

Commission Finances et fiscalité

Compte-rendu de la 1^{ère} séance du 2 Juillet 2015

« La mission parlementaire relative à la réforme des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales »

Audition

Mme Christine PIRES-BEAUNE, Députée du Puy-de-Dôme, Rapporteur spécial de la Commission des Finances chargée de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

En présence de

M. Stéphane BEAUDET, Président de l'AMIF, Maire de Courcouronnes (91), Conseiller Régional d'Ile-de-France.

M. Emmanuel LAMY, Vice-président de l'AMIF, Maire de Saint-Germain-en-Laye (78).

M. Christian ROBACHE, Trésorier de l'AMIF, Maire de Montévrain (77).

Mme Patricia AMBROSIO TADI, Maire d'Angerville (91).

M. Alain GUYARD, Maire des Marêts (77).

M. Jeannine BELDENT, Maire de Chamigny (77).

M. Joël MARION, Maire de Compans (77).

M. Paul RAYMOND, Maire de Nozay (91).

M. Gaël BARBOTIN, Adjoint au Maire de Rambouillet (78), délégué aux Finances, aux Sports et aux Affaires militaires patriotiques.

M. Jean-Pierre FARNAUL, Adjoint au Maire de Louvres (95), délégué aux Finances, au Développement Economique, à l'Emploi et à l'intercommunalité.

M. Didier FORT, Adjoint au Maire de Rosny-sous-Bois (93), délégué aux Finances.

M. Daniel LAURENT, Adjoint au Maire de Villepinte (93), délégué aux Finances.

M. Corentin LE FUR, Adjoint au Maire d'Eaubonne (95), délégué aux Finances.

Mme Edith LETOURNEL, Adjoint au Maire d'Issy-les-Moulineaux (92), déléguée aux Finances.

M. Maurice SOLIGNAC, Adjoint au Maire de Saint-Germain-en-Laye (78), délégué aux Finances.

M. Claude MAZARS, Adjoint au Maire de Gournay-sur-Marne (93), délégué aux Finances.

M. Didier PERRIER, Adjoint au Maire de Nozay (91), délégué au Tissu économique.

M. Maurice POLLET, Adjoint au Maire de Savigny-le-Temple (77), délégué à la Santé de proximité.

M. Richard VIVIER, Conseiller municipal de Breuillet (91), délégué à l'Intercommunalité et relation avec la Communauté de Communes de l'Arpajonnais (CCA).

Mme Laure PAVY, Directrice des Finances, Mairie d'Issy-les-Moulineaux (92).

Mme Marion BALLET, Directeur de cabinet, Mairie de Guyancourt (78).

Stéphane BEAUDET rappelle que les Maires sont attentifs à la bonne gestion de leur ville et à la réduction des coûts, mais il leur est difficile de faire face à cette baisse rapide et brutale des dotations de l'Etat. A cette baisse de 3,5 milliards d'euros, s'ajoute l'application de plusieurs lois territoriales (loi relative à la modernisation de l'action publique, territoriale et d'affirmation des métropoles et loi relative à nouvelle organisation territoriale de la République notamment) qui nécessite de nouveaux investissements. L'Association des Maires de l'Île-de-France se réjouit de ce rapport qui doit rendre plus lisible les conditions d'attribution de la Dotation Générale de Fonctionnement (DGF).

La Députée **Christine PIRES-BEAUNE** indique qu'elle remettra son rapport aux alentours du **15 juillet 2015** au Premier ministre, afin qu'il puisse contribuer à l'élaboration de la loi de Finances 2016.

L'audition de plus de 70 acteurs révèle le manque d'équité dans l'attribution de la Dotation Globale de Fonctionnement entre les différentes strates. Aujourd'hui, elle est calculée en fonction de la population qui compose la commune. **Stéphane BEAUDET** estime que la répartition par strates des financements est pertinente. En revanche, le calcul de l'écart-type a permis de relever des inégalités entre les collectivités d'une même strate. Les travaux ont montré que les compléments de garantie et les dotations de compensations n'étaient pas distribués à toutes les communes de façon équitable. **Christine PIRES-BEAUNE** explique que la classification des strates n'a jamais réellement évolué depuis la création de la DGF en 1979.

