

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 15/07/2024.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	7
LISTE DES RECOMMANDATIONS	16
INTRODUCTION.....	18
1 UN CONCOURS EN DECLIN, MAIS TOUJOURS MAJEUR DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	20
1.1 Une dotation de l'Etat imprégnée par son origine fiscale	20
1.1.1 À l'origine, un impôt local sur la consommation, puis une fraction de la taxe sur les salaires	20
1.1.2 Un prélèvement sur les recettes de l'Etat qui s'assimile à une dotation budgétaire sanctuarisée en cours d'année	22
1.2 Une contribution importante de la DGF à la maîtrise des dépenses et des déficits publics.....	24
1.2.1 Une déconnexion progressive de la DGF de l'évolution des recettes de l'Etat	25
1.2.1.1 L'encadrement de l'évolution du montant de la DGF	25
1.2.1.2 La compensation de la hausse de la DGF au sein des transferts financiers de l'Etat 26	26
1.2.2 Une baisse en euros constants jusqu'en 2013, puis une réduction de près de 11 Md€ entre 2014 et 2017	27
1.2.2.1 Une stabilisation du poids financier de la DGF entre 2011 et 2013	27
1.2.2.2 Une chute du montant de la DGF entre 2014 et 2017	28
1.2.3 Depuis 2018, une diminution de la DGF en euros constants	29
1.2.3.1 Une stabilité de la DGF en euros courants à périmètre constant entre 2018 et 2022 29	29
1.2.3.2 Une revalorisation de la DGF mais inférieure à l'inflation en 2023 et 2024.....	30
1.3 Un enjeu financier toujours de premier plan pour l'Etat et les collectivités territoriales	32
1.3.1 Une charge pour l'Etat en réduction continue mais encore considérable.....	32
1.3.1.1 Une part déclinante des recettes de l'Etat.....	32
1.3.1.2 Un poids qui se réduit dans les concours financiers de l'Etat aux collectivités.....	33
1.3.1.3 Une réduction du poids de la DGF dans les prélèvements sur recettes de l'Etat en faveur des collectivités.....	35
1.3.2 Une place moins importante dans les recettes des collectivités territoriales, mais toujours élevée pour beaucoup d'entre elles	36
1.3.2.1 Une place déclinante de la DGF dans les recettes de fonctionnement des collectivités.....	36
1.3.2.2 Une place toujours importante pour certaines collectivités	37

1.3.3 Une évolution de la DGF qui contribue à freiner les dépenses des collectivités.....	38
2 UNE DGF TRES COMPLEXE POUR TENTER D'EMBRASSER LA DIVERSITE DES SITUATIONS LOCALES	41
2.1 Une architecture compliquée.....	41
2.1.1 Un grand nombre de composantes sédimentées dans le temps.....	42
2.1.1.1 La DGF des communes : dix composantes	43
2.1.1.2 La DGF des intercommunalités : quatre composantes	45
2.1.1.3 La DGF des départements : quatre composantes.....	45
2.1.2 Des dotations semi-figées qui consolident des recettes révolues	47
2.1.2.1 Des dotations forfaitaires qui évoluent uniquement en fonction de la population et de décisions des lois de finances	47
2.1.2.2 Des dotations de compensation qui évoluent uniquement en fonction des décisions des lois de finances	48
2.1.3 Une cascade de dotations de péréquation pour réduire les inégalités liées aux dotations semi-figées, mais aussi celles maintenues par d'autres dotations de péréquation.....	48
2.1.3.1 L'attribution de composantes complémentaires de péréquation à une partie des communes métropolitaines et des intercommunalités	49
2.1.3.2 Une dotation de péréquation majorée pour les communes d'outre-mer	51
2.1.3.3 Un cumul de dotations de droit commun majorées pour les départements d'outre-mer.....	51
2.2 Des paramètres de calcul souvent incomplets et contestés	52
2.2.1 La population : une donnée centrale	53
2.2.1.1 La population totale et la population municipale : des données relativement anciennes et discutées.....	53
2.2.1.2 Une représentation conventionnelle des charges suscitées par les habitants permanents et temporaires : la « population DGF »	54
2.2.1.3 La prise en compte de données infra-communales anciennes pour répartir la DSU	55
2.2.2 Les indicateurs de ressources : un contenu et un champ d'application à étendre	55
2.2.2.1 Un potentiel fiscal et financier à compléter et à rendre plus équitable	55
2.2.2.2 Un effort fiscal mieux défini, mais incomplet et ignoré pour les intercommunalités	59
2.2.2.3 Un coefficient d'intégration fiscale pertinent, mais parfois affecté par des biais	60
2.2.3 Les indicateurs de charges : un rôle à renforcer, des redéfinitions nécessaires	60
2.2.3.1 Le revenu des habitants : un indicateur à prendre en compte plus largement	61
2.2.3.2 Les indicateurs de prestations sociales : des définitions à rendre plus cohérentes.....	63
2.2.3.3 Un indicateur de charges peu opérant : la longueur de la voirie communale et départementale.....	64
2.3 Un processus de calcul de la DGF versée individuellement aux collectivités lourd et incomplètement documenté	68
2.3.1 Le recueil et le contrôle de multiples données au niveau local comme national	69
2.3.1.1 Un nombre considérable de données à traiter.....	69
2.3.1.2 Des données documentées et contrôlées.....	70
2.3.1.3 Des limites de fait à la fiabilisation de certaines données	72

2.3.2 Une phase de calcul de la DGF à mieux sécuriser	74
2.3.2.1 La réalisation de calculs parallèles : une double « convergence »	74
2.3.2.2 Une refonte de l'application « Colbert » à compléter par la mise en place d'un dispositif de contrôle interne auditable	74
2.3.3 Des contestations maîtrisées mais appelant une vigilance continue, un effort de pédagogie à l'égard des collectivités à renforcer.....	75
2.3.3.1 Des contestations de portée limitée, mais qui dénotent l'acuité des risques d'erreur	75
2.3.3.2 Des actions d'information des collectivités à renforcer.....	76
3 DES INEGALITES ENTRE COLLECTIVITES QUI S'ATTENUENT, MAIS QUI NE PEUVENT DISPARAITRE DANS LE CADRE DE LA DGF ACTUELLE	79
3.1 Une transformation de la composition de la DGF qui la rend moins inégalitaire	79
3.1.1 Une place croissante de la péréquation dans la DGF, surtout pour les communes	79
3.1.1.1 L'imputation de la contribution des communes et des départements au redressement des finances publiques sur leurs dotations forfaitaires	79
3.1.1.2 La répartition de la réduction des dotations forfaitaires selon des critères péréquateurs	80
3.1.1.3 Une hausse de la part de la péréquation dans la DGF des communes et, dans une moindre mesure, des départements	82
3.1.2 Une réduction depuis 2013 des disparités de montant de DGF en faveur des collectivités défavorisées	84
3.1.2.1 Une répartition plus équitable entre les communes grâce à la chute de la dotation forfaitaire et à la hausse des dotations de péréquation.....	84
3.1.2.2 Une équité accrue entre les départements grâce essentiellement à la chute de la dotation forfaitaire	87
3.1.3 Grâce à la péréquation, une correction partielle des inégalités de répartition de la DGF des communes induites par la dotation forfaitaire	88
3.1.3.1 Un léger resserrement des écarts de DGF par habitant entre strates de communes.....	88
3.1.3.2 Une réduction des écarts entre les communes de population comparable mais inégalement favorisées.....	89
3.1.3.3 Une fréquente réduction des disparités entre des communes comparables	92
3.2 Des dotations héritées du passé toujours au cœur des inégalités de répartition de la DGF.....	94
3.2.1 Des correctifs ponctuels aux inégalités de répartition de la dotation forfaitaire	94
3.2.1.1 L'intégration des anciennes dotations de péréquation et de compensation à la dotation forfaitaire en 1993	94
3.2.1.2 Le renforcement des effets péréquateurs de l'écrêtement des dotations forfaitaires	95
3.2.2 Des inégalités toujours importantes au regard du nombre d'habitants	97
3.2.2.1 De fortes disparités pour les communes.....	98
3.2.2.2 Une répartition plus homogène pour les départements.....	100
3.2.3 Une répartition inéquitable au regard des ressources et des charges des collectivités	102
3.2.3.1 Une répartition décorrélée de la richesse relative des collectivités	102

3.2.3.2	Une situation inéquitable pour la plupart des communes, à l'exception des plus défavorisées et des plus favorisées	104
3.2.4	Une répartition injuste de la dotation forfaitaire, même entre des collectivités comparables par leur population et leur richesse	106
3.2.4.1	Des disparités considérables de dotation forfaitaire entre des communes comparables.....	106
3.2.4.2	Une répartition inégalitaire de la dotation forfaitaire entre départements comparables.....	107
3.3	Des inégalités entre collectivités qui ne peuvent être surmontées dans le cadre de l'architecture actuelle de la DGF	108
3.3.1	Accélérer le remplacement des dotations forfaitaires et de compensation par les dotations de péréquation.....	109
3.3.2	Des dispositifs de péréquation à rendre plus cohérents et redistributifs	109
3.3.2.1	Des dotations de péréquation qui bénéficient à d'autres collectivités que celles auxquelles elles sont en principe destinées.....	110
3.3.2.2	Des dotations de péréquation saupoudrées entre un nombre excessif de collectivités.....	113
3.3.2.3	Les effets contre-péréquateurs des garanties de stabilité du montant des dotations de péréquation.....	116
3.3.2.4	Une hausse de la péréquation orientée vers les dotations les moins péréquatrices.....	118
3.3.3	Des inégalités entre collectivités comparables non réductibles par la hausse des ressources consacrées à la péréquation	119
3.3.3.1	Pour les communes, des écarts constants de DGF par habitant du fait des disparités initiales de dotation forfaitaire	120
3.3.3.2	Pour les départements, des écarts de DGF par habitant qui ne se réduisent pas non plus.....	121
3.3.3.3	Pour les départements, des inégalités redoublées par la dotation de compensation, encore plus inégalitaire que la dotation forfaitaire	122
4	DES PISTES POUR UNE REFORME SYSTEMIQUE DE LA DGF.....	127
4.1	Affecter exclusivement la DGF au « bloc communal » et accroître le rôle des intercommunalités dans sa répartition.....	127
4.1.1	Réexaminer l'attribution de la DGF aux départements dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur leur structure de financement	128
4.1.2	Encourager la répartition de la DGF du « bloc communal » au niveau des intercommunalités	130
4.1.2.1	Une prise en compte imparfaitement assurée du fait intercommunal dans la répartition de la DGF entre les communes	130
4.1.2.2	Favoriser une mutualisation de la DGF au sein des intercommunalités.....	131
4.2	Répartir intégralement la DGF en fonction de données contemporaines.....	133
4.2.1	Simplifier radicalement l'architecture de la DGF	133
4.2.1.1	Une solution à écarter : une DGF à deux étages, universelle et uniforme pour sa base et modulée ou sélective pour son complément	133
4.2.1.2	Une DGF unique ciblée sur les seules collectivités considérées comme défavorisées.....	135
4.2.1.3	Une DGF à deux étages : une dotation forfaitaire « cible » et un complément péréquisiteur.....	136
4.2.2	Une répartition de la DGF à fonder sur un petit nombre de données authentifiées représentatives des ressources et des charges	137

4.2.2.1	Privilégier un nombre réduit de paramètres adaptés aux réalités des collectivités.....	137
4.2.2.2	Réexaminer les disparités de paramètres fondées sur le caractère « urbain » ou « non urbain » des collectivités	139
4.2.2.3	Reconnaître plus simplement les charges de centralité d'une partie des communes.....	140
4.3	Maîtriser le coût de la réforme pour les collectivités et les finances publiques dans leur ensemble.....	142
4.3.1	Étaler dans le temps les gains et les pertes de recettes liées à la réforme pour les collectivités prises individuellement.....	142
4.3.2	Autofinancer la réforme systémique de la DGF en réduisant les autres transferts de l'Etat aux collectivités.....	143
4.3.2.1	Réduire les « variables d'ajustement » non encore mobilisées dans la construction des lois de finances annuelles	144
4.3.2.2	Réduire des transferts financiers non intégrés à l'objectif de concours financiers de l'Etat : la dynamique positive des recettes de TVA	145
ANNEXES.....		148
Annexe n° 1.	Historique de la DGF	149
Annexe n° 2.	Le prélèvement de trois préciputs sur le montant de la DGF fixé par la loi de finances	150
Annexe n° 3.	Les étapes successives de la répartition de la DGF fixée par la loi de finances.....	152
Annexe n° 4.	Les décisions de répartition de la DGF prises par le CFL en dehors des « préciputs »	153
Annexe n° 5.	Les modalités de recensement de la population mises en œuvre par l'INSEE	158
Annexe n° 6.	Le potentiel fiscal et le potentiel financier	164
Annexe n° 7.	Le recueil et le contrôle par les préfetures de multiples données pour répartir la DGF	167
Annexe n° 8.	Les dispositifs de péréquation horizontale	169
Annexe n° 9.	Les dotations de péréquation de la DGF : une recette importante pour certaines collectivités.....	170
Annexe n° 10.	Les effets de la péréquation entre des communes comparables de même strate démographique.....	171
Annexe n° 11.	La classification des communes appliquée par l'Insee	173
Annexe n° 12.	Conséquences financières d'une suppression de la DNP et de la part « péréquation » de la DSR.....	174
Annexe n° 13.	Des garanties étendues d'évolution des dotations de péréquation versées aux collectivités	175

SYNTHÈSE

Un concours en déclin, mais toujours majeur, de l'Etat aux collectivités territoriales

La dotation globale de fonctionnement (DGF) a été créée en 1979, en remplacement du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS), qui avait lui-même remplacé la taxe locale sur les ventes instaurée en 1941 en substitution d'impôts locaux encore plus anciens. La DGF est versée aux communes, aux intercommunalités et aux départements. Entre 2004 et 2017, elle l'a également été aux régions.

Depuis l'origine, la DGF est un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Elle l'est demeurée bien que son montant n'ait plus un caractère évaluatif, mais soit fixé exactement par la loi de finances annuelle depuis 2011. La DGF s'assimile ainsi à une dotation budgétaire dont le montant ne peut être régulé en cours d'année en dehors de l'intervention d'une loi de finances rectificative. La Cour a recommandé que les prélèvements sur recettes n'ayant pas un caractère évaluatif soient transformés en des dotations budgétaires de droit commun¹.

La loi de finances pour 2024 a fixé le montant de la DGF à 27,2 Md€. Pendant longtemps, elle a été le premier concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales et à leurs groupements. En 2021, elle a été supplantée par la TVA.

La DGF a cessé d'être indexée sur les recettes de TVA de l'Etat, puis sur l'inflation et une fraction de la croissance économique en volume, pour ne plus être indexée que sur l'inflation, voire être sous-indexée (ou voir son augmentation compensée par la réduction d'autres concours financiers de l'Etat aux collectivités). Entre 2014 et 2017, son montant a été réduit de près de 11 Md€ (en net) afin de faire contribuer les collectivités au redressement des finances publiques. Entre 2018 et 2022, il a stagné en euros courants à périmètre constant. Dans le contexte de la poussée de l'inflation, la DGF a été revalorisée en 2023 et en 2024 (à hauteur de 320 M€ pour chacune de ces années) ; elle a cependant continué à reculer en euros constants.

La DGF a ainsi contribué à la réduction du déficit du budget de l'Etat et au ralentissement de l'évolution des dépenses des collectivités. En euros et à périmètre constants, la DGF de 2024 ne représente plus que 64 % de celle de 2013. En 2024, elle constitue 7,3 % des recettes fiscales et non fiscales prévisionnelles de l'Etat, contre 13,9 % des recettes constatées de 2013 à périmètre constant. Entre 2014 et 2022, la part des recettes de fonctionnement procurées par la DGF s'est réduite de 18,3 % à 12,9 % pour les communes, de 20,6 % à 12,6 % pour les intercommunalités et de 18,2 % à 10,9 % pour les départements. Compte tenu des règles d'équilibre des budgets des collectivités, la réduction de la DGF entre 2014 et 2017 a favorisé celle de leurs dépenses, de 10,9 % du PIB en 2013 à 10,1 % en 2017 ; depuis lors, ce niveau est à peu près stable.

La TVA a pris une place croissante au sein des concours de l'Etat, afin de compenser la suppression en 2018 de la DGF des régions, puis en 2021 celles de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) des régions et de la taxe d'habitation sur les résidences principales des intercommunalités et la réaffectation aux communes de la taxe foncière sur les propriétés bâties

¹ Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire, Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, avril 2024.

des départements (en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales) et, en dernier lieu en 2023, la CVAE des intercommunalités et des départements. Depuis 2021, la TVA supplante la DGF en tant que premier concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales. La loi de finances pour 2024 prévoit l'affectation de 54,9 Md€ de TVA aux collectivités cette même année.

Tout en constituant une part déclinante des concours de l'Etat et des recettes des collectivités, la DGF reste un enjeu de premier plan du dialogue financier entre l'Etat et les collectivités. Elle continue à représenter une masse financière considérable. Derrière une moyenne nationale qui se réduit, elle fournit une part déterminante de leurs recettes à certaines collectivités. N'étant pas indexée sur l'inflation, elle diminue en euros constants, ce qui pèse sur l'évolution des moyens dont peuvent disposer les collectivités pour financer leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement. Toutefois, les enjeux du dialogue financier entre l'Etat et les collectivités ne portent pas seulement sur l'évolution du montant global de la DGF, mais aussi sa répartition entre les collectivités.

Une DGF très complexe, qui tente d'embrasser la diversité des situations locales

Un grand nombre de composantes

La DGF comprend pas moins de 18 composantes primaires, c'est-à-dire non subdivisées en d'autres composantes. Elles répondent à quatre finalités : compenser les anciennes recettes du versement représentatif de la taxe sur les salaires d'avant 1979 et, par-delà ce dernier, de la taxe locale sur les ventes d'avant 1966, compenser d'anciens allègements de la taxe professionnelle, compenser des transferts de compétences et redistribuer des ressources en faveur de collectivités défavorisées.

L'architecture de la DGF est complexe parce qu'elle est duale : elle juxtapose des dotations forfaitaires et de compensation semi-figées, car calculées en fonction de données historiques, et des dotations de péréquation, fondées au contraire sur des données contemporaines reflétant la situation actuelle des collectivités.

Si les dotations forfaitaires des communes et des départements (10,9 Md€ en 2023) prennent en compte l'évolution annuelle de la population de ces collectivités, ce n'est pas le cas des dotations de compensation des départements et des intercommunalités (7,3 Md€). Les dotations forfaitaires consolident dans la durée les disparités des bases communales de l'ancienne taxe locale sur les ventes. Les dotations de compensation des intercommunalités reflètent d'anciennes recettes de taxe professionnelle, supprimée en 2010. Les dotations de compensation des départements correspondent notamment à des dépenses de l'Etat d'il y a quarante ans, avant l'intervention de transferts de compétence.

La complexité de l'architecture de la DGF tient aussi au fait que les composantes de péréquation (9 Md€) ne visent pas seulement à corriger les inégalités suscitées par les dotations forfaitaires et de compensation, mais aussi, souvent, le manque de sélectivité d'autres composantes péréquatrices. En particulier, la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale (DSR) est versée à près de 98 % des communes de moins de 10 000 habitants, certes pour des montants variables ; la fraction « cible » de la DSR, plus sélective, corrige pour partie cette dilution en étant versée à 29,5 % de ces communes. D'autres dotations de péréquation (dotation nationale de péréquation ou DNP versée aux communes métropolitaines, dotation d'aménagement des communes d'outre-mer ou DACOM et dotation

d'intercommunalité) se dédoublent entre une part principale et une part complémentaire, plus péréquatrice car réservée à certaines collectivités ou majorée pour certaines d'entre elles.

Des paramètres de calcul pour partie incomplets ou imprécis

Chaque année, le montant de la DGF fixé par la loi de finances est réparti entre la DGF des collectivités du « bloc communal » et celle des départements, puis entre leurs différentes composantes, en fonction de règles fixées par la loi et, de manière subsidiaire, de décisions du comité des finances locales (CFL). Le montant de chaque composante est ensuite réparti entre les collectivités, en faisant application de règles d'éligibilité des collectivités et de calcul des montants qui leur sont versés. Ces règles mettent en jeu des paramètres de population, de ressources et de charges.

