à supprimer les effets de seuil, mais les critères et les mécanismes demeurent inchangés.

Enfin, la dotation nationale de péréquation serait supprimée et incorporée dans le calcul des garanties pour les communes éligibles à la fraction péréquation de la DSR ou, selon les cas, à la DSU, afin de compenser celles pour lesquelles le montant de la péréquation diminuerait. D'autre part, il est proposé que les dotations de péréquation versées aux communes augmentent de 297 millions d'euros en 2016, soit une progression comparable à celle de 2015.

M. le président Gilles Carrez. Ces propositions sont loin d'être légères. Depuis une vingtaine d'années, on a plusieurs fois tenté de cibler davantage la DSU, qui est servie aux trois quarts des communes de plus de 10 000 habitants. La répartition se faisait par quarts puis en fonction d'un indice synthétique mais provoquait des effets de seuil massifs, incitant nos collègues à déposer au fil des lois de finances de nombreux amendements *pro domo* pour y échapper. La proposition qui nous est faite consiste donc à rétablir la continuité de la DSU et, surtout, à prendre une décision que personne n'a jamais osé prendre, bien qu'elle soit à l'ordre du jour depuis une dizaine d'années : ramener l'éligibilité des trois quarts aux deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants. Les communes qui quitteront ce dispositif bénéficieront d'un mécanisme de sortie « en sifflet » s'appuyant sur la transformation de la DNP. Cette dernière dotation, sans doute la plus péréquatrice, est aussi très saupoudrée, puisqu'elle est servie à 22 000 communes sur 36 000 – elle ne sera donc pas regrettée.

En somme, c'est une réforme de grande ampleur. Je ne veux pas donner le sentiment d'y être *a priori* défavorable, mais il est indispensable d'y voir clair et d'effectuer toutes les simulations possibles !

Mme Karine Berger. Pouvez-vous nous indiquer quelles seront les conséquences concrètes de l'évolution de la DSU et de la DSR pour les communes ?

M. le président Gilles Carrez. Deux cent cinquante communes de plus de 10 000 habitants cesseront progressivement de percevoir la DSU. Cette sortie en sifflet permettra de cibler la dotation sur les deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants qui en ont davantage besoin. Les modifications incessantes, à coup d'amendements, font parfois perdre de vue l'objectif initial des réformes, qui finissent par se diluer au point que toutes les communes perçoivent une dotation, même si elle est anecdotique.

Mme Karine Berger. Le secrétaire d'État au budget nous a pourtant indiqué que les dotations de l'État à certaines communes ne dépassent pas 200 euros par habitant, alors qu'elles atteignent plus de 600 euros ailleurs !

M. le président Gilles Carrez. La DGF est l'héritage direct de la taxe locale, supprimée lors de la création de la TVA dans les années 1960. Il a été décidé de préserver le niveau de cette recette ; de ce fait, les communes dont les dotations sont importantes sont celles qui accueillent à l'époque de nombreux commerces et peu d'habitants – Vichy et Lourdes, par exemple. Le phénomène prend des proportions aberrantes en région parisienne : les communes très riches que sont Puteaux, Courbevoie, Levallois-Perret ou encore Neuilly-sur-Seine, qui accueillent de nombreux sièges sociaux, perçoivent en outre une DGF supérieure aux autres car elles étaient déjà très commerçantes en 1965. C'est cet état de fait que Christine Pires Beaune a le courage de vouloir corriger.

Mme Karine Berger. Soit, mais, dans ces communes, l'évolution de la dotation liée à la réforme sera-t-elle concrètement de l'ordre de 1 ou 2 euros par habitant, ou plutôt de l'ordre de 100 euros ? Selon mes calculs, l'évolution de la DGF ne dépasse pas 5 ou 6 euros par habitant. Qu'en est-il de la deuxième partie de la dotation ? Nous avons besoin de cette donnée avant de nous prononcer !

M. le directeur général des collectivités locales. Tout d'abord, il est proposé de supprimer les composantes figées que sont, d'une part, la dotation de compensation créée lors de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle, entre 1998 et 2001, et, d'autre part, le complément de garantie créé par la réforme de 2004 en vue de lisser la transition de l'ancien système au nouveau. En réalité, l'origine de ce complément de garantie se perd dans la nuit des temps, car il est lié aux réductions successives de la fiscalité communale. C'est pourquoi le Gouvernement dit souvent que la DGF actuelle est trop représentative des recettes de naguère, voire de jadis, et insuffisamment représentative des ressources et des charges actuelles.