Les lois n°92-125 relatives à l'administration territoriale de la République et n°99-586 relatives au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale montrent que le développement de l'intercommunalité nécessite de repenser la distribution de la DGF. La fusion de deux communes suppose l'augmentation des charges et donc une élévation de la DGF. Le rapport proposé par **Christine PIRES-BEAUNE** répond à deux objectifs :

- Etre plus juste dans la répartition de la DGF pour réduire les inégalités, dont les écarts entre des communes d'une même strate, tout en permettant que la baisse ou la hausse d'attribution soit progressive au fil des années.
- Simplifier l'architecture de la DGF pour la rendre visible dans le temps. Les élus ont des difficultés à anticiper le calcul du montant de cette dotation. La DGF actuelle nécessite une revalorisation des critères à chaque grande loi de Finances.

Christine PIRES-BEAUNE et son équipe ont travaillé sur des pistes de réforme. Le gouvernement pourra par la suite les combiner afin de faire évoluer la législation.

- **La refonte de la dotation forfaitaire des communes.** Cette principale dotation de l'Etat aux collectivités était calculée jusqu'en 2014 sur la base de plusieurs composantes :
 - **Une dotation de base** calculée en fonction du nombre d'habitants sur la commune à l'aide d'un coefficient logarithmique qui permet à la collectivité de toucher entre 64 et 128 euros par habitant.
 - **Une part proportionnelle à la superficie de la commune exprimée en hectare**
 - **Un complément de garantie** avec un minimum de 67 euros par habitant.
 - **Une dotation de compensation** relative aux salaires minimum 65 euros donc supérieure à la dotation de base
 - **Une dotation relative aux parcs nationaux et parcs naturels marins**

Le projet de loi de Finances pour 2015 a consolidé l'ensemble de ces composantes pour créer l'unique composante n-1. **Christine PIRES-BEAUNE** approuve le sentiment général d'incompréhension vis-à-vis du calcul de cette dotation. Considérant qu'elle accentue les inégalités entre communes, le rapport propose de revenir à plusieurs composantes en créant **une dotation universelle équitable**. La difficulté reste la catégorisation des critères qui doit être redéfinie pour être équitable.

- **La création de la dotation de transition** : qui permettrait à partir du solde de la dotation de base de financer la progression de la péréquation. Cette dotation s'étalerait sur 10 ou 15 ans.
- **La refonte des dotations de péréquation communales** qui regroupe la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU), la Dotation de Solidarité Rurale (DSR) et la Dotation Nationale de Péréquation (DNP) à destination notamment des communes en difficultés. La DSUCS et de la DSR sont touchées par une majorité des communes, et de nouveaux critères d'éligibilité sont nécessaires. Elle propose de mettre un terme à la DSU cible et à la DSR cible pour les remplacer par des coefficients de majoration, en fusionnant la fraction péréquation et la fraction cible. Elle indique qu'en 2015, 79 communes sur 36 000 ne touchent que la DNP.
- **La création d'une DGF autonome pour les EPCI, distincte de la DGF des communes** : si aujourd'hui la DGF des EPCI est une composante de la DGF des communes, **la Députée** pense à scinder ces DGF : une dotation de base qui serait calculée par habitant, une dotation de péréquation, une dotation d'intégration et une dotation mutualisation.
- **La création d'une DGF locale** : une part de la DGF serait répartie par les élus qui définiraient les critères pertinents et propres au territoire pour l'attribution de cette dotation. Cette pratique serait suivie juridiquement pour éviter les dérives, mais elle permettrait aux communes de gagner en indépendance. Des dérogations communales pourraient être engagées dans ce sens. Le rapport a tenu compte des réticences de certains élus qui craignaient notamment la disparition des communes ; l'Etat continuerait à verser les dotations attribuées à la commune. La Députée suggère de territorialiser la péréquation.
- **La révision des critères d'éligibilité et de répartition** : elle doit permettre une harmonisation selon plusieurs critères : le nombre de logements sociaux (en application de la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain - SRU), définir le revenu médian permettrait d'obtenir de meilleurs résultats qu'avec le revenu moyen actuellement retenu, la prise en compte de l'effort fiscal et enfin introduire un coefficient de mutualisation et d'intégration. Le critère de population serait conservé, mais le recensement davantage étudié.

Emmanuel Lamy rappelle que les dotations se calculent souvent à partir de population sous-estimée.

- **La comptabilisation de la population par l'INSEE** : les nouvelles techniques de recensement de l'institut de sondage font baisser l'attribution de la DGF pour certaines collectivités. Leur dotation de base est biaisée par rapport à leur population

réelle. Cette réalité se vérifie dans les zones métropolitaines à très forte densité de population.

Christine PIRES-BEAUNE sort du cadre de sa présentation pour évoquer le Service Public Industriel et Commercial (SPIC), qui est, selon elle, mal appliqué par les collectivités. En effet, certaines communes pauvres qui ne bénéficient pas ni de la DSU et ni de la DSR payent un impôt à destination des SPIC. Or, certaines communes arrivent à contourner cet impôt car leur EPCI est considéré comme non imposable. Elle suggère de travailler sur cette question à l'avenir.