La population est une variable centrale pour répartir la DGF entre les collectivités. Les données de population font l'objet de fréquentes contestations par les associations d'élus qui mettent en avant l'ancienneté et le caractère estimatif des chiffres fournis par l'Insee. En effet, la répartition de la DGF est effectuée en fonction de données démographiques authentifiées par l'Insee assez anciennes, car antérieures de trois années (2021 pour la répartition 2024). À compter de 2027, la DGF sera répartie en fonction de données dont l'antériorité sera ramenée à deux années.

Pour être totalement fiable, la répartition de la DGF doit s'appuyer sur des données de population par collectivité ayant un degré de précision parfaitement homogène. Tel n'est pas le cas aujourd'hui. Les communes, qui jouent un rôle essentiel dans la réalisation des enquêtes annuelles de recensement, peuvent contribuer à améliorer cette homogénéité.

La prise en compte du potentiel fiscal ou financier pour répartir les dotations de péréquation de la DGF vise à donner plus de DGF aux collectivités ayant relativement moins de ressources en dehors de la DGF. La définition du potentiel fiscal ou financier a été étendue à juste titre à la plupart des recettes des collectivités, mais omet encore des recettes importantes, comme la taxe de séjour pour les communes et les fractions d'impôts nationaux (accise sur les produits énergétiques² et taxe spéciale sur les conventions d'assurance) qui compensent des transferts de compétences pour les départements. Par ailleurs, depuis 2022, l'effort fiscal, qui vise à tenir compte du degré de mobilisation de leurs recettes par les collectivités, est mieux défini pour les communes, mais il omet un impôt local lorsqu'il leur demeure versé (cotisation foncière des entreprises). Bien que les intercommunalités aient des pouvoirs fiscaux, la répartition de la dotation d'intercommunalité ne tient pas compte de leur effort fiscal.

La répartition de la dotation de fonctionnement minimale versée aux départements « non urbains », de la dotation nationale de péréquation (DNP) et, sauf exception³, des différentes fractions de la dotation de solidarité rurale (DSR) versées aux communes ne tient pas compte du revenu des habitants, qui est pourtant un indicateur pertinent des charges liées à la sociologie des collectivités, y compris rurales.

² Avant 2022, l'accise sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons, en métropole, était intitulée taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

³ Le revenu est pris en compte pour déterminer l'éligibilité à la fraction « cible », mais pas la répartition proprement dite de cette fraction entre les communes qui y sont éligibles. À partir de 2025, il sera indirectement tenu compte du revenu pour attribuer une majoration aux communes situées dans les zones « France ruralités revitalisation » (FRR) et éligibles aux fractions « péréquation » et « bourg-centre », le revenu comptant au nombre des critères de zonage des communes.

Seul le potentiel fiscal est pris en compte pour écrêter les dotations forfaitaires des communes et des départements afin de couvrir l'incidence de l'augmentation globale de la population française ou accroître les moyens financiers de la péréquation au-delà des hausses éventuelles du montant de la DGF. Il n'est pas tenu compte du revenu de leurs habitants, alors même qu'une partie des collectivités écrêtées a un potentiel fiscal élevé par habitant, mais un faible revenu par habitant, ce qui justifierait la mise à leur charge d'un moindre écrêtement.

Pour l'application des écrêtements et des dotations de péréquation, les données individuelles de potentiel financier ou de revenu des collectivités sont rapportées à des moyennes et non à des médianes nationales, moins élevées. Cela a pour effet d'amoinrir la solidarité demandée aux collectivités favorisées et celle accordée aux collectivités défavorisées.

Alors qu'une incertitude affecte la finalité de ce paramètre de calcul de la répartition entre collectivités d'une partie des dotations de péréquation, la fiabilité de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal et dans le domaine public départemental est affectée par l'ampleur des omissions et des erreurs déclaratives des collectivités qui se sont accumulées au fil du temps. A défaut d'être fiabilisée, la longueur de la voirie devrait être remplacée par un paramètre représentant de manière incontestable les charges de spatialité, comme la densité de la population.

Un processus de calcul de la DGF versée individuellement aux collectivités lourd et incomplètement documenté

La DGF est répartie entre les collectivités à l'issue d'un lourd processus qui vise à garantir que chacune d'entre elles perçoit exactement le montant qui lui est dû.

Afin de calculer les valeurs des paramètres d'éligibilité et de calcul propres à chaque dotation, la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur recueille environ 260 données auprès d'autres administrations (Insee, DGFIP et organismes sociaux notamment) et, par l'intermédiaire des préfetures, des collectivités elles-mêmes.

Ces données sont documentées par les collectivités et les autres administrations précitées et contrôlées par les préfetures et la DGCL. En particulier, cette dernière vérifie l'exactitude d'une grande partie des données recueillies ou calculées par les préfetures.

Malgré les précautions prises par la DGCL, la phase de calcul proprement dite des montants versés à chaque collectivité à partir des données vérifiées présente des risques significatifs d'erreurs en raison de la volumétrie des données à prendre en compte et de la complexité de la réglementation à traduire dans les formules de calcul. Un dispositif de contrôle interne auditable du calcul des dotations versées à chaque collectivité fait défaut.

Des inégalités entre collectivités qui s'atténuent, mais qui ne peuvent disparaître dans le cadre de la DGF actuelle

Une transformation de la composition de la DGF qui la rend moins inégalitaire

Les dotations de péréquation réparties en fonction de la situation contemporaine des collectivités tiennent une place croissante au sein de la DGF globale, tandis que celle des dotations forfaitaires et de compensation, qui reflètent des situations révolues, se réduit. La progression de la part de la péréquation au sein de la DGF concerne avant tout les communes : en 2023, la péréquation a représenté 44,8 % de la DGF qui leur a été versée, contre 19,6 % en

2013. Cette proportion est beaucoup plus faible pour les intercommunalités et pour les départements (26,7 % et 18,7 % respectivement en 2023).

L'augmentation du poids relatif des dotations de péréquation au sein de la DGF résulte pour une large part de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, pour un montant (brut) de 11,5 Md€. En effet, la réduction de la DGF mise à la charge des communes et des départements a été intégralement imputée sur leurs dotations forfaitaires ; pour les intercommunalités, elle a en revanche porté sur la dotation d'intercommunalité, à caractère péréquateur.

La hausse des dotations de péréquation a joué un rôle plus secondaire, quoique notable, dans l'augmentation de leur part dans la DGF. Tout en réduisant la DGF en valeur absolue, les lois de finances 2014 à 2017 ont augmenté les dotations de péréquation (+ 1,1 Md€). Malgré la stagnation de la DGF à périmètre constant, les dotations de péréquation ont continué à augmenter entre 2018 et 2022 (+ 0,9 Md€), leur hausse étant financée par l'écèlement des dotations forfaitaires des communes et des départements et des dotations de compensation des intercommunalités. Enfin, les augmentations de la DGF en 2023 et en 2024 ont été affectées aux dotations de péréquation.

Depuis 2013, les écarts de montant total de DGF par habitant se sont réduits en faveur des collectivités défavorisées au regard du niveau relatif de leur potentiel fiscal et du revenu moyen par habitant. Ainsi, la baisse différenciée de la DGF en fonction du niveau des recettes de fonctionnement des collectivités a eu un fort effet péréquateur entre les grandes villes en fonction de leur richesse relative. En outre, la DGF est répartie de manière moins inégalitaire entre les communes moyennes. La DGF est répartie plus équitablement entre les départements, grâce essentiellement à la réduction de la dotation forfaitaire, la hausse des dotations de péréquation étant trop limitée pour jouer un rôle notable.

Grâce aux dotations de péréquation, la répartition du montant total de la DGF est moins inégalitaire que celle de la seule dotation forfaitaire. Ainsi, les écarts de DGF totale par habitant entre les communes sont moins amples que ceux liés à la seule dotation forfaitaire. En général, les dotations de péréquation annulent tout ou partie des écarts de DGF par habitant entre des communes ayant une population, un potentiel fiscal et un revenu par habitant comparables.

Des dotations héritées du passé toujours au cœur des inégalités de répartition de la DGF

La répartition des dotations forfaitaires entre les communes et les départements consolide des inégalités de bases d'impositions locales héritées du passé, malgré trois correctifs notables : la consolidation d'anciennes dotations de péréquation et de compensation de charges dans la dotation forfaitaire des communes en 1993, la répartition selon des critères péréquateurs de la réduction des dotations forfaitaires entre 2014 et 2017 et les effets péréquateurs des écètements de dotations forfaitaires intervenus entre 2018 et 2022 afin d'accroître les moyens financiers consacrés à la péréquation, malgré la stagnation du montant total de la DGF.

Même après prise en compte des dotations de péréquation, des collectivités ayant un potentiel fiscal ou un revenu par habitant plutôt importants perçoivent toujours une DGF plus élevée que d'autres collectivités dont le niveau relatif de richesse est plus faible. En termes d'équité, cela devrait pourtant être le contraire.

Le montant de la dotation forfaitaire est injuste car il est indifférent au niveau relatif des ressources et des charges des collectivités, tel qu'il peut être appréhendé à partir du potentiel fiscal et du revenu par habitant. À l'exception des communes les plus favorisées et les plus

défavorisées, la plupart des communes connaissent une situation inéquitable : des communes ayant un potentiel fiscal et un revenu par habitant relativement élevés perçoivent plus de dotation forfaitaire que des communes pour lesquelles ils sont plus faibles.

Une injustice se manifeste aussi quand on examine la situation de collectivités dont la population, le potentiel fiscal et le revenu par habitant sont comparables. Exprimés par habitant, les montants de dotation forfaitaire qui leur sont versés sont hétérogènes.

S'agissant des départements, les dotations de péréquation sont trop faibles pour compenser les inégalités de répartition de la dotation de compensation, encore plus marquées et aléatoires que celles propres à la dotation forfaitaire.

Des inégalités pour partie surmontables en rendant plus efficace la péréquation

Au regard des évolutions respectives des dotations forfaitaires et de compensation et de péréquation, la péréquation pourrait rapidement (d'ici deux à cinq ans) devenir majoritaire dans la DGF versée aux communes. En revanche, cette perspective est beaucoup plus éloignée pour les intercommunalités (près de 30 à 50 ans) et pour les départements (260 ans) au vu du lent rythme d'augmentation des dotations de péréquation qui leur sont versées.

S'il importe de continuer à augmenter les dotations de péréquation, il est non moins indispensable de mieux les cibler sur les collectivités pour lesquelles le besoin d'un concours de l'Etat, en plus de leurs ressources fiscales, tarifaires et domaniales, est le plus marqué.

En effet, la péréquation est loin d'être cohérente et efficace. Les ressources financières qui lui sont consacrées bénéficient à des collectivités extérieures à leurs cibles désignées et sont saupoudrées entre un nombre excessif de collectivités.

Ainsi, la DSR « péréquation » est pour partie versée à des communes urbaines. La DSR « bourg centre » est peu attribuée à des « bourgs ruraux » au sens de l'Insee, mais principalement à de petites communes rurales (notamment d'anciens chefs-lieux de cantons d'avant la réforme de 2013) et à des villes. La finalité d'une dotation (DNP), généralement versée de manière cumulative avec les principales dotations de péréquation aux communes (DSR et dotation de solidarité urbaine ou DSU), est mal définie. La fraction « péréquation » de la DSR est versée à la quasi-totalité des communes de moins de 10 000 habitants.

En outre, les garanties d'évolution des dotations de péréquation ont un effet contre-péréquateur en bridant les conséquences normales de l'évolution de la population et du niveau relatif de richesse des collectivités sur le montant des dotations de péréquation qui leur sont versées. En particulier, le montant de la DSU versée aux communes urbaines considérées comme défavorisées et celui des dotations de péréquation versées aux départements urbains ne peuvent jamais baisser dès lors que les collectivités restent éligibles à ces dotations.

Enfin, l'augmentation des dotations de péréquation bénéficie en grande partie à des dotations insuffisamment péréquatrices. Depuis 2018, le montant de la DSR, attribuée à la quasi-totalité des communes de moins de 10 000 habitants du fait de sa fraction « péréquation », a plus augmenté que celui de la DSU. La hausse de la DSR bénéficie principalement, voire essentiellement (2023 et 2024), aux fractions « péréquation » et « bourg-centre », les moins péréquatrices, et peu à la fraction « cible ».

Dans le cadre de l'architecture actuelle de la DGF, la péréquation doit donc être impérativement améliorée. Ainsi, la fraction « bourg-centre » devrait être versée aux seuls chefs-lieux de canton en vigueur, et non à ceux d'avant la réforme de 2013 qui en a réduit le nombre. La DNP devrait être supprimée et les montants correspondants être réaffectés à due

concurrence à la DSU et à la fraction « cible » de la DSR. La fraction « péréquation » de la DSR devrait être elle aussi être supprimée et les montants correspondants être réattribués à due concurrence à la fraction « cible », ce qui permettrait de verser cette dernière à un nombre accru de communes. Au lieu de différer, les critères d'éligibilité et de répartition de la DSR « cible » devraient être alignés et les montants attribués à ce titre être calculés en faisant application d'un indice synthétique de ressources et de charges, comme c'est le cas pour la DSU. Enfin, les garanties de non diminution des montants versés aux collectivités devraient être supprimées et les plafonnements à la hausse ou à la baisse porter sur des montants exprimés par habitant.

Des inégalités indépassables dans le cadre de l'architecture actuelle de la DGF

Ces progrès indispensables permettraient d'améliorer l'efficacité de la péréquation. Ils ne suffiraient toutefois pas à remédier à l'ensemble des injustices suscitées par les modalités actuelles de répartition de la DGF.

Il est incontestable que la baisse de la dotation forfaitaire et la hausse des dotations de péréquation intervenues depuis 2013 ont réduit entre les collectivités favorisées et défavorisées les inégalités de montant de DGF imputables à la répartition de la dotation forfaitaire.

En revanche, elles n'ont pas réduit les écarts relatifs de montant de DGF perçu entre des collectivités, favorisées ou défavorisées, ayant des caractéristiques comparables en termes de population, de ressources et de charges. Pour ces collectivités, les évolutions apportées aux paramètres servant à répartir la DGF ont agi dans le même sens en raison même de leurs caractéristiques comparables.

Dans le cadre de l'architecture actuelle de la DGF, il est souhaitable et possible de réduire les inégalités entre collectivités favorisées et défavorisées en continuant à augmenter les dotations de péréquation et en écrétant les dotations forfaitaires des communes et des départements et de compensation des intercommunalités afin de financer leur augmentation.

En revanche, la dualité maintenue entre des dotations forfaitaire et de compensation fondées sur des données historiques et semi-figées et des dotations de péréquation fondées sur des données actuelles rend impossible la réduction des inégalités de montant de DGF entre des collectivités comparables par leur démographie et les indicateurs représentatifs du niveau de leurs ressources et de leurs charges, alors même que ces inégalités sont elles aussi saillantes et fortement ressenties par les collectivités.

Seule une réforme globale de la DGF, bouleversant son architecture actuelle, permettrait d'atteindre cet objectif.

Engager une réforme systémique de la DGF à un coût maîtrisé pour les finances publiques

Mettre fin à la prise en compte de données historique pour la répartition de la DGF

La complexité et les injustices maintenues de la répartition de la DGF entre les collectivités, malgré la croissance des enveloppes de péréquation, justifieraient la mise en œuvre d'une réforme systémique de ce concours de l'Etat aux collectivités.

Dans le cadre de cette réforme, il conviendrait tout d'abord de réexaminer à quelles entités locales la DGF est affectée.

Le maintien de l'affectation aux départements de la DGF, dotation globale non affectée à une catégorie particulière de dépenses et de montant stagnant, apparaît peu justifié depuis que la loi « NOTRe » leur a retiré la clause générale de compétence et affirmé leur compétence de droit commun dans le champ social qui représente une part prépondérante de leurs dépenses de fonctionnement ; la DGF des départements devrait être intégrée à une dotation évolutive de l'Etat ou à une ressource fiscale qui seraient spécifiquement affectées au financement des dépenses sociales relevant des compétences des départements. Par ailleurs, il conviendrait de favoriser par des incitations financières adaptées le versement aux intercommunalités de l'ensemble de la DGF du « bloc communal », afin de moduler la répartition de la DGF au plus près des situations individuelles des communes et renforcer la solidarité financière entre elles.

Quelles que soient les entités locales auxquelles la DGF est affectée, une réforme systémique devrait viser à mettre fin à la superposition des dotations forfaitaires et de compensation qui consolident des inégalités historiques et des dotations de péréquation réparties en fonction de données contemporaines de population, de ressources et de charges, censées corriger les défauts des premières. Comme il a été souligné, l'augmentation souhaitable des dotations de péréquation peut réduire les inégalités entre collectivités favorisées et défavorisées, mais n'a pas d'effet sur les inégalités de répartition de la DGF globale entre des collectivités dont la population, les ressources et les charges sont comparables.

Après avoir examiné plusieurs voies d'évolution possibles, la Cour propose de restructurer la DGF autour d'une nouvelle dotation forfaitaire, dite « cible », calculée en fonction des ressources des collectivités, et d'un complément sélectif péréquateur calculé en fonction de leurs charges.

La nouvelle dotation forfaitaire serait conçue comme un complément des ressources existantes des collectivités. Elle aurait pour objet de porter le montant, exprimé par habitant, des ressources des collectivités au plus près d'un certain seuil, qui pourrait être défini en référence au moins à la moyenne ou la médiane nationale du potentiel financier (communes et départements) ou fiscal (intercommunalités), hors DGF. Les collectivités dont le potentiel précité dépasse le seuil ne percevraient pas de nouvelle dotation forfaitaire ; celles dont le potentiel est inférieur au seuil percevraient au contraire une dotation forfaitaire visant à les rapprocher du seuil. Parallèlement, les actuelles dotations forfaitaires (communes et départements) et de compensation (intercommunalités et départements) seraient supprimées.

La nouvelle dotation forfaitaire serait accompagnée d'un complément sélectif à caractère péréquateur, visant à prendre en compte les besoins de financement des charges des collectivités propres aux caractéristiques de leur population (revenu et, pour les départements, les bénéficiaires de leurs interventions sociales) et de leur territoire (densité de la population).

Le déploiement du complément péréquateur serait préparé par la mise en œuvre des recommandations de la Cour visant à améliorer la cohérence et l'efficacité de la péréquation dans le cadre de l'architecture actuelle de la DGF évoquées *supra* (rationalisation des dotations de péréquation versées aux communes métropolitaines autour de la DSR et de la DSU, rationalisation de la DSR autour de la DSR « cible » et de la DSR « bourg-centre », attribution de la DSR « cible » en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges).

Dans le cadre de la nouvelle architecture de la DGF, seul un nombre réduit de données contemporaines, authentifiées par des tiers de confiance, serait pris en compte pour la répartir. Outre la population, il s'agirait, s'agissant des ressources, des ressources autres que celles procurées par la DGF (nouvelle dénomination des potentiels fiscal et financier), de l'effort fiscal et du coefficient d'intégration fiscale (pour les intercommunalités) et, pour les charges, du revenu et de la densité de la population, ainsi que du nombre de bénéficiaires des interventions

sociales des départements. Le complément péréquateur serait versé aux collectivités classées en fonction d'un indice synthétique de charges par habitant. L'alignement ainsi réalisé des critères d'éligibilité des collectivités au complément péréquateur et de répartition de ce complément entre les collectivités éligibles préviendrait les inégalités de traitement qui peuvent aujourd'hui être constatées pour certaines dotations de péréquation.

La dichotomie des dotations de péréquation aux départements en fonction de leur caractère urbain ou non urbain suscite des distorsions ; une dotation unique de péréquation, répartie selon des critères communs, devrait être mise en place pour l'ensemble d'entre eux. Malgré l'existence d'un grand nombre de communes péri-urbaines, la mise en place d'une dotation de péréquation unique, commune à l'ensemble d'entre elles indépendamment de leur caractère urbain ou rural, se heurte à des difficultés d'acceptabilité. Le caractère urbain ou rural des communes, en fonction de leur classification par l'Insee, pourrait être pris en compte par une pondération différente des mêmes critères de péréquation (revenu et densité de la population), et non, comme aujourd'hui, par des critères pour partie hétérogènes de calcul. Par ailleurs, la dotation de péréquation des communes rurales prendrait en compte les fonctions de centralité exercées par une partie des communes rurales, objectivées au préalable à l'aide d'indicateurs institutionnels et physiques.