Voilà pour le socle de la réforme. Parvenons-nous dès lors à réduire les écarts ? Les écarts-types diminuent en moyenne de 8 % la première année et concernent toutes les strates démographiques. Mme Pires Beaune indiquait dans son rapport qu'il importe moins d'équilibrer la DGF entre strates que de réduire des écarts devenus injustifiables au sein d'une même strate. Il existe en effet des cas de communes tout à fait comparables dont les niveaux de DGF sont curieusement éloignés. Aux maires qui, sur le terrain, me demandent très souvent pourquoi leur commune perçoit une DGF cinq fois moindre que la commune voisine, qui n'est pourtant ni plus peuplée ni plus pauvre, je ne peux que répondre ceci : c'est parce qu'il en est ainsi...

Mme Karine Berger. Puisque vous disposez des écarts-types, vous avez nécessairement les moyennes par strates. Quelles sont celles qui augmentent et celles qui diminuent ?

M. le directeur général des collectivités locales. Nous pourrions vous fournir ces données.

J'en viens à la question de la comparaison entre le coefficient logarithmique du système actuel et celui du système à venir. Il s'agit de deux choses différentes : actuellement, la dotation de base par habitant croît en fonction de la population par l'application d'un coefficient logarithmique. Le nouveau système prévoit trois composantes : la dotation de base est strictement proportionnelle à la population, la dotation de ruralité dépend de la sous-densité et la dotation de centralité est calculée au moyen d'un coefficient visant à ce que son montant par territoire intercommunal augmente plus rapidement que la population, le poids démographique des communes membres d'un même EPCI étant porté à la puissance cinq. La question a été posée de savoir si cette élévation à la puissance cinq ne produirait pas d'effets excessifs au bénéfice des communes centrales et au détriment des autres.

Mme Karine Berger. Permettez-moi de vous reposer cette question très simple : vous disposez des écarts-types pour les quinze strates. Cela signifie que vous connaissez forcément les moyennes. Pouvez-vous les communiquer à la commission ?

M. le directeur général des collectivités locales. Je prends note de cette demande, qui sera naturellement satisfaite.

Mme la rapporteure générale. Je ne saurais accepter cette réponse. La commission tient une audition spécifique sur cette question, et les députés veulent être informés. Il n'est pas admissible que l'on ignore si la moyenne de chaque strate est destinée à augmenter ou à diminuer. La question nous est posée à tous dans les assemblées générales de maires ; nous devons pouvoir y répondre. Faudra-t-il que la commission se réunisse à nouveau pour obtenir cette donnée ?

M. le président Gilles Carrez. Dans la mesure où 27 424 communes percevront 105 % de la dotation tandis que 5 878 n'en percevront que 95 %, tout porte à croire que la moyenne augmentera dans les petites strates et diminuera dans les strates plus élevées. Il serait intéressant de savoir à quel niveau s'inverse la courbe.

Mme Karine Berger. Je pense que ce sera autour de 10 000 habitants.

M. le président Gilles Carrez. En effet : les communes de 10 000, 15 000 ou 20 000 habitants auront sans doute du souci à se faire.

Mme la rapporteure générale. Il est donc indispensable que tous nos collègues sachent que les communes ayant 7 000 à 20 000 habitants perdront une partie de leur DGF suite à cette réforme.

Mme Christine Pires Beaune. J'ai en tête le cas précis d'une commune de 19 000 habitants de mon département qui, loin d'y perdre, gagne à cette réforme. Gardons-nous donc de toute annonce avant de disposer des simulations finales. J'ai souhaité la réduction des écarts-types, et nous y parvenons. Cela n'empêche pas que la connaissance de l'évolution des moyennes soit utile.

M. le président Gilles Carrez. Permettez-moi de vous faire la proposition suivante. Lorsque nous disposerons des simulations concernant l'ensemble des communes et des EPCI – y compris la Métropole du Grand Paris et celle d'Aix-Marseille-Provence, dans laquelle les maires concernés sont inquiets –, nous y adjoindrons des tableaux récapitulatifs par strates qui présenteront la réduction des écarts-types et les moyennes, non seulement pour 2016 mais, surtout, à l'achèvement de la réforme.