La Députée souligne la difficulté à mener à bien ce type de rapport dans le contexte actuel. Elle rappelle que la loi est toujours en 2nde lecture à l'Assemblée Nationale pour finalement intégrer 2% des recettes de fonctionnement (plus d'un milliard) en 2016. La dotation de péréquation augmentera, passant de 18 à 25%.

Stéphane BEAUDET félicite la Députée pour son travail, tout en émettant quelques réserves :

- **Le manque de clarté du déploiement de la DGF** : les mesures proposées par Madame PIRES-BEAUNE ne précisent pas les modalités de redistribution à plus long terme (à enveloppe constante ou non). Les inégalités entre les communes pourraient ainsi perdurer. Les nouveaux critères devraient davantage s'adapter aux communes nouvelles. En 2015, la création d'une multitude de communes nouvelles montre que cette piste est pertinente. Pourtant, actuellement, cette enveloppe est intégrée à la DGF. Il faudrait donc réfléchir à un levier qui permettrait de récompenser les communes qui ont fait l'effort de fusionner.
- **La question de la centralité** : elle ne peut s'effectuer au travers des EPCI. La centralité est complexe sur des agglomérations déjà existantes et est difficilement modifiable.

Stéphane BEAUDET indique que sur la commune de Courcouronnes, la dénomination de certains établissements (comme la mosquée ou l'hôpital) comprend encore le nom de la commune voisine (Evry), alors qu'ils sont effectivement implantés sur son territoire... Or, Courcouronnes ne perçoit aucune compensation.

Stéphane BEAUDET pose la question de l'évolution du potentiel financier qui se construit à partir du potentiel fiscal.

Christine PIRES-BEAUNE s'engage à intégrer les fonds départementaux de péréquation de taxe professionnelle qui représente environ 423 millions d'euros aujourd'hui. A l'enveloppe de la DGF constante, la redistribution serait plus égalitaire. L'avantage d'une commune nouvelle de plus de 10 000 habitants est qu'elle échappe à la contribution du redressement des finances publiques. Cette perspective fait cependant diminuer la part de DGF des autres communes. Concernant la centralité, la Députée ne rejoint pas la position de **Stéphane BEAUDET**. Elle considère que l'enveloppe de centralité est, pour le moment, favorable aux communes.

Joël MARION s'inquiète de la réévaluation des charges de centralité au profit des villes majoritaires qui entourent la ville centre. Il soutient la position de l'Association des Maires de l'Île-de-France sur la comptabilisation de la population. Ces nouveaux critères faussent les

statistiques sur l'occupation des logements et ont donc des conséquences directes sur l'attribution des dotations.

Emmanuel LAMY indique, par ailleurs, qu'il faut en effet distinguer la richesse d'une commune et ses efforts de gestion. La solidarité s'appliquera à juste titre dans le premier cas et mais pas dans le second. Elle ne récompense pas la lutte contre le gaspillage menée par des élus depuis de nombreuses années. Enfin, il faut noter le sentiment d'injustice ou d'incompréhension pour le contribuable : l'effort fiscal enclenché par le Maire de la commune n'est pas visible par tous les habitants et les impôts continuent à augmenter. Il considère également que le revenu moyen doit être mieux intégré au calcul.

Guy MALHERBE s'inquiète de perdre la DSU en 2017, au motif que le nombre de logements sociaux est insuffisant sur son territoire. En conséquence, le budget de fonctionnement de la commune risque d'être lourdement impacté, avec une perte estimée entre 1,1 et 1,7 million d'euros. Les économies qui ont pu déjà être réalisées ne permettent pas de combler cet écart. Cette perspective l'oblige donc à trouver des solutions lourdes de conséquences pour les administrés : augmentation des impôts ou encore suppression de services publics qui ne sont pas obligatoires. **Gaël BARBOTIN** constate une situation similaire sur sa commune.

Christian ROBACHE espère que la question des communes nouvelles sera intégrée dans la rédaction du rapport ou, à plus long terme, incluse dans le projet de loi. Cette perspective peu envisagée par l'Etat ; ainsi la forte évolution de sa commune n'est pas prise en compte. Le pourcentage légal de logements sociaux devrait être atteint en 2023, mais la commune continue de payer aujourd'hui des amendes liés au manque de logements. Il remarque que les expériences de fusion intercommunale ne fonctionnent pas toujours. Un partenariat entre communes semble davantage pertinent dans l'état financier actuel.