La mise en œuvre des propositions de réforme de la DGF avancées par la Cour appellerait des concertations approfondies avec les associations d'élus des collectivités, la réalisation de simulations détaillées et un calendrier adapté.

Un coût de la réforme pour les finances publiques à maîtriser

Compte tenu de la situation d'ensemble dégradée des finances publiques, le coût d'une réforme systémique de la DGF devrait être maîtrisé, non seulement pour les collectivités dont les recettes diminueraient du fait des évolutions apportées à la nature et à la pondération des paramètres de répartition, mais aussi pour l'Etat.

Dans cet objectif, il conviendrait d'étaler la mise en œuvre de la réforme pour en lisser les effets dans le temps pour les collectivités « gagnantes » et les collectivités « perdantes », par exemple sur la durée des prochains mandats municipaux et départementaux.

En outre, le coût éventuel de la réforme qui résulterait pour l'Etat de la compensation d'une partie des pertes de recettes des collectivités « perdantes » ou de la réindexation de la DGF sur l'inflation, demandée par les élus locaux, devrait être financé par un ajustement à due concurrence des autres concours de l'Etat aux collectivités.

Afin d'assurer la neutralité de la réforme pour le budget de l'Etat, il serait nécessaire de réduire les montants de prélèvements sur les recettes de l'Etat qui correspondent à la compensation d'anciennes recettes locales, notamment de taxe professionnelle supprimée en 2010 (« variables d'ajustement » de la construction des lois de finances annuelles) et, plus encore, au regard des sommes en jeu, les recettes supplémentaires qui seront procurées à l'avenir aux collectivités par l'évolution dynamique du principal concours de l'Etat : la TVA.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (DGCL et DB) : intégrer au potentiel financier des recettes fiscales omises : pour les communes, la taxe de séjour ; pour les départements, les fractions d'impôts nationaux (accise sur les énergies et taxe spéciale sur les conventions d'assurance) qui leur ont été affectées pour compenser des transferts de compétences.

Recommandation n° 2. (DGCL et DB) : comparer les situations individuelles de potentiel fiscal ou financier et de revenu par habitant des collectivités à des médianes nationales et non plus à des moyennes nationales.

Recommandation n° 3. (DGCL et DB) : intégrer la cotisation foncière des entreprises au calcul de l'effort fiscal des communes qui continuent à en percevoir et tenir compte de l'effort fiscal pour répartir la dotation d'intercommunalité.

Recommandation n° 4. (DGCL et DB) : prendre en compte le revenu des habitants, exprimé sous la forme d'une moyenne de trois années glissantes, pour répartir l'ensemble des dotations de péréquation et pour déterminer les écrêtements appliqués aux dotations forfaitaires et de compensation versées à une partie des collectivités.

Recommandation n° 5. (DGCL et DB) : fiabiliser le paramètre de la longueur de la voirie communale et départementale ; à défaut, le remplacer par la densité de la population de la collectivité pondérée par un coefficient dégressif avec l'augmentation de cette densité.

Recommandation n° 6. (DGCL et DB) : mettre en place un dispositif de contrôle interne auditable de la répartition de la DGF entre les collectivités.

Recommandation n° 7. (DGCL et DB) : verser la fraction « bourg-centre » de la DSR aux seuls chefs-lieux de canton en vigueur.

Recommandation n° 8. (DGCL et DB) : supprimer la DNP et augmenter à due concurrence les moyens affectés à la DSU et à la fraction « cible » de la DSR.

Recommandation n° 9. (DGCL et DB) : supprimer la fraction « péréquation » de la DSR, augmenter à due concurrence la fraction « cible » et répartir celle-ci en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges.

Recommandation n° 10. (DGCL et DB) : pour l'ensemble des dotations de péréquation, supprimer les garanties de non diminution des montants versés aux collectivités et appliquer les plafonnements à la hausse ou à la baisse à des montants exprimés par habitant.

Recommandation n° 11. (DGCL et DB) : intégrer la dotation de compensation versée aux départements à l'assiette des écrêtements, au même titre que la dotation forfaitaire.

Recommandation n° 12. (DGCL et DB) (recommandation reformulée) : encourager, par des incitations financières adaptées, la répartition de la DGF des communes et des intercommunalités par les conseils communautaires ou métropolitains.

Recommandation n° 13. (DGCL et DB) : dans le cadre d'une réforme systémique de la DGF, répartir intégralement son montant entre les collectivités en fonction de données contemporaines de population, de ressources, de charges et de centralité, étaler la mise en œuvre de la réforme pour en lisser les effets et financer son coût éventuel par un ajustement à due concurrence des autres concours de l'Etat aux collectivités.

INTRODUCTION

La DGF a été créée en 1979 en remplacement d'anciens impôts locaux (taxe locale sur les ventes). Elle est versée aux communes, aux intercommunalités et aux départements. Depuis 2018, elle n'est en revanche plus versée aux régions, qui bénéficient à la place de recettes de TVA. La loi de finances pour 2024 a fixé à 27,2 Md€ le montant de la DGF pour cette même année. Longtemps premier concours de l'Etat aux collectivités, elle est dépassée depuis 2021 par la TVA, qui compense la suppression d'impôts locaux (taxe d'habitation sur les résidences principales et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).

Le montant de la DGF fixé par la loi de finances annuelle est réparti entre les collectivités selon des règles complexes. La DGF est duale : une partie est versée en fonction de données historiques révolues (dotations forfaitaires et de compensation), une autre partie en fonction de données contemporaines destinées à compenser les inégalités qui découlent des données historiques (dotations dites de péréquation). Son architecture est très complexe. Sa répartition est perçue comme injuste. La déconnexion de son évolution par rapport à l'inflation est critiquée par les associations d'élus locaux, sans pour autant que toutes les collectivités aient besoin de ce concours de l'Etat à un même niveau.

Après les réformes de 1985, 1993, 2004 et 2005, la DGF a été réformée dans une mesure plus limitée depuis le début des années 2010. Les fréquentes évolutions apportées par les lois de finances annuelles ont concerné plusieurs de ses composantes, mais non sa construction ou son fonctionnement d'ensemble.

Alors qu'une réforme systémique pourrait voir le jour dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025, la Cour a souhaité porter des éléments d'analyse et de proposition à la connaissance des administrations centrales concernées, du comité des finances locales, des associations d'élus et, plus largement, des citoyens et de leurs représentants. Les propositions émises par la Cour ont pour objet de rendre la DGF plus intelligible et plus juste, à un coût maîtrisé pour les finances publiques dans le contexte d'un déficit et d'un endettement public très élevés.

La place de la DGF dans l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités et des recettes de ces dernières a décliné sous l'effet de sa désindexation par rapport à l'inflation et, spécifiquement, de la réduction de son montant en valeur absolue entre 2014 et 2017. Pour autant, la DGF comporte toujours des enjeux importants pour les collectivités comme pour l'Etat (1.).

L'architecture de la DGF est très complexe. La répartition entre les collectivités du montant fixé par la loi de finances intervient dans le cadre d'un grand nombre de dotations et de sous-dotations. De multiples paramètres et données sont utilisés pour la mettre en œuvre. Dans le cadre de l'architecture actuelle de la DGF, il conviendrait de réexaminer la définition ou le champ d'application de la plupart de ces paramètres (2.).

Les dotations forfaitaires versées aux communes et aux départements et les dotations de compensation versées aux départements et aux intercommunalités, qui consolident d'anciennes ressources locales, sont à l'origine de fortes inégalités entre les territoires et leurs habitants. La réduction des dotations forfaitaires et la hausse des dotations de péréquation ont pour effet de réduire les inégalités entre collectivités favorisées et défavorisées. Dans le cadre de l'architecture actuelle de la DGF, il convient de renforcer les moyens financiers consacrés à la péréquation, mais aussi de mieux les cibler sur les collectivités qui en ont besoin. Toutefois, la hausse des dotations de péréquation ne réduit pas les inégalités entre des collectivités de richesse comparable (3.).

Dans le cadre d'une réforme systémique, la DGF aurait vocation à être versée au seul « bloc communal » et, en son sein, aux seules intercommunalités. Quelles que soient les collectivités auxquelles elle sera affectée à l'avenir, la DGF devrait être répartie entre celles-ci en fonction uniquement de données contemporaines, adaptées à leur population, à leurs ressources et à leurs charges. Cette réforme devrait avoir un coût maîtrisé pour les finances publiques dans leur ensemble (4.).

Par simplicité, les termes de « collectivités territoriales » ou de « collectivités » sont employés dans ce rapport pour désigner les communes, les départements et les régions, mais aussi les intercommunalités, groupements de communes qui ne sont pas des collectivités territoriales, mais des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

1 UN CONCOURS EN DECLIN, MAIS TOUJOURS MAJEUR DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

Créée en 1979, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est l'un des principaux concours financiers de l'Etat aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou intercommunalités et aux départements. Elle prend la forme d'un prélèvement sur les recettes fiscales et non fiscales de l'Etat. Depuis 2011, la loi de finances annuelle fixe le montant exact - et non évaluatif ou limitatif - du montant de la DGF. La loi de finances pour 2024 a prévu un montant de 27,25 Md€ de DGF pour cette même année.

1.1 Une dotation de l'Etat imprégnée par son origine fiscale

La loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 a créé la dotation globale de fonctionnement, avant la décentralisation et ses transferts de compétences, afin de répondre à une préoccupation qui s'était déjà manifestée à plusieurs reprises : attribuer aux collectivités territoriales une recette de substitution à la suppression d'une taxe locale. Depuis lors, la DGF a connu de nombreuses évolutions (les principales sont décrites en annexe n° 1). Bien qu'il s'agisse d'une dotation de l'Etat aux collectivités, elle reste marquée à plusieurs titres par la fiscalité, nationale comme locale.

1.1.1 À l'origine, un impôt local sur la consommation, puis une fraction de la taxe sur les salaires⁴

La DGF a pour origine lointaine les droits d'octroi, contributions indirectes perçues pour leur propre compte par les municipalités lors de l'entrée de biens sur leur territoire.

Les droits d'octroi remontent au XII^{ème} siècle et se sont développés jusqu'à ce qu'une ordonnance royale de 1681 leur donne un caractère uniforme sur l'ensemble du territoire. L'octroi a été supprimé sous la Révolution française en 1791, mais rétabli dès 1798 par le Directoire. Cet impôt qui augmentait le coût de la vie était vivement critiqué tout au long du XIX^{ème} siècle. En 1897, le Parlement adopta une loi permettant aux communes de supprimer l'octroi. Elle est cependant restée sans effet car elle ne prévoyait pas de compensation des pertes de recettes correspondantes pour les communes.

À l'exception des départements d'outre-mer, l'octroi a été supprimé durant la Seconde guerre mondiale au motif qu'il aggravait les difficultés d'approvisionnement. En 1941, il a ainsi été remplacé par une taxe locale sur les ventes au détail. À la différence de l'octroi, elle ne frappait plus seulement les biens entrant sur le territoire de la commune, mais l'ensemble des ventes de biens, à l'exception des produits alimentaires courants, et de services qui y sont effectuées. Elle était fixée à un faible taux (1,75 %).

⁴ Ces développements sont notamment inspirés de Michel Bouvier, Les finances locales, LGDJ, 2020.

En 1945, la taxe locale a été généralisée à l'ensemble du territoire. À partir de cette époque, elle coexistait avec la taxe unique à la production (impôt d'Etat créé en 1936 qui frappait les produits à leur sortie d'usine, en fin de cycle de production) et avec la taxe sur les transactions (impôt d'Etat créé en 1940) et devint alors une « taxe additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires ». Elle s'appliquait alors à l'ensemble des ventes de services et de biens, à l'exception de ceux soumis à la taxe unique sur la production.

En 1954, la création de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) vint bouleverser l'architecture des taxes sur le chiffre d'affaires. La taxe unique à la production et la taxe en cascade sur les transactions furent supprimées. Coexistaient alors trois taxes sur le chiffre d'affaires : la TVA, une taxe sur les prestations de services (auxquelles la TVA n'avait pas encore été étendue) et la taxe locale sur les ventes au détail. Cette dernière cessa d'être une taxe additionnelle pour devenir une taxe de plein exercice (au taux de 2,75 % sur les ventes au détail et de 8,5 % sur les prestations de service).

La taxe locale était un impôt communal territorialisé sur lequel la commune n'avait cependant pas de pouvoir de taux. Elle incitait les communes à développer leurs activités commerciales et de services, mais suscitait de fortes inégalités de ressources entre les communes. En particulier, les communes rurales étaient moins dotées en commerces que les bourgs et les villes. En vue de réduire ces inégalités, le produit de la taxe était réparti à partir de 1948 entre la commune (pour les trois-quarts) et le département et un fonds national de solidarité et de péréquation (pour le solde). Afin de renforcer la solidarité entre communes, fût créé en 1951 un « minimum garanti par habitant » en faveur des communes les plus pauvres, financé par un prélèvement sur l'ensemble du produit de la taxe.

En 1966, l'extension du champ d'application de la TVA au commerce de détail conduisit à supprimer la taxe locale sur les ventes au détail. Afin de compenser l'incidence de cette suppression sur leurs recettes, les communes et les départements devinrent affectataires d'une part prépondérante (85 %) de la taxe sur les salaires, impôt d'Etat créé en 1948.

En 1968, les contribuables assujettis à la TVA furent exonérés de la taxe sur les salaires en fonction de considérations relatives à la compétitivité du coût du travail. Afin de préserver les recettes des collectivités, une fiction fut alors retenue : calculer ce que les collectivités auraient continué à percevoir si la taxe sur les salaires avait été maintenue et le leur verser sous la forme d'une dotation, le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS).

Le VRTS est l'étape décisive qui fait basculer les ressources locales procurées par un impôt local, puis national, à une dotation de l'Etat.

Il avait une grande ambition redistributive entre collectivités. La première année de son entrée en vigueur (1969), les collectivités percevaient un produit, dit « minimum garanti », égal à 95 % de celui qui aurait résulté de la taxe sur les salaires et une fraction de 5 % au titre de l'effort fiscal supporté par les ménages (à travers les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et la taxe d'habitation). Au bout de 20 ans, la répartition en fonction de l'effort fiscal devait avoir entièrement remplacé le minimum garanti. Par ailleurs, un fonds d'action locale, financé par un prélèvement sur les recettes de taxe sur les salaires, puis sur le VRTS, attribuait des allocations aux collectivités les plus pauvres (dans le prolongement du « minimum garanti » de 1951) et aux communes touristiques et thermales (qui avaient perdu des recettes du fait de la suppression de la taxe locale). En raison notamment de l'opposition des grandes villes, qui percevaient beaucoup de taxe locale, le dispositif du VRTS fut interrompu.

1.1.2 Un prélèvement sur les recettes de l'Etat qui s'assimile à une dotation budgétaire sanctuarisée en cours d'année

La DGF a été créée en 1979 dans le contexte général d'un développement de la libre administration des collectivités territoriales⁵, préalablement aux lois de décentralisation de 1982-1983. Elle répondait à trois objectifs principaux :

- contribuer à la libre administration des collectivités, en regroupant dans une dotation unique, libre d'emploi, les concours de l'État à leur fonctionnement : cette dotation de « fonctionnement » est dite « globale », car elle a non seulement remplacé le VRTS, supprimé, mais aussi d'autres versements représentatifs (impôt sur les spectacles) et des subventions concourant aux dépenses d'intérêt général des collectivités ;
- garantir une évolution dynamique des recettes des collectivités, en indexant la nouvelle dotation sur un impôt évolutif de l'État, à savoir le montant des recettes nettes de TVA ;
- répartir de manière plus équitable les ressources entre les collectivités par le biais de mécanismes de péréquation. Ainsi, une part de la DGF était répartie en fonction de la richesse relative des collectivités, appréciée grâce à un nouvel indicateur : le potentiel fiscal (voir annexe n° 6).

Depuis l'origine, la DGF est un prélèvement sur les recettes fiscales et non fiscales de l'État, et non une dépense du budget général de l'Etat. Cette modalité de financement était justifiée par la définition du montant de la DGF sous la forme d'un pourcentage des recettes de TVA (avant 1990⁶), puis d'un montant évaluatif de recettes de l'Etat (jusqu'en 2010 compris). Elle a cessé de l'être depuis que la loi de finances annuelle fixe le montant exact de la DGF, ce qui est le cas depuis 2011 (voir 1.2.1. *infra*). Depuis lors, la DGF s'assimile à une dotation du budget de l'Etat.

Le régime juridique de la DGF comporte néanmoins deux différences importantes par rapport à celui des dotations budgétaires.

Tout d'abord, les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, alors que les crédits destinés à engager et à payer les dépenses sont votés à un niveau détaillé par mission⁷.

Ensuite, à la différence des concours financiers de l'Etat qui prennent la forme de dotations budgétaires, les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales ne sont pas sujets aux ajustements budgétaires qui interviennent en cours d'année (gels et annulations de crédits). Seul un projet de loi de finances rectificative peut réduire ou accroître leur montant en cours d'année.

⁵ Outre la création de la DGF, ce contexte avait pour autres manifestations la création en 1978 du fonds de compensation de la TVA (prise en charge forfaitaire des dépenses d'équipement réalisées par les collectivités) et la reconnaissance en 1980 aux collectivités de la liberté de voter les taux des impôts locaux, sous réserve de mécanismes de plafonnement et de liaison des taux des différents impôts.

⁶ 16,45 % du produit net prévisionnel des recettes de TVA à la création de la DGF en 1979.

⁷ En application de l'article 43 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Sous l'empire de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, les évaluations de recettes faisaient l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général. Pour leur part, les dépenses du budget général faisaient l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles.

La Cour a préconisé de rationaliser le périmètre des prélèvements sur recettes qui ont en réalité le caractère de dépenses, ce qui est le cas de la DGF, de rassembler dans une nouvelle mission budgétaire l'ensemble des concours de toute nature de l'État aux collectivités territoriales (crédits budgétaires, prélèvements sur recettes maintenus, fiscalité affectée...) et de faire de l'examen de cette mission le cadre de discussion des finances locales devant le Parlement, en modifiant à cet effet la loi organique relative aux lois de finances⁸. Dernièrement, la Cour a recommandé, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2025, de circonscrire le périmètre des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales aux seuls concours financiers de l'État dont le montant a un caractère évaluatif, et d'inscrire les crédits correspondants à ceux fixés pour leur montant exact, dont la DGF, dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du budget de l'État⁹.

A cette occasion, le processus de versement des acomptes, puis des montants définitifs de DGF, une fois ces derniers fixés par arrêté, serait modernisé. Ainsi, les versements seraient effectués par la DGCL, et non plus par les préfetures de département. Cette évolution serait conforme au fait que c'est la DGCL - et non les préfetures - qui détermine les montants attribués à chaque collectivité et qu'un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales - et non plus des arrêtés des préfets - qui notifie depuis 2018 les montants de DGF attribués aux collectivités. Elle permettrait de prévenir un alourdissement des procédures budgétaires et comptables en cas de transformation de la DGF en une dotation du budget de l'État.

En dehors de son caractère de prélèvement sur recettes, l'origine fiscale de la DGF transparait encore aujourd'hui dans le fait qu'une grande partie des élus, surtout communaux, continuent à la considérer comme un dû : le versement représentatif des recettes d'une taxe locale préexistante. La prégnance de cette conception a retardé la déconnexion de l'évolution des recettes procurées par la DGF par rapport à la TVA, puis à l'augmentation nominale de la richesse nationale (voir *infra*). Elle concourt à expliquer la difficulté à réformer la DGF depuis sa création, malgré les insatisfactions dont elle fait l'objet.