M. Charles de Courson. Il n'est pas moins important, tant s'en faut, de mesurer la réduction de l'écart-type selon les strates de population que de la mesurer en fonction de la richesse des communes.

M. Marc Goua. Tout à fait.

M. le directeur général des collectivités locales. Je reviens à la dotation de centralité : la question se pose de savoir quel exposant préférer entre la puissance deux et la puissance cinq. L'élévation à la puissance deux se traduirait par une augmentation significative du nombre de communes bénéficiant d'une hausse de la dotation – qui passerait de 5 000 à 20 000. Nous avons cherché à cerner au plus près la répartition des équipements en fonction de la taille des communes. Les données de l'INSEE s'illustrent par une courbe exponentielle : autrement dit, le niveau d'équipement augmente beaucoup plus vite dans les strates démographiques élevées. C'est l'élévation à la puissance cinq qui permet le mieux de tenir compte de ce critère. L'exemple qui vous est présenté comporte à dessein deux communes centre : il permet de vérifier qu'aucun dysfonctionnement n'affectera les EPCI polycentrés.

Enfin, le choix de plafonner le coefficient d'intégration fiscale à 0,4 vise à ne pas modifier à l'excès l'équilibre entre les EPCI et les communes ; il peut se discuter.

M. le président Gilles Carrez La notion de centralité varie considérablement d'un territoire à l'autre. Est-il nécessaire de fixer un coefficient national unique en appliquant la puissance cinq partout ? Il faut naturellement tenir compte du niveau d'équipement, mais un exemple me vient à l'esprit : Paris. Les équipements de centralité de cette commune englobent-ils l'Assemblée nationale, le musée du Louvre et bien d'autres équipements à caractère national ? Si c'est le cas, il ne restera rien pour les communes limitrophes !

M. le directeur général des collectivités locales. Il est en effet prévu de permettre aux élus de convenir de répartitions dérogatoires, car c'est au plus près des territoires que doit s'apprécier la centralité. Il est donc proposé que les élus puissent retenir le critère des dépenses d'équipement à la majorité, et décider d'une répartition libre à l'unanimité – pour présenter les choses de façon simplifiée. Dans l'agglomération parisienne, où les problèmes sont très particuliers, l'application pure et simple de la puissance cinq produirait certainement des effets excessifs.

En ce qui concerne l'impact de la réforme sur les schémas intercommunaux dans un contexte d'évolution de la carte intercommunale, le Gouvernement est parfaitement ouvert à l'adoption d'une clause de rendez-vous. Trois facteurs de déstabilisation ont cependant disparu depuis le dernier exercice de rationalisation de la carte, en 2010. Tout d'abord, il s'agissait alors de couvrir le territoire dans son intégralité en rattachant les communes isolées, d'où une augmentation considérable des coûts. Ensuite, les fusions avaient à l'époque pour effet de modifier le statut juridique de certaines collectivités – communautés de communes, d'agglomération ou urbaines – alors que la DGF était calculée différemment selon

l'appartenance à telle ou telle catégorie, ce qui n'est plus le cas. Enfin, il existait alors une garantie de fusion que d'aucuns ont assimilé à un effet d'aubaine, et pour cause : le montant moyen de la dotation versée au nouvel EPCI était égal au montant le plus élevé des dotations versées aux EPCI préexistants ; le législateur a supprimé ce dispositif. En clair, le risque de déstabilisation nous semble plus faible aujourd'hui, même s'il faudra rester attentif aux conséquences de l'évolution des intercommunalités.

L'évolution de la dotation, plafonnée à 5 % à la hausse ou à la baisse, est décidée en fonction du montant versé l'année précédente. Une évaluation pluriannuelle du dispositif est tout indiquée. La garantie s'appliquera à 16 000 communes environ. Nous estimons que la diminution cumulée de la dotation au terme du processus ne dépassera pas 5 % des recettes réelles de fonctionnement pour 10 000 d'entre elles, qu'elle sera comprise entre 5 et 10 % pour 4 000 autres tandis que 1 900 communes subiront une diminution supérieure à 10 %, et ce après onze ans seulement en moyenne. Aujourd'hui, la dotation forfaitaire représente en moyenne 14 % des recettes réelles de fonctionnement ; sa diminution cumulée n'équivaudra qu'à 0,4 % de ces recettes.