Pour une part, ces insatisfactions tiennent aux disparités de répartition de la DGF entre les collectivités au regard de leur population, des charges liées à l'exercice de leurs compétences et de la capacité de leurs habitants et des entreprises situées sur leur territoire à contribuer à leur financement par l'impôt local. Ces disparités sont l'héritage lointain de la taxe locale sur les ventes de détail. Afin de les atténuer, la DGF, comme avant elle la taxe locale et le VRTS, comprend des mécanismes de péréquation financière, c'est-à-dire de redistribution de la ressource par rapport à la répartition résultant des anciennes bases de la taxe locale. Une tension permanente affecte ainsi la répartition de la DGF entre la compensation des recettes du passé et la correction des déséquilibres induits par ces mêmes recettes. Cette tension est avivée par le fait que la DGF a connu, tout particulièrement depuis les années 2010, une évolution défavorable par rapport à celle qui aurait résulté des principes posés à sa création.

⁸ « Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance », rapport public thématique, novembre 2020.

⁹ « Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, avril 2024.

1.2 Une contribution importante de la DGF à la maîtrise des dépenses et des déficits publics

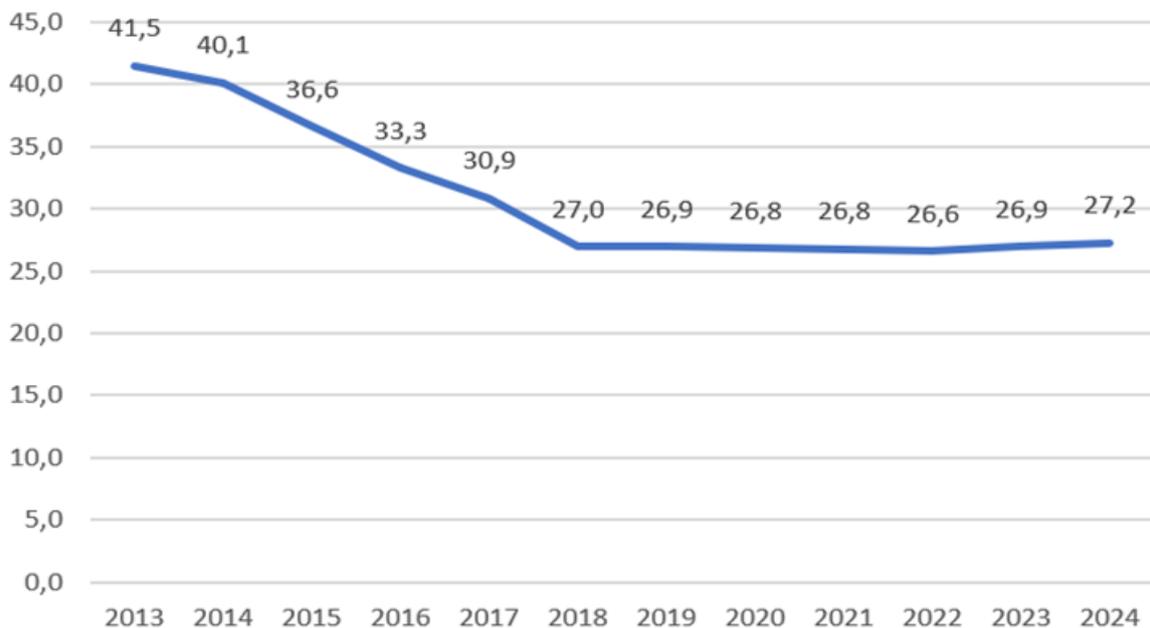
Durant les premières années suivant sa création, la DGF, exprimée en pourcentage des recettes de TVA, premier impôt national, préemptait une part importante des recettes de l'Etat.

La contrainte exercée par la DGF sur l'allocation des ressources du budget de l'Etat a été progressivement desserrée, jusqu'à faire de son évolution un levier de réduction du déficit du budget de l'Etat. L'évolution du montant de la DGF versée aux collectivités a été abaissée en deçà de celle de l'activité économique, puis des prix à la consommation. Entre 2014 et 2017, le montant de la DGF a été réduit en valeur absolue.

Par ailleurs, le ralentissement et, *a fortiori*, la baisse de la DGF contribue à ralentir la progression des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui ne sont pas autorisés à emprunter pour financer ce type de dépenses (leurs emprunts peuvent uniquement financer des dépenses d'investissement).

Ces effets ont été particulièrement sensibles au cours des années 2014 à 2017 de réduction du montant de la DGF. Ils étaient cependant notables dès avant 2014 et le sont à nouveau depuis 2018, sous l'effet de la stagnation du montant de la DGF à périmètre constant jusqu'en 2022, puis de son augmentation en 2023 et en 2024 dans une mesure inférieure à l'inflation.

Graphique n° 1 : évolution de la DGF à périmètre courant (2013-2024)



Source : Cour des comptes à partir des données des lois de règlement pour les années 2013 à 2022 et des lois de finances pour les années 2023 et 2024.

1.2.1 Une déconnexion progressive de la DGF de l'évolution des recettes de l'Etat

1.2.1.1 L'encadrement de l'évolution du montant de la DGF

Entre 1979 et 1989, le montant annuel de la DGF était fixé par référence à un pourcentage prédéfini des recettes de la TVA¹⁰. Cette règle était très avantageuse pour les collectivités territoriales. Elles bénéficiaient en effet de l'augmentation nominale et en volume de la consommation des biens et services non seulement produits, mais aussi importés en France. S'appliquant à législation constante, elle a préservé les collectivités de la plupart des conséquences de la suppression par étapes du taux majoré de TVA de 33 % dans le contexte de la mise en place du marché unique européen au 1^{er} janvier 1993.

À partir de 1990, la DGF a évolué moins rapidement.

Entre 1991¹¹ et 1993, la DGF a été indexée sur la somme de l'inflation prévisionnelle et de la moitié de la croissance économique (1991), puis des deux-tiers de la croissance économique (1992 et 1993), sous réserve que le taux d'évolution du produit intérieur brut (PIB) en volume soit positif. Les collectivités bénéficiaient d'une régularisation¹² si la somme de l'inflation et des fractions précitées de croissance dépassait la prévision, mais ne subissaient pas de réduction dans le cas inverse.

En 1994¹³ et 1995, la DGF a été indexée sur l'inflation prévisionnelle hors tabac. Entre 1996 et 2008, elle a été indexée sur la somme de l'inflation prévisionnelle hors tabac et de la moitié de la croissance économique prévisionnelle, sous réserve que l'évolution du PIB en volume soit positive (années suivantes). À compter de 1996, les collectivités bénéficiaient comme auparavant d'une régularisation positive si la prévision était dépassée ; en revanche, elles supportaient dorénavant une régularisation négative dans la situation inverse¹⁴.

La loi de finances pour 2009 prévoyait que la DGF serait indexée sur l'inflation prévisionnelle hors tabac pour l'année suivante, sans régularisation ultérieure, positive ou négative, en fonction de l'inflation constatée. Elle dérogeait cependant à cette prescription pour l'année 2009, en prévoyant une hausse de la DGF de 2 % cette même année. Cette mesure était favorable aux collectivités : en 2009, l'inflation s'est établie à 0,1 point, tandis que le PIB a baissé de 2,9 points en volume dans le contexte de la récession économique mondiale suscitée par la crise des *subprimes*.

¹⁰ Fixé à 16,45 % du produit net prévisionnel des recettes de TVA par la loi de finances pour 1979, à la création de la DGF, ce pourcentage a par la suite varié dans les lois de finances annuelles 1980 à 1989. Il s'est inscrit entre un point bas de 16,151 % en 1986 et un point haut de 16,752 % en 1985. Le montant de la DGF était régularisé le 31 juillet au plus tard au vu du produit net constaté des recettes de TVA.

¹¹ La loi de finances pour 1990 a « décroché » l'évolution de la DGF des recettes de TVA en fixant son montant exact pour cette même année. Ce dernier prenait en compte l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation.

¹² Au plus tard le 31 juillet de l'année suivante.

¹³ La loi de finances pour 1994 a « décroché » l'évolution de la DGF des recettes de TVA de l'indexation sur l'inflation et les deux-tiers de la croissance économique en fixant son montant exact pour cette même année.

¹⁴ Au plus tard le 31 juillet de l'année suivante.

La loi de finances pour 2010 a de nouveau dérogé à l'indexation sur l'inflation prévisionnelle hors tabac, en prévoyant une augmentation de 0,6 % de la DGF par rapport au montant fixé par la loi de finances pour 2009. Contrairement à celle de 2009, cette dérogation était défavorable aux collectivités, l'inflation s'étant élevée à 1,5 %.

Depuis 2011, le montant de la DGF a cessé d'être indexé selon une formule prévue par le code général des collectivités territoriales (CGCT) et modifiée par certaines lois de finances. L'article L. 1613-1 du CGCT prévoit qu'il est fixé chaque année par la loi de finances.

1.2.1.2 La compensation de la hausse de la DGF au sein des transferts financiers de l'Etat

Entre 1996 et 2008, la DGF a été intégrée à une enveloppe normée de prélèvements sur recettes de l'Etat en faveur des collectivités territoriales¹⁵, indexée sur l'inflation prévisionnelle (entre 1996 et 1998), puis sur la somme de l'inflation prévisionnelle hors tabac et d'une fraction du taux d'évolution du PIB en volume (20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % entre 2001 et 2007) et enfin sur l'inflation prévisionnelle hors tabac (en 2008). Avant 2004, la portée de cette norme était atténuée par l'absence d'intégration à son champ d'application des hausses de dotations de péréquation en faveur des collectivités considérées comme défavorisées.

À compter de 2009, les lois de programmation des finances publiques ont fixé un objectif d'évolution du montant des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, portant sur la somme des prélèvements sur recettes autres que le fonds de compensation de la TVA et des crédits de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*. Ainsi, la LPPF 2009-2012 prévoyait que l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales évolue, hors plan de relance de l'économie et sauf pour l'année 2009, au même rythme que la norme fixée pour l'ensemble des dépenses de l'État, c'est-à-dire l'inflation.

Afin d'en assurer le respect, les augmentations du montant de la DGF au-delà de la norme d'évolution des concours financiers de l'Etat ont été en tout ou partie compensées par la réduction d'autres concours, notamment ceux visant à compenser des allègements de taxe professionnelle.

¹⁵ Outre la DGF, cette enveloppe comprenait notamment la dotation générale de décentralisation (DGD) et la dotation globale d'équipement (DGE) instaurées en 1983, la dotation départementale d'équipement des collèges, la dotation régionale d'équipement scolaire, la dotation de compensation de la suppression progressive de la part « salaires » versée aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle et la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

1.2.2 Une baisse en euros constants jusqu'en 2013, puis une réduction de près de 11 Md€ entre 2014 et 2017

1.2.2.1 Une stabilisation du poids financier de la DGF entre 2011 et 2013

La LPFP 2011-2014 prévoyait un gel en valeur absolue des concours de l'Etat sur un périmètre modifié¹⁶. Sur un périmètre ajusté¹⁷, la LPFP 2012-2017 plafonnait en valeur absolue, en l'orientant légèrement à la baisse, le montant de ces concours entre 2012 et 2015.

Entre 2011 et 2013, le montant de la DGF a été stable en valeur absolue à périmètre constant. Lorsqu'il a augmenté, cette augmentation a été compensée par la réduction d'autres concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Ainsi :

- En 2011, le montant de la DGF a correspondu à son montant de l'année 2010, à périmètre constant¹⁸, corrigé par quatre mouvements de réduction ou de majoration¹⁹.
- En 2012, le montant de la DGF a été identique à celui de 2011 à périmètre constant²⁰.
- En 2013, le montant de la DGF s'est établi au niveau de celui de 2012, à périmètre constant²¹, majoré de 198 M€ afin de financer la progression de la péréquation en son sein. Cette dernière augmentation a été compensée par la réduction d'autres concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

En 2013, la DGF a atteint en valeur absolue son niveau le plus élevé depuis sa création, soit 41,5 Md€. Compte tenu d'une évolution moins rapide que celle des prix à la consommation, il a néanmoins baissé en euros constants par rapport à 2011.

¹⁶ Il intégrait la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle.

¹⁷ Il n'intégrait plus la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle.

¹⁸ Recentralisation pour certains départements de leurs compétences en matière de vaccination prévues par l'article 71 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

¹⁹ Réduction de la DGF de 595 M€ pour compenser avec une année de décalage l'affectation par la loi de finances pour 2010 de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ; intégration à la DGF d'un prélèvement sur recettes ponctuel de 131,2 M€ créé par la loi de finances pour 2010 afin d'accroître la péréquation financière opérée par la DGF ; abondement de la DGF de 86 M€, compensé par une minoration des compensations d'exonérations d'impôts locaux par l'Etat ; majoration de la DGF de 400 M€ à la suite de la suppression en 2011 de la taxe professionnelle supportée par France Télécom, compensée pour le budget de l'Etat par une réduction de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle des communes (DCRTP), ce dernier mouvement conduisant à remettre en cause la neutralité financière originelle de l'assujettissement de France Télécom à la taxe professionnelle pour les collectivités : lors de l'assujettissement de FT à la taxe professionnelle, la DGF des communes et des EPCI avait été réduite en 2003 à due concurrence des recettes fiscales nouvellement acquittées par FT en leur faveur.

²⁰ Hors réfections liées à la recentralisation pour certains départements de leurs compétences de vaccination.

²¹ *Idem.*

1.2.2.2 Une chute du montant de la DGF entre 2014 et 2017

Entre 2014 et 2017, le montant de la DGF a fait l'objet d'une forte réduction (- 10,6 Md€ au total, soit - 25,6 % au total par rapport à 2013), dont l'ampleur était conforme à l'objectif de réduction des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales fixé par la LPFP 2014-2019 pour ces mêmes années.

À titre principal, la réduction du montant de la DGF comprenait une contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques. Le montant de cette contribution, soit 11,5 Md€, correspondait à la part des administrations publiques locales dans la dépense publique en 2013 (21 %), rapportée à 50 Md€ d'économies attendues de l'ensemble des administrations publiques. Cette économie était pour partie compensée par l'augmentation, au sein de la DGF, de dotations de péréquation destinées aux communes et départements considérés comme défavorisés au regard de critères de ressources et de charges (+ 1,1 Md€).

L'évolution de la DGF par année peut être ainsi détaillée :

- 2014 : le montant de la DGF a été fixé au niveau de celui de l'année 2013 à périmètre constant²², diminué de 1,5 Md€ au titre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques et majoré de 119 M€ pour financer la progression des dotations de péréquation. L'incidence de cette majoration sur le montant des concours de l'Etat aux collectivités a été compensée par une minoration des compensations d'exonérations d'impôts locaux par l'Etat.
- 2015 : le montant de la DGF a correspondu à celui de l'année 2014 à périmètre constant²³, diminué de 3,67 Md€ au titre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques et majoré de 317 M€ pour financer la progression de la péréquation. Cette augmentation a été en grande partie compensée par la réduction de certaines dotations de l'Etat visant notamment à compenser des réductions de taxe professionnelle (à hauteur de 158,5 M€).
- 2016 : le montant de la DGF s'est établi au niveau de celui de l'année 2015 à périmètre constant, diminué de 3,67 Md€ au titre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques et majoré pour financer la progression de la péréquation dans des conditions identiques à celles de l'année précédente (317 M€ d'augmentation des dotations de péréquation, dont 158,5 M€ ont été compensés par la réduction de dotations de l'Etat).
- 2017 : le montant de la DGF était identique à celui de l'année 2016 à périmètre constant²⁴, diminué de 2,63 Md€ au titre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques et majoré de 380 M€ pour financer la progression des dotations de péréquation. Cette majoration a été compensée pour moitié par la réduction de certaines dotations de l'Etat visant notamment à compenser des réductions de taxe professionnelle.

²² Ibidem.

²³ Hors réfections liées à la recentralisation pour certains départements de leurs compétences en matière de vaccination et au transfert à l'assurance maladie du financement du dépistage des infections sexuellement transmissibles jusque-là assuré par les départements.

²⁴ Hors réfections liées à la recentralisation pour certains départements de leurs compétences en matière de vaccination et au débasage de la dotation de compensation des départements à hauteur des montants versés au titre de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des pompiers.

Parmi les différentes catégories de collectivités, les départements et les régions ont assumé une contribution au redressement des finances publiques relativement plus élevée que les communes et les intercommunalités. En outre, l'augmentation des dotations de péréquation a bénéficié pour l'essentiel aux communes (1 063 M€), mais seulement à la marge aux départements (80 M€) et pas du tout aux régions. Les intercommunalités n'en ont pas non plus bénéficié.

Tableau n° 1 : la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques (CRFP) à travers la baisse de la DGF (2014-2017, en M€)

	DGF 2013	CRFP 2014	CRFP 2015	CRFP 2016	CRFP 2017	Total CRFP	En % de la DGF 2013
Communes	16 504,9	588,0	1 450,0	1 450,0	725,0	4 213,0	- 25,5 %
Intercommunalités	7 267,2	252,0	621,0	621,0	310,5,0	1 804,5	- 24,8 %
Départements	12 258,4	476,0	1 148,0	1 148,0	1 148,0	3 920,0	- 32,0 %
Régions	5 458,7	184,0	451,0	451,0	451,0	1 537,0	- 28,2 %
Total	41 489,3	1 500,0	3 670,0	3 670,0	2 634,5	11 474,5	- 27,7 %

Source : Cour des comptes à partir de données de la DGCL.

1.2.3 Depuis 2018, une diminution de la DGF en euros constants

1.2.3.1 Une stabilité de la DGF en euros courants à périmètre constant entre 2018 et 2022

En conformité avec l'objectif de stabilité des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales²⁵ fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (article 16), le montant de la DGF a été gelé à périmètre constant au cours de ces mêmes années.

Au lieu de continuer à emprunter la voie d'une baisse de la DGF, la contribution des collectivités au redressement des finances publiques devait être assurée par la contractualisation entre l'Etat et les collectivités les plus importantes²⁶ de l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, en application de la loi de programmation précitée (article 13). Le déclenchement de la crise sanitaire de la Covid-19 en mars 2020 a conduit à suspendre ce dispositif, dit des « contrats de Cahors ». Il n'a pas été remis en vigueur depuis lors.

Par année, la stabilité du montant de la DGF peut être ainsi détaillée :

²⁵ Somme formée par les prélèvements sur recettes, hors FCTVA, et les crédits de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*.

²⁶ Régions, départements et communes et EPCI dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal dépassaient 60 M€ au titre de l'année 2016, soit 321 entités au total.

- 2018 : à périmètre constant, le montant de la DGF a été fixé au niveau de celui de l'année 2017, majoré de 5 M€²⁷ afin de financer l'augmentation des dotations de péréquation des départements. Outre des ajustements mineurs²⁸, cette quasi-stabilité à périmètre constant recouvre toutefois une évolution de grande ampleur du périmètre de la DGF : la suppression de la DGF des régions (3,93 Md€ en 2017), instaurée en 2004 et remplacée à compter de 2018 par l'affectation d'une fraction de TVA.
- 2019 : sous réserve de réductions de portée limitée²⁹, le montant de la DGF a correspondu à celui de l'année 2018 à périmètre constant³⁰.
- 2020 : sous réserve de mouvements de faible portée³¹, le montant de la DGF s'est inscrit au même niveau que celui de l'année 2019 à périmètre constant³².
- 2021 : sous une réserve identique³³, le montant de la DGF a été égal à celui de l'année 2020 à périmètre constant³⁴.
- 2022 : sous la même réserve³⁵, le montant de la DGF s'est établi au niveau de celui de 2021 à périmètre constant³⁶.

Au cours de cette même période 2018-2022, le montant des dotations de péréquation des communes et, dans une moindre mesure, des intercommunalités et des départements a continué à augmenter. À la différence de la période 2014-2017 précédente, leur progression (soit 0,9 Md€ au total) a été entièrement financée par redéploiement, par réduction des dotations forfaitaires (communes et départements) et de compensation (intercommunalités).

1.2.3.2 Une revalorisation de la DGF mais inférieure à l'inflation en 2023 et 2024

Dans le contexte d'une forte inflation, le montant de la DGF a été revalorisé en 2023 et en 2024 à périmètre constant.

²⁷ La DGF a par ailleurs été majorée de 1 M€ pour abonder le fonds d'aide au logement d'urgence (FARU).

²⁸ Minoration consécutive au débasage de la dotation de compensation des départements à due concurrence des montants versés au titre de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers et réflexions liées à la recentralisation pour certains départements de leurs compétences en matière de vaccination.

²⁹ Non reconduction de l'abondement de 2018 du FARU (1 M€) et minoration de 5 M€ afin de gager la création sur la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales* de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, qui bénéficie à certaines communes dont une partie du territoire est comprise dans un site « Natura 2000 », dans un parc national ou dans un parc naturel marin.

³⁰ Hors réflexion de la dotation forfaitaire versée au département de Mayotte du fait de la recentralisation du financement du RSA et réflexions liées à la recentralisation de la compétence vaccinale pour certains départements.

³¹ Augmentation du FARU (1,5 M€) et nouvelle minoration (5 M€) pour financer la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité (mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*).

³² Hors réflexion des dotations forfaitaire et de compensation versées au département de La Réunion du fait de la recentralisation du financement du RSA, nouvelle réflexion de la dotation forfaitaire de Mayotte à ce même titre, réflexions des dotations de compensation de certains départements au titre de la recentralisation de la vaccination.

³³ Pour le FARU, supplément de 2 M€ en 2021 et non reconduction de la hausse de 1,5 M€ de 2020, soit + 0,5 M€.

³⁴ Hors nouvelle réflexion de la dotation de compensation versée au département de La Réunion et de l'ajustement à la hausse de la dotation forfaitaire de Mayotte au titre de la recentralisation du financement du RSA et de réflexions liées à la recentralisation de la lutte contre la tuberculose et de la vaccination dans certains départements.

³⁵ Non-reconduction de l'abondement du FARU intervenu en loi de finances pour 2021 (2 M€).

³⁶ Hausse de la dotation de compensation versée au département de La Réunion au titre d'une réévaluation à la baisse du droit à compensation de l'Etat au titre de la recentralisation du financement du RSA.

En 2023, le montant de la DGF a été abondé de 320 M€ à périmètre constant³⁷ afin de financer une augmentation des dotations de péréquation versées aux communes et aux intercommunalités. Toujours à périmètre constant, la DGF a ainsi augmenté de 1,2 %.

A périmètre constant, le projet de loi de finances pour 2024 prévoyait pour l'essentiel³⁸ une augmentation de 220 M€ du montant de la DGF. A la suite d'une annonce en ce sens de la Première ministre au congrès de l'association des maires de France (novembre 2023), la loi de finances pour 2024 a de nouveau augmenté le montant de la DGF de 320 M€³⁹, soit + 1,2 %.

Les augmentations de la DGF en 2023 et 2024 ont été intégralement affectées aux dotations de péréquation des communes et, dans une moindre mesure, des intercommunalités.

Compte tenu de la poussée de l'inflation, le recul du montant de la DGF en euros constants en 2023 et, *a fortiori*, pour les deux années 2022 et 2023, est plus prononcé que celui qui résultait du gel de la DGF en euros courants au cours des années 2018 à 2021 prises individuellement ou en cumul. Sous réserve de la réalisation de la prévision d'inflation, le recul de la DGF en euros constants en 2024 reviendrait peu ou prou au niveau observable avant 2022.

Tableau n° 2 : évolution de la DGF en termes réels à périmètre constant (2018-2023)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Evolution de la DGF à périmètre constant	-	-	-	-	-	+ 1,2 %	+ 1,2 %
Indice des prix à la consommation	+ 1,8 %	+ 1,1 %	+ 0,5 %	+ 1,6 %	+ 5,2 %	+ 4,9 % (Insee, janvier 2024)	+ 2,6 % (prévision PLF 2024)
Diminution de la DGF en termes réels	- 1,8 %	- 1,1 %	- 0,5 %	- 1,6 %	- 5,2 %	- 3,7 %	- 1,4 %
En cumul	- 4,9 %				- 8,7 %		- 1,4 %

Source : Cour des comptes à partir des données des lois de règlement et de l'Insee.

³⁷ À périmètre courant, la DGF a baissé de 144,5 M€ (- 0,5 %) par rapport à 2022, sous l'effet de la reprise intégrale des dotations de compensation et de la reprise partielle des dotations forfaitaires des départements de Seine-Saint-Denis et des Pyrénées orientales, dans le cadre de la recentralisation du financement du RSA et de la minoration de la dotation de compensation d'un département du fait de la recentralisation de la compétence vaccinale.

³⁸ Le montant de la DGF est de surcroît majoré de 2,5 M€ afin d'abonder le FARU.

³⁹ À périmètre courant, la DGF augmente de 313,7 M€ par rapport à 2023, compte tenu de la reprise partielle de la dotation de compensation de l'Ariège dans le cadre de la recentralisation du RSA et de la réfaction de la dotation de compensation d'autres départements au titre de la recentralisation de la compétence vaccinale.

1.3 Un enjeu financier toujours de premier plan pour l'Etat et les collectivités territoriales

La déconnexion de la DGF par rapport à l'évolution nominale du PIB, qui détermine sur le long terme celle des recettes publiques à taux constant de prélèvement, a entraîné une forte réduction de la place de la DGF dans le budget de l'Etat comme dans ceux des communes, intercommunalités et départements auxquels elle est affectée. Pour autant, la DGF reste un élément important du dialogue entre l'Etat et les représentants des collectivités territoriales.

1.3.1 Une charge pour l'Etat en réduction continue mais encore considérable

Le poids financier de la DGF pour le budget de l'Etat connaît un triple déclin : par rapport aux recettes fiscales et non fiscales de l'Etat sur lesquelles la DGF est prélevée ; dans l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, dont elle est historiquement la composante centrale ; au sein des prélèvements sur les recettes de l'Etat en faveur des collectivités, parmi lesquels elle reste néanmoins majoritaire.

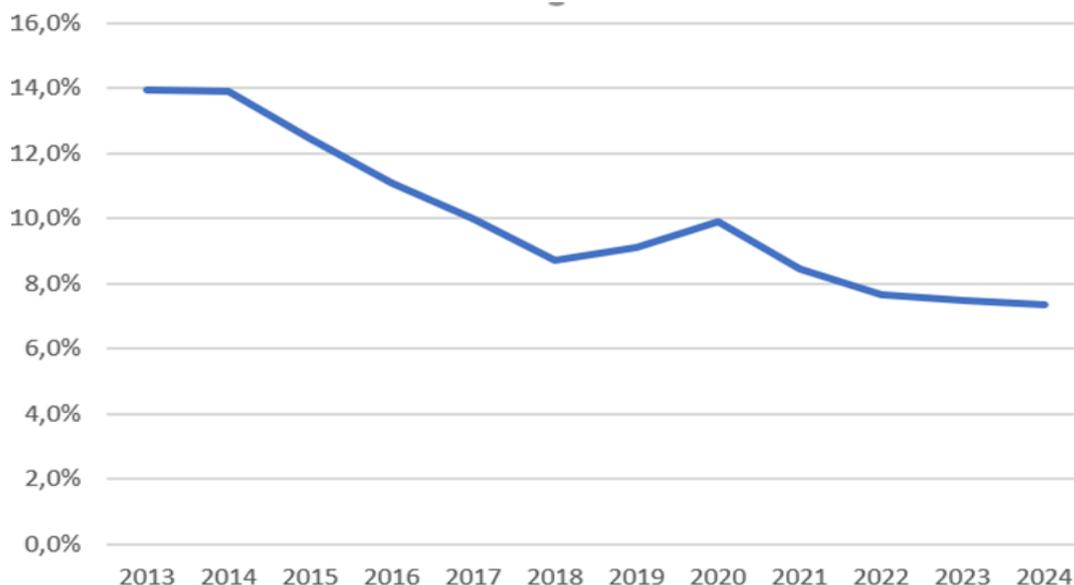
1.3.1.1 Une part déclinante des recettes de l'Etat

Dans la loi de finances pour 2024, la DGF représente 7,3 % des recettes fiscales et non fiscales de l'Etat, hors fonds de concours, contre 13,9 % en exécution 2013.

La chute de la place de la DGF dans les recettes fiscales et non fiscales de l'Etat traduit au premier chef l'incidence de la mise à contribution de ce prélèvement sur recettes au redressement des finances publiques, sous la forme d'une réduction de grande ampleur entre 2014 et 2017, puis d'un effritement en euros constants avant 2014 et depuis 2018, qui a accéléré en 2022 et 2023 du fait de l'inflation. Elle découle aussi d'effets de périmètre liés au remplacement en 2018 de la DGF des régions (3,9 Md€ en 2017) par l'affectation à ces dernières d'une fraction de TVA et à la compensation par des baisses de la DGF de la recentralisation par l'Etat du financement du RSA dans certains départements⁴⁰ et de compétences sanitaires (dont l'effet cumulatif peut être estimé à 0,6 Md€).

⁴⁰ Guyane et Mayotte en 2019, La Réunion en 2020, Seine-Saint-Denis et Pyrénées orientales en 2022 et, en dernier lieu, Ariège en 2023.

Graphique n° 2 : part de la DGF dans les recettes fiscales et non fiscales de l'Etat, hors fonds de concours (2013-2024, en %)



Source : Cour des comptes à partir des données des lois de règlement pour les années 2005 à 2022 et des lois de finances pour les années 2023 et 2024.

Note de lecture : le pourcentage ici représenté des recettes fiscales et non fiscales de l'Etat s'applique aux recettes hors fonds de concours, nettes des remboursements et dégrèvements.

En neutralisant les effets de périmètre, la chute du poids relatif de la DGF dans les recettes fiscales et non fiscales de l'Etat est un peu moins marquée : en 2024, la DGF représenterait ainsi 8,6 % des recettes fiscales et non fiscales de l'Etat, hors fonds de concours.

1.3.1.2 Un poids qui se réduit dans les concours financiers de l'Etat aux collectivités

Dans la loi de finances pour 2024, la DGF représente 17,6 % de l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales (transferts de recettes d'impôts nationaux prélevés sur recettes, crédits budgétaires), contre 40,7 % en exécution 2013.

Outre l'évolution de son montant, la chute de la DGF dans l'ensemble des concours financiers de l'Etat traduit une transformation de grande ampleur de leur composition en faveur des transferts de recettes d'impôts nationaux : taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE), taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et, surtout, taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

La TVA tient en effet une place croissante dans les concours de l'Etat.

Depuis 2018, elle compense la suppression de la DGF des régions et, depuis 2021, celle d'impôts locaux. Depuis 2021, les régions bénéficient d'une fraction de TVA afin de compenser la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui leur était affectée ; les départements et les intercommunalités perçoivent d'autres fractions de TVA afin de compenser les incidences de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (les intercommunalités ont perdu cette recette ; les départements ont perdu les recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui ont été réaffectées aux communes afin de compenser à celles-ci la perte des recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales).

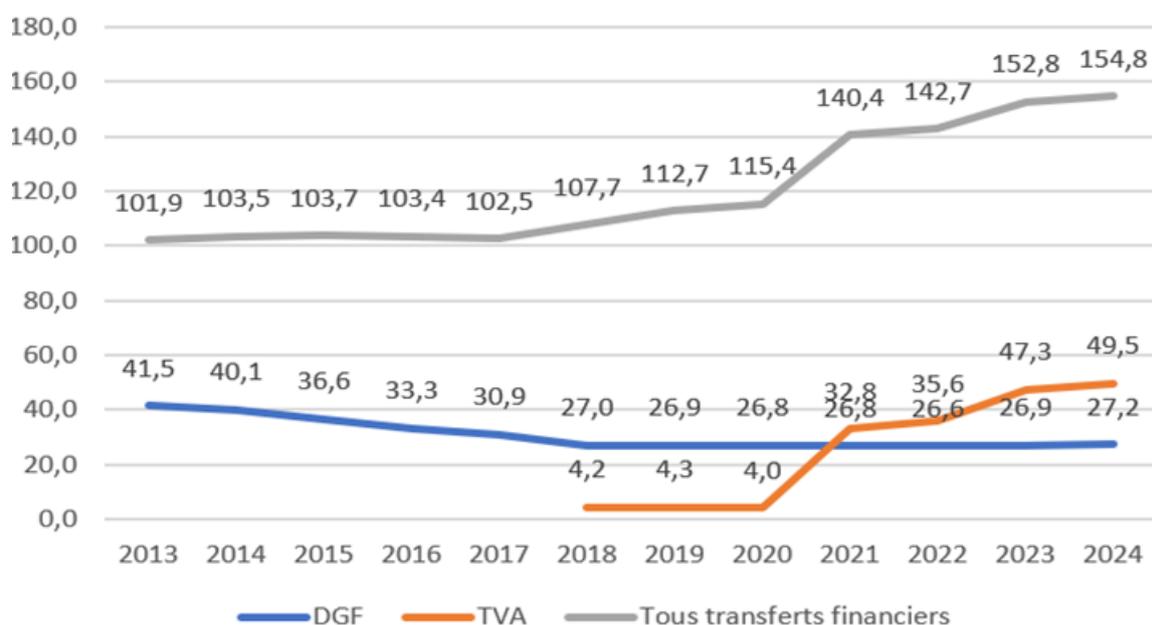
À compter de 2023, les départements et les intercommunalités sont affectataires de nouvelles fractions de TVA afin de compenser la suppression de la CVAE.

Les fractions de TVA affectées aux collectivités territoriales ont un caractère dynamique : les collectivités bénéficient de la totalité du montant de l'évolution annuelle des recettes de TVA qui leur sont affectées (« dynamique d'évolution »), dès la première année de leur affectation ou exceptionnellement l'année suivante (en 2022 pour la TVA compensant aux départements la réaffectation de la taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes).

En 2024, la TVA représenterait 32,0 % des transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, contre 3,3 % en 2018, lorsqu'elle a remplacé la DGF des régions. Les collectivités territoriales percevraient 25 % des recettes nettes de TVA contre 2,5 % en 2018.

Comme le montre le graphique ci-après, la chute de la DGF à périmètre constant a fortement contribué à la stagnation des transferts financiers de l'Etat aux collectivités entre 2013 et 2017. À partir de 2018, leur montant remonte sous l'effet des premières étapes de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, compensée avant 2021 par des dégrèvements (+10,8 Md€ entre 2017 et 2020). Depuis 2021, cette compensation est intégralement assurée par des recettes de TVA. Le transfert de recettes de TVA devient alors le premier concours de l'Etat, tandis que la DGF n'est plus qu'en deuxième position.

Graphique n° 3 : évolution des transferts de l'Etat aux collectivités (2013-2024, en Md€ d'autorisations d'engagement consommées)



Source : Cour des comptes à partir des données des lois de règlement 2013-2022 et des lois de finances 2023 et 2024.

De manière plus secondaire, la diminution de la place de la DGF dans l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités découle aussi de la hausse des dotations de l'Etat visant à soutenir leur effort d'investissement, sous l'effet :

- de la création de dotations nouvelles : dotation de soutien à l'investissement local (DSIL, 2016), DSIL exceptionnelle dans le cadre de France Relance (2020) et fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (« fonds vert », 2023) ;

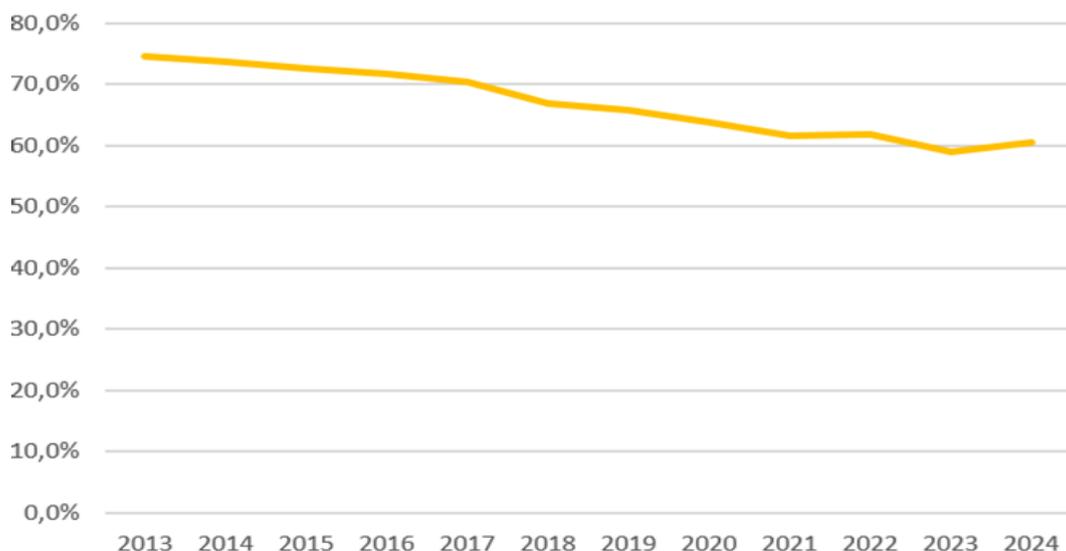
- de la transformation de dotations existantes en de nouvelles dotations : dotation de la politique de la ville (DPV, 2010)⁴¹, dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR, 2011)⁴² et dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID, 2019)⁴³.

Au total, les dotations de l'Etat à l'investissement local, exprimées en crédits de paiement, atteignent 3,3 Md€ dans la loi de finances pour 2024, après 2,8 Md€ en 2023 et 2,1 Md€ en 2022, contre 0,8 Md€ en 2013.

1.3.1.3 Une réduction du poids de la DGF dans les prélèvements sur recettes de l'Etat en faveur des collectivités

La DGF occupe une place déclinante dans les prélèvements sur les recettes de l'Etat en faveur des collectivités territoriales. Dans la loi de finances pour 2024, elle ne représente plus que 60,2 % de leur montant, contre 74,7 % en exécution 2013.

Graphique n° 4 : part de la DGF dans les prélèvements sur les recettes de l'Etat en faveur des collectivités territoriales (2013-2024, en %)



Source : Cour des comptes à partir des données des lois de règlement 2013-2022 et des lois de finances 2023 et 2024.

Cette évolution traduit des évolutions dans la composition des prélèvements sur recettes autres que la DGF : création (2021) du prélèvement compensant la réduction de moitié des valeurs locatives cadastrales des locaux industriels prises en compte pour le calcul de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la contribution foncière des entreprises (4 Md€ prévus en 2024) ; dynamique du fonds de compensation de la TVA depuis 2020 (7,1 Md€ prévus en 2024) ; prélèvements sur recettes exceptionnels destinés à soutenir les collectivités locales

⁴¹ La DPV a remplacé la dotation de développement urbain (DDU).

⁴² La DETR a remplacé la dotation générale d'équipement (DGE) et la dotation de développement rural.

⁴³ La DSIND est issue de la transformation de la dotation générale d'équipement (DGE) des départements

pendant la crise sanitaire (2020 et 2021)⁴⁴, puis face aux effets de l'inflation sur leurs dépenses (2022⁴⁵ et 2023⁴⁶) ; en sens opposé, chute des compensations d'exonérations de la fiscalité locale à la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (2021).

1.3.2 Une place moins importante dans les recettes des collectivités territoriales, mais toujours élevée pour beaucoup d'entre elles

1.3.2.1 Une place déclinante de la DGF dans les recettes de fonctionnement des collectivités

À titre principal, les recettes de fonctionnement des collectivités territoriales comprennent des impôts locaux, principalement assis sur le foncier (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, cotisation foncière des entreprises et taxe d'habitation sur les résidences secondaires), des fractions d'impôts nationaux (TVA, TICPE et TSCA), des dotations de l'Etat, en premier lieu la DGF, et des recettes tarifaires et domaniales.

Entre 2014 et 2023, la part de la DGF dans les recettes réelles de fonctionnement des collectivités territoriales (communes, départements et régions) et de leurs groupements (établissements publics de coopération intercommunale ou EPCI) a, en moyenne, été divisée par près de deux. En 2023, la DGF ne représentait plus que 10,7 % de leurs recettes de fonctionnement, contre 19,3 % en 2014.

Cette chute reste très significative quand on neutralise l'effet de périmètre lié à la suppression de la DGF des régions en 2018. Ainsi, la part des recettes de fonctionnement procurées par la DGF s'est réduite de 18,3 % à 12,6 % pour les communes, de 20,6 % à 11,8 % pour les intercommunalités et de 18,2 % à 11,0 % pour les départements entre 2014 et 2023.

Alors que la DGF a cessé de longue date d'être indexée sur l'inflation, les bases des impôts locaux assis sur le foncier sont revalorisées chaque année en fonction de l'inflation constatée (sauf exception, de novembre de l'année N-2 à novembre N-1). De plus, le poids des impôts locaux s'accroît sous l'effet de hausses de taux décidées par une partie des collectivités.