Comme chaque année, nous veillons dans le projet de loi de finances à l'équilibre entre la DSU et la DSR. Certes, la péréquation bénéficie à davantage de collectivités rurales que de collectivités urbaines, mais, en retour, la DSU est en moyenne de 57 euros par habitant, contre 27 euros pour la DSR.

D'autre part, nous avons proposé que les communes éligibles à la DSU cible soient exonérées des contributions dues au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), afin de tenir compte de la situation des communes pauvres dans les EPCI riches. Quant au critère de la longueur de voirie, il demeure dans le calcul de la DSR ; de même, la pondération appliquée aux communes de montagne est maintenue.

Mme Karine Berger. Son montant reste-t-il fixé à 5 euros par hectare ?

M. le président Gilles Carrez. Avant la fixation à 5 euros par hectare en 2004, on multipliait la longueur de voirie de montagne par un coefficient 3 ou 4, si je ne m'abuse. Autrement dit, les critères ont toujours varié mais l'idée, elle, demeure.

M. le directeur général des collectivités locales. J'en viens à la prise en compte des aménités environnementales. De même que les communes centres possèdent des équipements utiles non seulement à leurs propres habitants, mais aussi à ceux des communes voisines, les communes rurales doivent parfois accueillir des « aménités » au profit des citoyens. Lors des discussions qu'a tenues le CFL, il est apparu qu'il était difficile de quantifier ces aménités en tant que telles, et que la meilleure manière d'en tenir compte était de recourir au critère de sous-densité.

M. Joël Giraud. Après le 1^{er} janvier prochain, une commune adhérant à une commune nouvelle existante ne pourra plus bénéficier du dispositif vertueux de garantie de la DGF, ce qui ne va pas dans le sens de l'agrandissement des communes nouvelles. La direction générale des collectivités locales (DGCL) peut-elle confirmer qu'elle interprète ainsi la loi ? Si c'est le cas, nous aurons à légiférer, car en supprimant la garantie de DGF, on ne saurait sanctionner les communes nouvelles qui souhaitent croître et multiplier.

D'autre part, la loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle a été promulguée en mars dernier, et les premières demandes de simulation sont arrivées en préfecture dès le mois d'avril. Or, aucune simulation convenable n'a pu être obtenue et, en fin d'année, les communes ne sauront pas comment se prononcer. Il serait donc utile de prolonger d'au moins six mois le moratoire sur l'évolution de la DGF. En outre, le coût d'une telle mesure doit être évalué car, à ce stade, nous ignorons le volume du « stock » de communes et ne pouvons anticiper le nombre de celles qui pourraient se débloquent dans les six mois supplémentaires. Sans cette évaluation, nous ne pourrions agir en connaissance de cause.

M. le directeur général des collectivités locales. Je vous confirme que la garantie de DGF ne s'applique que lors de la première fusion. En l'état actuel des textes, elle ne s'appliquera pas aux fusions qui se produisent après le 31 décembre 2015. D'autre part, il est vrai que les préfectures ont reçu une grande quantité de questions de la part des communes ; nous avons fait le point avec l'Association des maires de France pour les centraliser et préparer des réponses qui permettront de lever toute hésitation et toute entrave à la création de communes nouvelles.

M. le président Gilles Carrez. Je vous remercie, monsieur le directeur général, en espérant que ces informations seront bientôt complétées par des simulations consultables sur le site de la DGCL.

*

* *

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 20 octobre 2015 à 12 heures

Présents. – Mme Karine Berger, M. Jean-Claude Buisine, M. Gilles Carrez, M. Gaby Charroux, M. Jérôme Chartier, M. Romain Colas, M. Charles de Courson, M. Jean-Louis Dumont, M. Alain Fauré, M. Joël Giraud, M. Marc Goua, M. Régis Juanico, M. Dominique Lefebvre, Mme Véronique Louwagie, M. Patrick Ollier, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Nicolas Sansu, M. Michel Vergnier

Excusés. - M. Dominique Baert, Mme Aurélie Filippetti, M. Jean-Claude Fruteau, M. Patrick Lebreton, M. Marc Le Fur, M. Victorin Lurel, M. Pascal Terrasse

Assistaient également à la réunion. - M. Patrick Devedjian, M. Hugues Fourage, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Jacques Krabal, M. Jean-Luc Laurent