S'agissant des impôts nationaux partagés avec l'Etat et la protection sociale, les recettes de TVA affectées aux régions, départements et intercommunalités évoluent de manière plus dynamique que la DGF sous le double effet de l'inflation et de la croissance en volume de la consommation, sauf année exceptionnelle (2020, année marquée par la crise sanitaire et 2023, qui enregistre un tassement de la consommation en volume). Compte tenu de l'évolution des tarifs des contrats d'assurance habitation et automobile, les recettes de TSCA affectées aux départements augmentent elles aussi généralement plus que l'inflation.

⁴⁴ Collectivités du bloc communal confrontées à des pertes de recettes fiscales et domaniales du fait de la crise sanitaire et régions d'outre-mer confrontées à des pertes de recettes d'octroi de mer et de taxe spéciale de consommation du fait de la crise sanitaire.

⁴⁵ 430 M€ au titre du soutien exceptionnel pour les communes et leurs groupements face à la croissance des prix de l'énergie et de la revalorisation du point d'indice en 2022 (consommé à hauteur de 417 M€), 120 M€ pour compenser partiellement la revalorisation du RSA auprès des départements et 18 M€ pour compenser la revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle auprès des régions (ces deux derniers concours ont été intégralement consommés).

⁴⁶ 1,5 Md€ au titre du soutien exceptionnel aux collectivités, au titre de l'année 2023, face à la croissance des prix de l'électricité. Le montant définitif n'est pas connu à ce jour, mais sera beaucoup plus faible.

Enfin, l'inflation du prix des biens immobiliers et l'augmentation la plupart des années du nombre de transactions immobilières ont favorisé jusqu'en 2022 compris une hausse considérable des recettes de droits de mutation à titre onéreux, impôt national avant la loi de décentralisation de 1983, affectées aux départements et aux communes.

1.3.2.2 Une place toujours importante pour certaines collectivités

Les ratios précités qui rapportent la DGF aux recettes de fonctionnement des communes, des intercommunalités et des départements sont des moyennes qui recouvrent de fortes disparités au sein de chacune de ces trois catégories d'entités locales.

Lorsque l'on prend en compte le critère de la démographie, la DGF représente une part sensiblement plus élevée des recettes de fonctionnement des communes de petite taille (moins de 3 500 habitants) et, à l'inverse, moins élevée de celles des communes de grande taille (plus de 100 000 habitants). S'agissant des intercommunalités, la part des recettes de fonctionnement procurée par la DGF augmente en règle générale en fonction de leur population ; elle est environ une fois et demi plus élevée pour les intercommunalités de très grande taille (plus de 300 000 habitants) que pour les autres. Pour les départements, la DGF tient une place d'autant plus élevée dans leurs recettes de fonctionnement que leur population est faible ; elle est deux fois plus élevée pour les départements de petite taille (moins de 250 000 habitants) que pour ceux de très grande taille (plus d'un million d'habitants).

Tableau n° 3 : part de la DGF dans les recettes de fonctionnement en fonction de la population des communes, des intercommunalités et des départements (2023, en %)

Tranche de population	Moyenne par tranche de population
Communes : 12,6 % des recettes de fonctionnement en moyenne	
< 3 500 habitants	16,2 %
3 500 – 19 999 habitants	12,4 %
20 000 – 49 999 habitants	12,4 %
50 000 – 99 999 habitants	12,6 %
100 000 habitants et plus	8,7 %
Intercommunalités : 11,8 % des recettes de fonctionnement en moyenne	
< 10 000 habitants	7,1 %
10 000 – 19 999 habitants	7,9 %
20 000 – 49 999 habitants	8,1 %
50 000 – 99 999 habitants	9,9 %
100 000 – 299 999 habitants	10,0 %
300 000 habitants et plus	11,6 %
Départements : 110 % des recettes de fonctionnement en moyenne	
< 250 000 habitants	16,6 %
250 000 – 499 999 habitants	12,4 %
500 000 – 999 999 habitants	12,2 %
1 000 000 d'habitants et plus	8,9 %

Source : Cour des comptes à partir de données de la DGFIP.

Dans certaines collectivités, la DGF représente une grande partie des recettes de fonctionnement. Pour 15 039 communes (43 % des communes), 36 intercommunalités (près de 3 %) et trois départements, cette part dépassait 20 % des recettes de fonctionnement en 2023. Elle dépassait même 50 % pour 280 communes et trois intercommunalités.

1.3.3 Une évolution de la DGF qui contribue à freiner les dépenses des collectivités

Bien que son poids financier ait diminué, la DGF reste un enjeu majeur des reproches et des attentes des représentants des collectivités territoriales, avant tout des communes, à l'égard de l'Etat.

Cela n'est pas seulement la conséquence d'une part toujours élevée des recettes de fonctionnement pour certaines collectivités (voir *supra*), mais aussi de l'incidence de l'évolution du montant de la DGF depuis la décennie précédente sur les marges de manœuvre des collectivités en matière de dépenses de fonctionnement et d'investissement⁴⁷.

Compte tenu de l'obligation d'équilibre de leurs budgets de fonctionnement, la chute de la DGF entre 2014 et 2017 a contribué à réduire le poids des dépenses des collectivités, passées de 10,9 % à 10,1 % du PIB entre 2013 et 2017 ; de fait, les objectifs de la loi de programmation des finances publiques concernant les administrations publiques locales⁴⁸ ont été dépassés⁴⁹.

Devant la chute de la DGF, puis son effritement en euros constants depuis 2018, les collectivités ont ralenti l'évolution de leurs dépenses ou, avec un effet moins marqué au global, mobilisé d'autres ressources (augmentation des taux des impôts locaux, recours accru à l'emprunt). La baisse de la DGF concourt ainsi à expliquer celle des dépenses de fonctionnement des collectivités, passées de 8,6 % à 8,0 % du PIB entre 2014 et 2019, niveau stable depuis lors. En outre, les dépenses d'investissement sont passées de 2,4 % du PIB en 2013 à 1,8 % du PIB en 2017 ; au cours des années suivantes, elles ont remonté aux alentours de 2 % du PIB. L'évolution de la DGF a contribué à cette évolution, mais n'en est probablement pas le seul facteur explicatif : traditionnellement, les dépenses d'investissement augmentent jusqu'à l'année précédant celle des élections municipales (2013) afin d'assurer la réalisation des engagements du mandat municipal, puis diminuent l'année de l'élection (2014) et l'année suivante (2015), avant de remonter par la suite⁵⁰.

⁴⁷ Dans les budgets des collectivités, l'excédent de la section de fonctionnement est, après déduction des remboursements d'emprunts, consacré avec d'autres recettes au financement des investissements.

⁴⁸ Outre les collectivités territoriales (communes, départements et régions) et leurs groupements (intercommunalités et syndicats), cette catégorie de la comptabilité nationale comprend également des établissements publics locaux (en particulier Ile-de-France mobilités et la Société du Grand Paris).

⁴⁹ La LPFP 2013-2017 fixait l'objectif d'un ratio de dépenses des administrations publiques (APUL) rapportées au PIB de 11,4 % en 2017, contre 11,9 % en 2013 ; ce ratio s'est élevé à 11,1 % en 2017.

⁵⁰ Dans le sens de cette observation, le ratio des dépenses d'investissement rapportées au PIB a augmenté en 2018 (à 1,9 %) et à nouveau en 2019 (à 2,1 %), avant de se stabiliser entre 2020 et 2021 (à 2,0 %).

L'évolution défavorable de la DGF a conduit les régions à demander et à obtenir, à la suite de leur redécoupage⁵¹ et de l'attribution de nouvelles compétences⁵², le remplacement à compter de 2018⁵³ de la DGF qui leur était attribuée par une ressource plus dynamique : une fraction des recettes de la TVA.

En raison notamment de l'écrêtement de leur dotation forfaitaire héritée de l'ancienne taxe locale sur les ventes de détail puis du VRTS pour financer l'augmentation des sommes consacrées à la péréquation entre 2018 et 2022, certaines communes ne perçoivent plus du tout de DGF (en 2023, c'était le cas de 286 communes) ou un faible montant rapporté au nombre de leurs habitants (pour 339 communes, il était inférieur à 10 € par habitant en 2023). Une partie des élus des communes concernées estiment cette situation anormale au regard de l'exercice par leur commune de compétences pour le compte de l'Etat (comme la tenue de l'état civil ou l'instruction des demandes de titres d'identité).

Que représente aujourd'hui la DGF par comparaison au passé ?

En 2024, la DGF représenterait 12,4 % des recettes nettes de TVA, contre 16,45 % à sa création en 1979. Afin d'assurer la comparabilité de la DGF de 2024 avec celle de 1979, il convient toutefois de neutraliser l'incidence des extensions du périmètre de la DGF intervenues en 2004 et 2005. Cette proportion se réduit alors à 9 %, soit une baisse de l'ordre de 45 %.

À périmètre courant, la DGF représente en revanche une part sensiblement plus élevée, soit 17,5 %, des recettes nettes de TVA affectées à l'Etat et aux collectivités territoriales. En effet, une grande partie des recettes de TVA (27,5 % en 2024) bénéficie à la protection sociale⁵⁴ afin de compenser les allègements généraux de cotisations sociales à la charge des employeurs de salariés du secteur privé.

À périmètre et en euros constants, la DGF de 2024 versée aux communes, aux intercommunalités et aux départements représente environ 86 % de celle de 2018, mais 61 % de celle de 2013, l'écart s'expliquant par une DGF plus élevée en 2013 qu'en 2018 et par la prise en compte de cinq années de plus de sous-indexation par rapport à l'inflation.

Par ailleurs, la DGF de 2024, ramenée à son périmètre plus étroit d'avant 2004, représente environ 107 % de celle de 1979, malgré sa forte réduction en valeur absolue entre 2014 et 2017. Elle continue en effet à intégrer les effets de sa longue indexation sur l'évolution des recettes de TVA, puis sur une partie de la croissance économique jusqu'aux années 2000.

⁵¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁵² Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

⁵³ En application de la loi de finances pour 2017.

⁵⁴ Régime général de sécurité sociale, régime de retraite complémentaire des salariés du secteur privé (Agirc-Arrco) et régime d'assurance chômage (Unédic).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En 1979, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été créée en remplacement du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS), qui avait lui-même remplacé la taxe locale sur les ventes instaurée en 1941 en remplacement d'impôts locaux encore plus anciens.

Depuis l'origine, la DGF est un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Elle l'est demeurée jusqu'à ce jour, bien que son montant n'ait plus un caractère évaluatif, mais soit fixé exactement par la loi de finances annuelle depuis 2011.

La DGF est versée aux communes, aux intercommunalités et aux départements. Entre 2004 et 2017, elle l'a également été aux régions.

Pendant longtemps, elle a été le premier concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Elle a cessé de l'être en 2021, en raison d'une importante transformation de la composition de ces concours.

D'une part, la DGF a cessé d'être indexée sur l'inflation et une fraction de la croissance économique en volume pour ne plus être indexée que sur l'inflation, puis a cessé d'être indexée. Entre 2014 et 2017, son montant a été fortement réduit afin de faire contribuer les collectivités au redressement des finances publiques. Cet objectif a été atteint, les dépenses des collectivités – d'investissement mais aussi de fonctionnement – reculant par rapport au PIB. Compte tenu de sa stagnation à périmètre constant entre 2018 et 2022, puis d'une revalorisation inférieure à l'inflation en 2023 et 2024, la DGF a par la suite continué à reculer en euros constants.

D'autre part, la TVA a pris une place croissante au sein des concours de l'Etat à partir de 2018, afin de compenser la suppression de la DGF des régions, puis celle de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Depuis 2021, elle supplante la DGF en tant que premier concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales.

Tout en représentant une part déclinante des concours de l'Etat et des recettes des collectivités, la DGF reste un enjeu de premier plan du dialogue financier entre l'Etat et les collectivités, en raison de la masse financière qu'elle représente (27,2 Md€ en 2024), de sa place déterminante dans les recettes de certaines collectivités et de l'incidence de son évolution annuelle sur les moyens dont peuvent disposer les collectivités pour financer leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement. Dans le cadre de ce dialogue, les enjeux de répartition entre collectivités exposés dans les développements suivants ne sont pas moins importants.

2 UNE DGF TRES COMPLEXE POUR TENTER D'EMBRASSER LA DIVERSITE DES SITUATIONS LOCALES

Du montant de la DGF fixé par la loi de finances sont déduits trois prélèvements, dits « préciputs », au titre des frais de gestion du comité des finances locales (CFL) et d'instances qui lui sont liées, de la mise à disposition de fonctionnaires territoriaux aux organisations syndicales et de la correction d'erreurs de répartition en défaveur de certaines collectivités. La Cour estime que l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement du CFL et des instances qui lui sont liées devraient être financées sur des crédits budgétaires du ministère de l'intérieur (voir annexe n° 2).

Le montant de la DGF après déduction des « préciputs » est réparti entre ses multiples composantes en fonction de dispositions législatives généralement codifiées dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) et, de manière subsidiaire, de décisions du CFL (voir annexe n° 3 sur la répartition par étapes de la DGF entre ses composantes et annexe n° 4 sur les décisions du CFL pour la période 2017-2023).

Les composantes de la DGF sont versées, selon le cas, aux communes, aux intercommunalités ou aux départements. Leur montant est réparti entre les entités locales auxquelles elles sont destinées en fonction de règles d'éligibilité et de calcul prévues par des dispositions législatives et réglementaires du CGCT. Les paramètres de calcul assurent le versement intégral du montant exact de la DGF après déduction des préciputs « précités »⁵⁵.

En 2023, la loi de finances a fixé à 26,93 Md€ le montant global de la DGF. Après déduction des préciputs, 26,91 Md€ ont été répartis : 12,35 Md€ pour les composantes affectées aux communes (45,8 % du montant réparti), 6,30 Md€ pour celles des intercommunalités (23,5 %) et 8,27 Md€ pour celles des départements (30,7 %).

2.1 Une architecture compliquée

L'emploi du terme de « dotation » au singulier dans la dénomination de la DGF peut apparaître usurpé au regard de l'existence d'un grand nombre de composantes de celle-ci. La DGF juxtapose des dotations forfaitaires et de compensation semi-figées et des dotations de péréquation dont la répartition évolue chaque année en fonction de données contemporaines. La plupart des composantes de la DGF ont pour objet de corriger les effets jugés problématiques d'autres composantes.

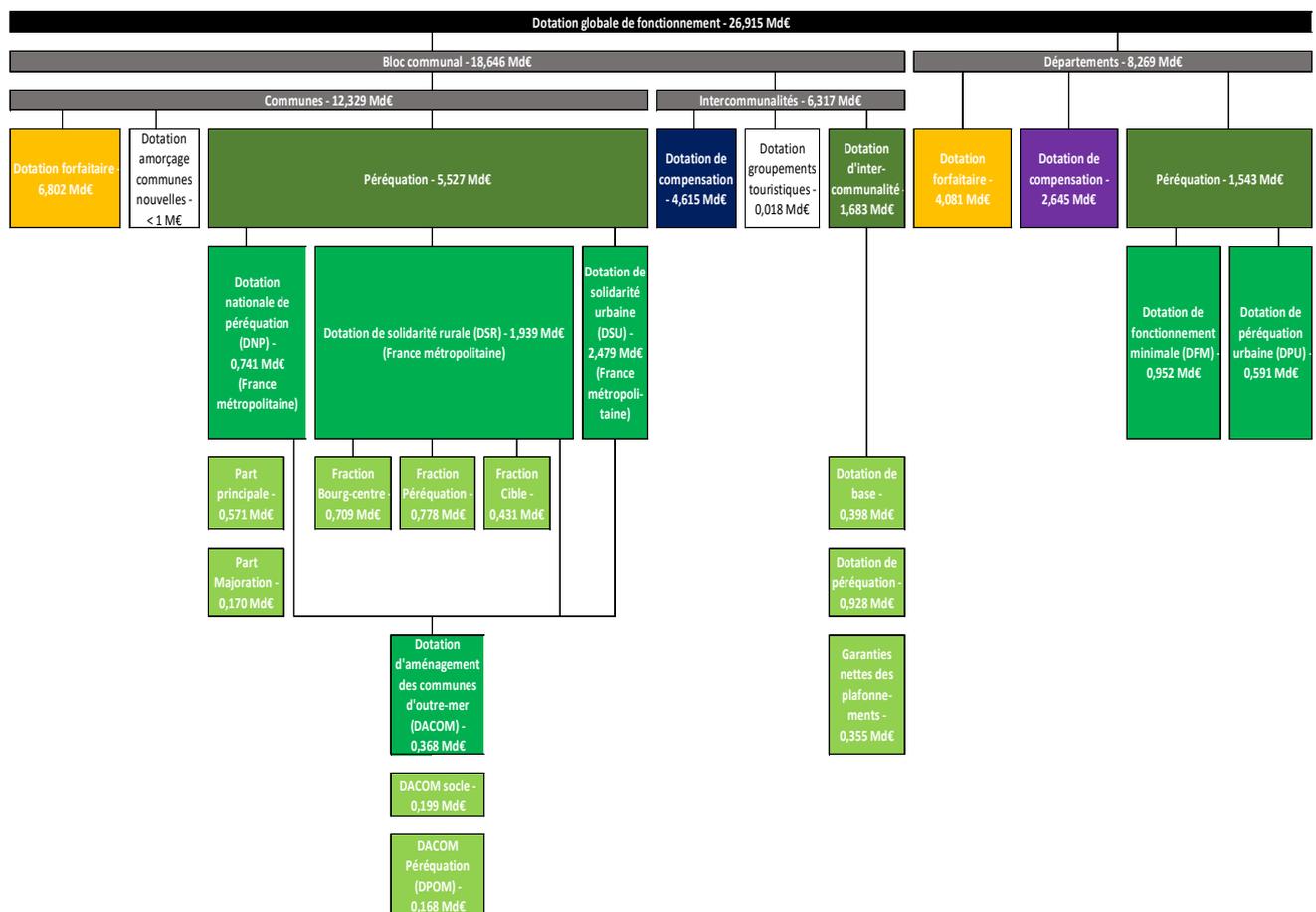
⁵⁵ En particulier, le montant des composantes péréquatrices de la DGF est réparti entre les collectivités qui leur sont éligibles en recourant à une valeur de point ajustable chaque année.

2.1.1 Un grand nombre de composantes sédimentées dans le temps

La DGF a quatre finalités : compenser sur le long terme la suppression de la taxe locale sur les ventes ; compenser pour partie la réduction d’autres impôts locaux (taxe professionnelle) ; compenser certains transferts de compétences ; redistribuer des ressources en faveur des collectivités moins favorisées⁵⁶.

La compensation de la suppression de la taxe locale sur les ventes est assurée par des dotations forfaitaires, celle de la réduction d’autres impôts locaux et de transferts de compétences par des dotations de compensation et la redistribution de ressources en faveur des collectivités moins favorisées par des dotations de péréquation qui comportent elles-mêmes de nombreuses composantes. On peut dénombrer jusqu’à 18 composantes « primaires » de la DGF, car ne comportant pas d’autres subdivisions.

Graphique n° 5 : les composantes de la DGF (2023, en Md€)



Source : Cour des comptes.

⁵⁶ Avant la loi de finances pour 2024, la DGF avait une cinquième finalité : inciter les communes à fusionner. La loi de finances pour 2024 a instauré une dotation en faveur des communes nouvelles, sous la forme d’un prélèvement sur les recettes de l’Etat distinct de la DGF (17,6 M€) et composé de deux parts « amorçage » et « garantie » (article L. 2113-22-1 du CGCT).

2.1.1.1 La DGF des communes : dix composantes

La DGF attribuée aux communes comprend :

- Une dotation forfaitaire : depuis 1993, elle consolide les composantes de la DGF des communes issues de la réforme de 1985 - dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation et concours particuliers⁵⁷. Dans la réforme de 1985, la dotation de base consolidait elle-même les ressources procurées par la dotation forfaitaire créée en 1979 en remplacement du mécanisme de garantie d'attribution du VRTS, et donc de l'ancienne taxe locale sur les ventes de détail, tandis que les dotations de péréquation et de compensation succédaient à la dotation de péréquation créée en 1979⁵⁸.
- Une dotation d'aménagement, qui comprend trois dotations de péréquation :
 - La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), créée en 1991 afin de renforcer les ressources des communes urbaines pauvres dotées de ressources limitées au regard de charges élevées. Les deux premiers tiers des communes de plus de 10 000 habitants et le premier dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants sont classées en fonction d'un indice synthétique comprenant le potentiel financier par habitant et des critères de charges, parmi lesquels le revenu moyen par habitant tient une plus grande place depuis 2017⁵⁹. Le montant attribué est égal au produit de la population par la valeur de l'indice, pondéré par l'effort fiscal et par un coefficient fonction du rang de classement des communes, lui-même majoré par des coefficients multiplicateurs fonction de l'importance de la population résidant dans des quartiers défavorisés (quartiers prioritaires de la ville et zones franches urbaines) ;
 - La dotation de solidarité rurale (DSR), créée en 1993 afin d'étendre la dotation de développement rural, créée un an plus tôt, à l'ensemble des communes considérées comme rurales. Elle comprend trois fractions distinctes :
 - une fraction dite « bourg-centre » destinée à des communes de moins de 20 000 habitants dont il est considéré qu'elles supportent des charges de centralité. Elle est attribuée en fonction de critères démographiques et institutionnels complexes à des communes de moins de 10 000 ou de 20 000 habitants⁶⁰ dans la limite d'un plafond de potentiel financier (inférieur au double de celui des communes

⁵⁷ Dotation ville - centre visant à tenir compte des charges de centralité, dotation aux communes touristiques et thermales et dotation aux communes de moins de 7 500 habitants ayant une forte fréquentation touristique.

⁵⁸ Jusqu'en 2023 compris, la dotation forfaitaire consolidait aussi, de manière de plus en plus partielle compte tenu du renforcement des intercommunalités, un autre impôt local : la compensation de la suppression en 1999 de la « part salaires » de la taxe professionnelle pour les communes adhérant à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité additionnelle et non unique. En 2024, cette compensation est intégrée à la dotation de compensation versée aux intercommunalités.

⁵⁹ Le potentiel financier pèse pour 30 % (45 % avant 2017) et le revenu pour 25 % (contre 10 %). La part des logements sociaux (15 %) et celle des allocataires des aides personnelles au logement (30 %) n'ont pas évolué.

⁶⁰ Il s'agit des communes chefs lieu d'arrondissement ayant de 10 000 à 20 000 habitants et des communes de moins de 10 000 habitants chefs-lieux de canton au 1^{er} janvier 2014, ou bureaux centralisateurs des élections ou dont la population représente au moins 15 % de la population du canton. Ne sont cependant pas éligibles les communes situées dans un canton dont la commune chef-lieu a plus de 10 000 habitants, à moins que ces communes aient la qualité de bureau centralisateur des élections. Ne sont pas non plus éligibles les communes situées dans une aire urbaine définie par l'un des quatre critères alternatifs suivants : au moins 10 % de la population du département ; plus de 250 000 habitants ; présence d'une commune de plus de 100 000 habitants ; présence du chef-lieu de département.

- comparables, donc très peu discriminant) et calculée en fonction de critères de population, de potentiel financier et d'effort fiscal, un coefficient multiplicateur étant appliqué aux communes situées en zone de revitalisation rurale (ZRR) ;
- une fraction « péréquation » attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants selon un critère de potentiel financier (inférieur au double de celui des communes de la même strate démographique, donc très peu discriminant) et calculée en fonction de critères de potentiel financier par habitant et par hectare et de charges (longueur de la voirie⁶¹, population d'enfants de trois à seize ans) ; 98 % des communes de moins de 10 000 habitants en bénéficient ;
 - depuis 2011, une fraction « cible » attribuée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants considérées comme rurales qui perçoivent l'une des fractions précédentes, classées en fonction décroissante d'un indice pondérant des critères de potentiel financier et de revenu⁶² ;
 - La dotation nationale de péréquation (DNP), qui résulte de l'intégration en 2004 du Fonds national de péréquation des ressources d'impôts locaux⁶³ dans la DGF. Elle vise à assurer une péréquation fonction de la richesse fiscale des communes, qu'elles aient un caractère urbain ou rural. Elle comprend deux fractions : une part « principale » destinée aux communes mobilisant leur potentiel fiscal malgré la pauvreté relative de ce dernier et attribuée de manière peu discriminante⁶⁴ ; une part « majoration » destinée à certaines communes percevant la part « principale » et davantage péréquatrice⁶⁵. La part principale comporte deux enveloppes distinctes pour les communes de moins de 200 000 habitants et de 200 000 habitants et plus ; la part majoration est réservée aux communes de moins de 200 000 habitants.
 - Une dotation aux communes d'outre-mer (DACOM), entrée en vigueur en 2009. Elle est prélevée sur les enveloppes de la DSU, de la DSR et de la DACOM, à hauteur du poids démographique majoré (de 63 % en 2023) des communes d'outre-mer dans la population nationale. La DACOM bénéficie à toutes les communes ultra-marines, selon des règles distinctes entre les collectivités de Nouvelle Calédonie et de l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Wallis et Futuna et Saint-Pierre et Miquelon) et celles de l'article 73 (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion). Pour les communes des collectivités de l'article 73, la DACOM comprend deux dotations : une dotation « socle » (DACOM socle) répartie entre les collectivités précitées au prorata de la population, puis entre communes en fonction principalement de ce même critère⁶⁶ et une dotation « péréquation » (DPOM), créée en 2020, qui tient compte de critères de ressources

⁶¹ Doublée pour les communes de montagne et insulaires.

⁶² Le potentiel financier pèse pour 70 % et le revenu pour 30 %. Ce dernier est pris en compte depuis 2017. Auparavant, tel était le cas du seul potentiel financier.

⁶³ Notamment de taxe professionnelle, supprimée en 2011.

⁶⁴ Pour être éligibles, les communes doivent avoir un potentiel financier inférieur au potentiel financier moyen par habitant majoré de 5 % des communes de la même strate démographique et un effort fiscal supérieur à l'effort fiscal moyen des communes de la même strate démographique.

⁶⁵ Sont éligibles les communes de moins de 200 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 % à celui des communes de la même strate démographique. La majoration est répartie entre les communes éligibles en proportion de leur population et de l'écart relatif entre leur potentiel fiscal et le potentiel moyen par habitant des communes de la même strate.

⁶⁶ Du seul critère de la démographie pour les sous-enveloppes DSR et DSU, pour moitié du critère de la démographie et pour moitié des recettes fiscales pour la sous-enveloppe DNP.

(potentiel financier) et de charges (revenu, bénéficiaires du RSA et des aides au logement, enfants de trois à seize ans). La part « péréquation » croît au détriment de la part « socle ».

- Une dotation d'amorçage pour les communes nouvelles dont la population est inférieure à un certain seuil (150 000 habitants) : créée par la loi de finances pour 2020, elle remplace une ancienne majoration (de 5 %) de la dotation forfaitaire de la commune nouvelle. Elle consiste en le versement d'un montant forfaitaire par habitant (6 €, portés depuis 2022 à 10 € pour les communes nouvelles regroupant exclusivement des communes dont la population est inférieure ou égale à 3 500 habitants). Les communes nouvelles bénéficient de cette dotation pendant trois ans. Compte tenu du nombre réduit de fusions de communes intervenues depuis 2020⁶⁷, les montants versés à ce titre sont modestes (un peu plus de 220 000 euros en 2023).

2.1.1.2 La DGF des intercommunalités : quatre composantes

La DGF attribuée aux intercommunalités comprend :

- Une dotation de compensation : elle a été créée en 2004 afin d'intégrer à la DGF la compensation progressive, entre 1999 et 2003, de la « part salaires » des bases de la taxe professionnelle et la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) constatées en 1999, 2000 et 2001, au bénéfice des EPCI créés avant 1987 et comprenant des communes éligibles à la DSU ou bénéficiaires de la fraction « bourg-centre » de la DSR en 1998.
- Une dotation d'intercommunalité, qui comprend deux dotations : une dotation de base calculée en fonction de la population des communes regroupées et du coefficient d'intégration fiscale (CIF)⁶⁸, qui mesure la part de fiscalité perçue et conservée par un EPCI, après déduction des reversements aux communes, rapportée au total de la fiscalité intercommunale et communale (30 %) ; une dotation de péréquation répartie en fonction de la population pondérée par le CIF multiplié par la somme du rapport entre le potentiel fiscal moyen des EPCI de la même catégorie et celui de l'EPCI concerné et le rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble des EPCI et celui de l'EPCI concerné (70 %).
- Une dotation destinée aux « groupements touristiques ». Depuis 1994, son attribution est réservée aux intercommunalités qui continuent à exercer la compétence « tourisme » (47 en 2023, nombre qui se réduit au fil des ans). À défaut, les montants de cette dotation sont intégrés à la dotation forfaitaire des communes (à laquelle a été intégrée en 1994 la dotation spécifique versée auparavant aux communes touristiques).

2.1.1.3 La DGF des départements : quatre composantes

La DGF attribuée aux départements comprend :

⁶⁷ Au 1^{er} janvier 2023, la France compte 795 communes nouvelles, rassemblant 2 553 communes et 2,5 millions d'habitants. L'essentiel des créations est intervenu en 2016 (289), 2017 (187) et 2019 (242).

⁶⁸ La population des communes de l'EPCI est pondérée par le CIF multiplié par la somme des rapports respectifs du potentiel fiscal et du revenu par habitant moyens et de ceux propres à l'EPCI.

- Une dotation forfaitaire : depuis 2015, elle consolide deux anciennes composantes de la DGF des départements, la dotation forfaitaire et le complément de garantie. La dotation forfaitaire de 2015 résultait elle-même de la consolidation en 2004 de cinq concours distincts : l'ancienne dotation forfaitaire, une ancienne part de péréquation (attribuée en fonction de l'impôt sur le revenu des ménages), une dotation de compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle, une garantie de progression minimale et 95 % de la part de la dotation générale de décentralisation (DGD)⁶⁹ correspondant au montant des compensations fiscales comprises dans cette dotation (compensation de la suppression de la vignette automobile et de la baisse de la part départementale des recettes de droits de mutation à titre onéreux) ;
- Une dotation de compensation, créée en 2004 : elle consolide l'ancien concours particulier compensant la suppression des contingents communaux d'aide sociale⁷⁰ et 95 % de la part de la dotation générale de décentralisation (DGD) destinée à compenser des transferts de compétences⁷¹ ;
- Une dotation de péréquation, qui se dédouble en :
 - La dotation de péréquation urbaine (DPU), créée en 2005 : elle est versée aux départements urbains⁷² selon des critères peu discriminants (potentiel financier par habitant inférieur ou égal à 1,5 fois et revenu par habitant inférieur à 1,4 fois les potentiel et revenu moyen de ces mêmes départements). Le montant attribué est égal au produit de la population et d'un indice synthétique de ressources (potentiel financier) et de charges (proportions de bénéficiaires d'aides au logement et du RSA, revenu moyen)⁷³ ;
 - La dotation de fonctionnement minimale (DFM), créée en 1985 : elle bénéficie aux autres départements suivant un critère très peu discriminant (potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel moyen des départements comparables). Le montant attribué prend en compte deux critères de ressources (potentiels financiers par habitant et par kilomètre carré) et un critère de charges (longueur⁷⁴ de la voirie classée dans le domaine public départemental)⁷⁵.

⁶⁹ La DGD a été créée par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. A l'origine, son montant devait évoluer comme celui de la DGF.

⁷⁰ Les contingents communaux d'aide sociale (CCAS) étaient une contribution des communes à la couverture des dépenses d'aide sociale des départements. Ils ont été supprimés à compter de 2000 par la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle. En contrepartie de la suppression du CCAS, la dotation forfaitaire des communes a été diminuée, à compter de 2000, d'un montant égal à la participation de chacune d'elles aux dépenses d'aide sociale du département au titre de 1999.

⁷¹ Cette intégration a porté sur 95 % du montant de la DGD due à chaque département au titre de 2003, hors concours particuliers (bibliothèques départementales et ports de commerce et de pêche), le solde de la dotation étant maintenu afin de permettre la poursuite des ajustements qui interviennent chaque année.

⁷² Il s'agit des départements qui remplissent une double condition : une densité démographique supérieure à 100 habitants par kilomètre carré et un taux d'urbanisation de la population dépassant 65 %.

⁷³ Pour ces paramètres, est calculé le rapport entre la valeur propre au département et la valeur moyenne des départements bénéficiaires de la DPU. Ils pèsent respectivement pour 50 %, 25 %, 10 % et 15 % dans la répartition.

⁷⁴ Cette longueur est doublée pour les communes des zones de montagne.

⁷⁵ Pour ces paramètres, est calculé le rapport entre la valeur propre au département et la valeur moyenne des départements bénéficiaires de la DFM. Ils pèsent respectivement pour 40 %, 30 % et 30 % dans la répartition.

2.1.2 Des dotations semi-figées qui consolident des recettes révolues

Si l'architecture de la DGF est si compliquée, c'est parce qu'elle vise à concilier deux objectifs contradictoires : la compensation d'anciennes recettes des collectivités en fonction de données héritées du passé, par des dotations semi-figées, et le financement des collectivités en fonction de données représentatives de leur situation contemporaine, par les dotations de péréquation. Deux catégories de dotations semi-figées doivent être distinguées.

2.1.2.1 Des dotations forfaitaires qui évoluent uniquement en fonction de la population et de décisions des lois de finances

Sauf exception, les lois de finances annuelles n'augmentent pas le montant global des dotations forfaitaires versées aux communes et aux départements (à l'exception de celui de Paris). Or, le montant des dotations forfaitaires versées individuellement à ces collectivités évolue chaque année en fonction de leur population. Compte tenu de la hausse globale de la population française, les augmentations des dotations individuelles des collectivités dont la population augmente ne sont que partiellement compensées par les diminutions des dotations individuelles de celles dont la population décroît. Un premier besoin de financement doit ainsi être satisfait.

Un second besoin de financement découle du fait que les lois de finances décident d'augmentations des dotations de péréquation sans augmenter du tout le montant global de la DGF (2018-2022), sans augmenter celui destiné à une catégorie de collectivité dont elles augmentent par ailleurs les dotations de péréquation (cas des départements en 2023 et 2024) ou encore sans augmenter la part de la DGF allant à une catégorie de collectivités à hauteur de l'augmentation des dotations de péréquation de cette dernière (cas des intercommunalités en 2023 et 2024).

Afin de couvrir ces deux besoins de financement, les dotations forfaitaires versées aux communes et aux départements font l'objet d'un écrêtement péréqué : il s'applique aux collectivités dont le potentiel financier dépasse un certain niveau (plus de 85 % de la moyenne nationale pour les communes et plus de 95 % de la moyenne pour les départements) ; son montant est plafonné (à 1 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités).

Pour 2023, la loi de finances a suspendu l'application de l'écrêtement à la dotation forfaitaire des communes, dont le montant a par conséquent légèrement augmenté du fait de la hausse globale de la population française, et a entièrement couvert l'augmentation des dotations de péréquation des communes et des intercommunalités (320 M€) par celle du montant global de la DGF. S'agissant des départements, la loi de finances a augmenté les dotations de péréquation (de 10 M€), sans accroître le montant global de la DGF versée aux départements ; dans ces conditions, la dotation forfaitaire a été écrêtée afin de financer la hausse de la péréquation.

2.1.2.2 Des dotations de compensation qui évoluent uniquement en fonction des décisions des lois de finances

Le montant des dotations de compensation versées aux intercommunalités et aux départements est un montant fixe, qui consolide d'anciennes recettes fiscales ou non fiscales.

S'il évolue certaines années, c'est uniquement sous l'effet de facteurs exogènes.

La part « compensation de la part salaires de la taxe professionnelle » de la dotation de compensation des intercommunalités est écrêtée afin de financer sans augmentation de la DGF l'incidence de la hausse de la population française et celle d'une hausse de la dotation d'intercommunalité à caractère péréquateur (2018-2022) ou d'une augmentation plus importante de cette dotation que celle du montant de la DGF des intercommunalités (2023), voire certaines années une partie de la hausse des dotations de péréquation des communes. Cet écrêtement prend la forme d'un pourcentage du montant de la part précitée (2,19 % en 2022) ; ce pourcentage est déterminé en fonction du montant des besoins de financement précités.

La dotation de compensation versée aux départements pour lesquels le financement du RSA est recentralisé est réduite afin d'assurer la neutralité financière de cette opération pour l'Etat. Si la suppression de la dotation de compensation ne suffit pas, la dotation forfaitaire est diminuée à due concurrence.

2.1.3 Une cascade de dotations de péréquation pour réduire les inégalités liées aux dotations semi-figées, mais aussi celles maintenues par d'autres dotations de péréquation

Si l'architecture de la DGF est si compliquée, c'est aussi parce que la plupart de ses composantes ont pour objet de corriger des inégalités suscitées ou maintenues par d'autres composantes.

C'est la finalité de l'ensemble des dotations de péréquation, qui visent à réduire l'incidence des inégalités des bases de l'ancienne taxe locale sur les ventes, dont les recettes ont été consolidées dans les dotations forfaitaires des communes et des départements, en fonction de données contemporaines relatives à leur population, à d'autres paramètres représentatifs de leurs charges et à des paramètres de ressources tenant également compte de la population.

Mais cette finalité correctrice est aussi celle de beaucoup de dotations de péréquation, qui visent à atténuer les effets insuffisamment péréquateurs de la trop large attribution d'autres dotations. Comme le montre le tableau ci-après, les dotations de péréquation sont en effet versées à un grand nombre, voire à la très grande majorité des collectivités, pour un montant certes variable.

Tableau n° 4 : proportion de collectivités bénéficiaires des dotations de péréquation

Dotation	Nombre de collectivités éligibles	En % des collectivités de la cible démographique ou institutionnelle
Communes (34 816 au 1 ^{er} janvier 2023 en France métropolitaine et 215 outre-mer)		
Dotation de solidarité rurale (DSR) – fraction « bourg centre »	4 185	12,6 % des communes de moins de 10 000 habitants, dont entre 25,1 % et 48 % pour celles de 1 000 habitants et plus 10,4 % des communes de 10 000 à 19 999 habitants
Dotation de solidarité rurale (DSR) – fraction « péréquation »	33 087	97,6 %
Dotation de solidarité rurale (DSR) – fraction « cible »	10 000	29,5 %
Dotation de solidarité urbaine (DSU)	694	61,0 % des communes de 10 000 habitants et plus
	127	9,7 % des communes de 5 000 à 9 999 habitants
Dotation nationale de péréquation (DNP) – part principale	21 314	60,8 % de l'ensemble des communes
Dotation nationale de péréquation (DNP) – part majoration	13 165	37,6 % de l'ensemble des communes
Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) : socle et péréquation	Les 215 communes d'outre-mer	100,0 % des communes d'outre-mer
Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (1 254 pour la France entière)		
Dotation d'intercommunalité	1 235 sur 1 258	98,2 % des intercommunalités
Départements (99, la Corse et la communauté européenne d'Alsace constituant des départements uniques pour le versement de la DGF) + trois autres entités (métropole de Lyon, Saint Pierre et Miquelon et Saint Martin = 102 entités)		
Dotation de péréquation urbaine (DPU)	34 des 36 entités considérées comme urbaines (toutes sauf Paris et les Hauts-de-Seine)	94,4 %
Dotation de fonctionnement minimale (DFM)	Les 73 entités considérées comme non urbaines	100,0 %

Source : Cour des comptes d'après des données de la DGCL.

Trois procédés sont utilisés pour atténuer les effets jugés insuffisamment redistributifs des composantes principales des dotations de péréquation.

2.1.3.1 L'attribution de composantes complémentaires de péréquation à une partie des communes métropolitaines et des intercommunalités

En bénéficiant à 98 % des communes de moins de 10 000 habitants, la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale (DSR) s'assimile à une dotation de base.

La fraction « cible » de la DSR accroît la péréquation versée à près d'un tiers des communes de moins de 10 000 habitants qui perçoivent la fraction « péréquation » (ou la fraction « bourg-centre »). En 2023, elle a procuré en moyenne 40,25 € par habitant aux communes éligibles, qui s'ajoutent ainsi à 22,37 € en moyenne pour la fraction « péréquation » (et à 60,3 € en moyenne pour la fraction « bourg-centre »). La fraction « cible » est répartie entre les communes éligibles selon les mêmes nature et pondération de paramètres que la fraction « péréquation ». En revanche, contrairement à la fraction « péréquation », mais comme la DSU, elle est attribuée à un nombre prédéterminé de communes classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges dont la valeur est d'autant plus élevée qu'elles se situent loin de la moyenne nationale. Bénéficient ainsi de la fraction « cible » de la DSR les 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants, classées par ordre décroissant.

La part « principale » de la dotation nationale de péréquation (DNP) est versée aux communes, quelle qu'en soit la population, qui conjuguent un potentiel financier relativement faible (inférieur à 105 % de la moyenne nationale) et un effort fiscal relativement élevé (supérieur à la moyenne nationale, compris entre 85 % et 100 % de la moyenne, auquel cas le montant versé est minoré ou encore caractérisé par un taux de cotisation foncière des entreprises fixé à son plafond national). En outre, les communes ayant au moins 10 000 habitants perçoivent la part « principale » si elles ont un potentiel financier faible (inférieur à 85 % de la moyenne) et un effort fiscal relativement élevé (supérieur à 85 % de la moyenne).

La part « majoration » de la DNP accroît les montants versés aux communes les moins bien loties parmi celles percevant la part « principale » : elle est attribuée aux communes de moins de 200 000 habitants dont le potentiel financier, centré sur les impôts locaux sur les entreprises, est inférieur à 85 % de la moyenne nationale. En 2023, elle a été versée à un peu moins de 62 % des communes ayant perçu la part principale. Tandis que la part « principale » a procuré en moyenne 12,49 € par habitant aux communes éligibles, les communes éligibles à la part « majoration » ont perçu en moyenne un supplément de 7,72 € par habitant.

La dotation de base de la dotation d'intercommunalité est répartie entre la quasi-totalité des intercommunalités selon le produit de leur démographie et du coefficient d'intégration fiscale (CIF), qui reflète l'importance des compétences qui leur ont été transférées (voir *infra*).

Également versée à la quasi-totalité des intercommunalités, la dotation de péréquation corrige la répartition opérée par la dotation de base en multipliant le produit précité par des indicateurs retraçant le niveau relatif du potentiel fiscal par habitant (par rapport à la moyenne des intercommunalités de même nature) et du revenu par habitant (par rapport à la moyenne de toutes les intercommunalités).

Des règles identiques s'appliquent aux dotations versées aux intercommunalités des départements métropolitains et d'outre-mer. Dans les DOM, le montant moyen de la dotation d'intercommunalité était compris en 2023 entre 25 € (La Réunion) et 55 € (Mayotte) par habitant, contre 23 € en France métropolitaine. Cet écart ne suffit pas à neutraliser l'écart induit par les inégalités de répartition de la dotation de compensation : le montant moyen de la DGF des intercommunalités était compris entre 47 € (La Réunion) et 70 € (Martinique), contre 90 € par habitant en France métropolitaine.

2.1.3.2 Une dotation de péréquation majorée pour les communes d'outre-mer

Financée par des prélèvements sur les ressources de la DSR, de la DSU et de la DNP, la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) assure une redistribution financière des communes métropolitaines vers celles d'outre-mer.

Grâce à la détermination de son montant en fonction d'une majoration (de 63 %) du poids démographique des communes d'outre-mer dans la population nationale, la DACOM procure aux communes des cinq départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion) un montant moyen de péréquation par habitant plus élevé que celui qui résulterait de l'attribution des dotations de péréquation versées aux communes métropolitaines. En 2023, le montant de la DACOM par habitant était compris en moyenne entre 111 € (Martinique) et 185 € (Guyane), contre 75 € pour celui des dotations de péréquation versées aux communes métropolitaines.

La DACOM creuse l'écart entre le montant moyen de DGF versé aux communes d'outre-mer par rapport à celui relatif à la seule dotation forfaitaire, lequel est favorable en moyenne aux communes d'outre-mer⁷⁶. En 2023, entre 228 € (Martinique) et 325 € (Guyane) de DGF par habitant étaient versés au total en moyenne aux communes des cinq départements d'outre-mer, contre 168 € pour celles de France métropolitaine. Après une hausse continue, la loi de finances pour 2024 pérennise à son niveau actuel la majoration de 63 % de la DACOM.

Avant 2020, les écarts de ressources et de charges n'étaient pas pris en compte, pour l'essentiel, pour répartir entre les communes la part de la DACOM propre à chacun des cinq départements d'outre-mer. Afin de remédier à cette situation, la DACOM a été subdivisée en 2020 en une dotation « socle » et une dotation « péréquation » : comme la dotation « socle », la dotation « péréquation » est attribuée à toutes les communes ; en revanche, elle n'est pas répartie en fonction de la population, mais d'un indice synthétique de ressources et de charges d'autant plus élevé que la commune concernée s'éloigne de la moyenne. En 2023, 76,30 € par habitant ont été versés en moyenne au titre de la dotation « péréquation », contre 59,98 € au titre de la dotation « socle », dont le poids relatif connaît une diminution continue.

2.1.3.3 Un cumul de dotations de droit commun majorées pour les départements d'outre-mer

Comme pour les communes ultra-marines, la part péréquation versée aux départements d'outre-mer et aux collectivités qui leur sont assimilées (Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon) est majorée par rapport à leur poids démographique dans la population nationale, mais selon des modalités différentes : le prélèvement sur l'enveloppe consacrée à la péréquation des départements d'une quote-part correspondant au double du rapport, majoré de 10 %, entre la population municipale des départements et collectivités d'outre-mer et la population municipale totale des départements et collectivités éligibles à la DGF.

De plus, les départements d'outre-mer et assimilés perçoivent deux dotations de péréquation : de droit la DPU et, sous réserve de conditions d'éligibilité qu'ils satisfont aisément, la DFM. Ils sont ainsi « urbains » et « non urbains », alors que les départements métropolitains sont soit l'un, soit l'autre pour l'attribution des dotations de péréquation.

⁷⁶ En 2023, entre 104 € (La Réunion) et 140 € (Mayotte) par habitant étaient versés aux communes des cinq DOM au titre de la dotation forfaitaire, contre 93 € en moyenne pour les communes métropolitaines.

Ce cumul de dispositifs dérogatoires permet aux départements ultra-marins de bénéficier de montants de DGF par habitant plus élevés que ceux attribués à leurs homologues métropolitains : en 2023, le montant des dotations de péréquation allait de 49 € (La Réunion) à 60 € (Mayotte) par habitant, contre 21 € par habitant en moyenne dans les départements métropolitains ; le montant total de la DGF s'étageait de 121 € (Mayotte, dont le RSA est recentralisé) à 385 € (Martinique), contre 112 € par habitant en moyenne en métropole.

2.2 Des paramètres de calcul souvent incomplets et contestés

En dehors des dotations de compensation versées aux intercommunalités et aux départements, les composantes de la DGF sont réparties entre les collectivités en fonction de données démographiques, d'autres indicateurs de charges et d'indicateurs de ressources. La nature et la pondération de ces indicateurs varient selon les composantes de la DGF.

Tableau n° 5 : indicateurs de ressources et de charges pris en compte pour répartir les composantes de la DGF entre les collectivités éligibles

	Dotations forfaitaires (communes et départements)	Dotations de compensation (intercommunalités et départements)	Communes								Départements		
			DSR - fraction "bourg centre"	DSR - fraction "péréquation"	DSR - fraction "cible"	DSU	DNP part "principale"	DNP part "majoration"	DACOM - socle	DACOM - péréquation	Dotation d'intercommunalité	DPU	DFM
Ressources		Pas d'incidence	100%	40%	40%	30%	100%	100%	0%	10%	50%	50%	70%
Potentiel financier par habitant						30%	100%			10%		50%	40%
Une partie du potentiel financier par habitant								100%					30%
Potentiel financier par habitant et effort fiscal			100%	30%	30%								
Potentiel financier par habitant et coefficient d'intégration fiscale											50%		
Potentiel financier superficiaire				10%	10%								
Charges	Incidence sur l'évolution	Pas d'incidence	0%	60%	60%	70%	0%	0%	100%	90%	50%	50%	30%
Population globale	Facteur de variation du montant de la dotation								100%				
Enfants de 3 à 16 ans				30%	30%					22,5%			
Revenu par habitant						25%				22,5%		15%	
Revenu par habitant et coefficient d'intégration fiscale											50%		
Bénéficiaires d'aides au logement						30%				22,5%		25%	
Logements sociaux						15%							
Bénéficiaires du RSA										22,5%		10%	
Longueur de la voirie				30%	30%								30%

Source : Cour des comptes à partir des dispositions du CGCT.

La population est un paramètre indispensable, mais n'est pas mesurée de manière homogène entre les collectivités. Les critères de ressources sont affectés par un biais consubstantiel sans solution à ce jour et couvrent des périmètres incomplets de ressources ou de collectivités. Les critères de charges de nature socio-économique tiennent une place insuffisante dans la répartition des dotations de péréquation. La fiabilité d'un critère physique de charges, la longueur de la voirie, est irrémédiablement compromise.

2.2.1 La population : une donnée centrale

La population recensée par l’Insee est utilisée à plusieurs titres pour répartir la DGF entre les collectivités. Elle contribue à déterminer l’éligibilité des communes aux deux principales dotations de péréquation (DSR et DSU). Utilisée pour estimer le montant de leurs ressources et de leurs charges, elle concourt à calculer le montant des dotations forfaitaires et de péréquation versées aux communes, intercommunalités et départements qui y sont éligibles.

2.2.1.1 La population totale et la population municipale : des données relativement anciennes et discutées

Depuis 2008, un décret authentifie chaque année les chiffres des populations de métropole, des quatre départements d’outre-mer créés en 1946 (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) et de trois collectivités ultra-marines (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon) estimées par l’Insee. Des tableaux annexes au décret ou figurant sur le site de l’Insee auquel renvoie le décret fournissent les chiffres de la population municipale⁷⁷ et de la population totale⁷⁸ des différentes circonscriptions administratives⁷⁹.

Le décret annuel dispose que sauf disposition législative ou réglementaire contraire, le chiffre de la population totale est celui auquel il convient de se référer pour l’application des lois et règlements⁸⁰ à compter du 1^{er} janvier de l’année suivante. Conformément aux textes, le ministère de l’intérieur se réfère à la population totale pour répartir entre les communes le montant total de la DGF fixé par la loi de finances pour l’année à venir ; pour les départements, il recourt à la population municipale afin de réduire les double-comptes entre communes.

Les calculs de la population légale effectués par l’Insee utilisent les résultats des cinq dernières enquêtes de recensement. Afin d’assurer l’égalité de traitement entre les communes, les chiffres de population sont relatifs à une même année pour toutes les communes. Ainsi, les populations légales publiées et authentifiées par le décret n° 2023-1256 du 26 décembre 2023 authentifient la population au 1^{er} janvier 2021 sur le fondement des enquêtes de 2018 à 2023. Le montant de la DGF prévu par la loi de finances pour 2024 a été réparti entre les collectivités en fonction de ces données démographiques antérieures de trois années.

Les communes dont la population croît critiquent l’effet de ce décalage temporel sur le montant de la DGF qui leur est versé. Pour les autres communes, il atténue au contraire les incidences de la diminution de leur population. Certains élus contestent la population estimée pour leur collectivité.

⁷⁷ La population municipale comprend les personnes résidant habituellement dans la commune, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires situés dans la commune, ainsi que les personnes sans abri et les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles, recensées sur le territoire de la commune.

⁷⁸ La population totale somme la population municipale et la population « comptée à part » : personnes mineures résidant du fait de leurs études dans la commune, mais résidant habituellement dans une autre commune ; personnes résidant dans une communauté (établissements de santé, médico-sociaux ou d’enseignement, casernes), dont la résidence familiale est dans la commune, mais la résidence habituelle dans une autre commune ; personnes majeures de moins de 25 ans résidant du fait de leurs études hors de la résidence familiale et hors communauté, dont la résidence familiale est dans la commune, mais la résidence habituelle dans une autre commune.

⁷⁹ Communes, arrondissements, départements, régions et collectivités ultra-marines précitées.

⁸⁰ Environ 350 articles de loi se réfèrent à la population recensée pour appliquer diverses prescriptions (nombre de conseillers municipaux, mode de scrutin, règles des marchés, travaux d’urbanisme, création de pharmacies ...).

L'Insee prévoit que le décret qui sera publié fin décembre 2026, dont les données seront utilisées pour répartir la DGF en 2027, portera sur la population au 1^{er} janvier 2025, soit une année plus tôt par rapport à la temporalité jusque-là suivie, ce qui permettra une plus grande fraîcheur des données. Selon l'Insee, cette évolution n'affectera pas leur fiabilité.

Pour être totalement fiable, la répartition des enveloppes financières fermées qui constituent la DGF doit s'appuyer sur des données de population par collectivité ayant un degré de précision parfaitement homogène. Tel n'est pas le cas. Les communes, qui jouent un rôle essentiel dans la réalisation des enquêtes annuelles de recensement, peuvent contribuer à améliorer cette homogénéité (voir annexe n° 5).

2.2.1.2 Une représentation conventionnelle des charges suscitées par les habitants permanents et temporaires : la « population DGF »

À l'exception du critère du revenu par habitant et de données infra-communales de population (voir 2.2.1.3 *infra*), la population prise en compte pour répartir les dotations forfaitaires et de péréquation de la DGF entre les collectivités prend en compte une population plus large que la population estimée par l'Insee : la « population DGF ». Cette notion a pour objet de traduire le fait que les charges des collectivités ne sont pas uniquement liées à la présence d'habitants permanents.

Une population « DGF » plus large que la population permanente recensée par l'Insee

Outre la population totale, la « population DGF » d'une commune ou d'un EPCI comprend :

- la population résidant de manière temporaire dans des résidences secondaires : il est pris en compte à ce titre un habitant par résidence secondaire recensée par l'Insee ;
- les gens du voyage : un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage conventionnée avec l'Etat. Le nombre de gens du voyage est porté à deux par place de caravane pour les communes éligibles à la DSU ou à la fraction « bourg-centre » de la DSR.

La « population DGF » d'un département est égale à la somme de la population municipale du département et du nombre de résidences secondaires situées sur son territoire. Comme pour les communes et les intercommunalités, un habitant est pris en compte par résidence secondaire. En revanche, la « population DGF » des départements n'intègre pas la population « comptée à part » afin d'éviter des double-comptes entre communes du même département, ni le nombre de places de caravane destinées aux gens du voyage, dont l'aménagement ne relève pas des compétences des départements.

La prise en compte des habitants non permanents pour répartir les dotations de DGF est justifiée dans son principe. Les pondérations retenues à ce titre ne prennent cependant pas appui sur des études de coûts qui auraient pu être documentées dans le cadre de l'enquête de la Cour.

Afin de ne pas surdoter des communes dont le rôle de centralité est moins que proportionnel à l'importance du bâti, la « population DGF » utilisée pour calculer la fraction « bourg-centre » de la DSR est plafonnée depuis 2017⁸¹. Un avantage discutable est en revanche procuré depuis 2019 à d'autres communes ou les mêmes : le nombre d'habitants par résidence secondaire est porté à 1,5 pour les communes dont la « population DGF » est inférieure à 3 500

⁸¹ À 500 habitants pour les communes de moins de 100 habitants, à 1 000 habitants pour celles de 100 à 499 habitants et à 2 250 habitants pour celles de 500 à 1 499 habitants. Ce plafond s'applique uniquement à la population de la commune concernée et n'intervient pas dans le calcul du potentiel financier par habitant.

habitants, dont les résidences secondaires en représentent au moins 30 % et dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel moyen de la même strate démographique.

2.2.1.3 La prise en compte de données infra-communales anciennes pour répartir la DSU

Le nombre de résidences secondaires, utilisé pour répartir l'ensemble des dotations forfaitaires et de péréquation de la DGF, et le nombre d'enfants de trois à 16 ans, qui sert à répartir la fraction « péréquation » de la DSR et la dotation « péréquation » de la DACOM, sont estimés chaque année. Ces données sont en effet reliées à la population authentifiée : la première concourt à déterminer la population authentifiée ; la seconde en est un sous-ensemble.

En revanche, les populations infra-communales résidant dans des quartiers de la politique de la ville (QPV) et des zones franches urbaines (ZFU), dont la part dans la population totale majore le montant de la DSU, sont authentifiées par des arrêtés issus d'enquêtes effectuées par l'Insee selon une périodicité irrégulière.

Les données de l'arrêté authentifiant la population résidant dans un QPV pris en compte pour répartir la DSU en 2023 sont anciennes (arrêté du 18 novembre 2021 sur la population au 1^{er} janvier 2018). L'Insee prévoit de publier en 2024 un nouvel arrêté prenant en compte la nouvelle génération de quartiers de métropole, qui servira à répartir la DSU en 2026. Cet arrêté authentifiera la population des QPV au 1^{er} janvier 2020, ce qui est assez ancien.

La population résidant dans une zone franche urbaine (ZFU) ne fait pas l'objet d'un calcul périodique. L'arrêté le plus récent, dont les données ont été prises en compte pour majorer le montant de la dotation versée à 136 communes en 2023, est très ancien (arrêté du 26 février 2009 portant sur la population au 1^{er} janvier 2006). Pour une part, la répartition de la DSU entre les communes éligibles à cette dotation repose donc sur des données obsolètes. Elles risquent fort de l'être de manière définitive : l'Insee indique ne pas avoir programmé de nouvelle estimation de la population des ZFU.

2.2.2 **Les indicateurs de ressources : un contenu et un champ d'application à étendre**

La répartition des dotations de péréquation de la DGF fait intervenir trois indicateurs de ressources. Deux concernent l'ensemble des collectivités : le potentiel fiscal ou financier (voir annexe n° 6) et l'effort fiscal ; un autre les seules intercommunalités : le coefficient d'intégration fiscale.

2.2.2.1 Un potentiel fiscal et financier à compléter et à rendre plus équitable

Dans son principe, le potentiel financier a pour objet de donner plus de DGF aux collectivités qui ont moins d'autres ressources et moins de DGF à celles qui en ont beaucoup.

Ainsi, il est l'un des critères de l'écrêtement de la dotation forfaitaire des départements qui permet de consacrer des montants accrus à la péréquation. En outre, il sert de deux manières à répartir les dotations de péréquation : il est un critère d'exclusion de l'éligibilité des communes et des départements à la plupart de ces dotations (DNP, DSR « péréquation », DSU,

DACOM « péréquation », DFM et DPU) ; il est par ailleurs un critère de calcul de toutes les dotations de péréquation, sauf exception (DACOM « socle »).

Le potentiel financier des communes et des départements a pour principale composante le potentiel fiscal. Pour les intercommunalités s'applique uniquement le potentiel fiscal. Le potentiel fiscal est le critère de l'écêtement de la dotation forfaitaire des communes qui permet d'affecter des moyens accrus aux dotations de péréquation. Il est exprimé en euros par habitant et, parfois, aussi par km² (DSR « péréquation » et « cible » et DFM).

2.2.2.1.1 L'obsolescence des bases de calcul des taxes directes locales

Le potentiel fiscal des communes est déterminé en appliquant aux taxes ayant une assiette foncière pour lesquelles elles conservent le pouvoir de fixer des taux d'imposition - taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, cotisation foncière des entreprises et taxe d'habitation sur les résidences secondaires - les taux moyens d'imposition de chacune de ces taxes constatés au niveau national. Cette modalité vise à faire bénéficier la péréquation en priorité aux communes appliquant des taux élevés en raison de faibles bases d'imposition.

Ces bases sont constituées par des valeurs locatives cadastrales (VLC), définies comme le loyer théorique que le bien concerné pourrait produire s'il était loué dans des conditions normales. Or la dernière révision des VLC dont les résultats ont été intégrés aux bases remonte à 1970. Les VLC reposent ainsi sur des évaluations effectuées à partir des données de confort et de localisation relevées en 1970. Malgré des revalorisations annuelles, ces caractéristiques sont totalement obsolètes. Les logements anciens des centres-villes sont sous-évalués et les logements modernes des communes périphériques surévalués.

Un même écart de taux d'imposition par rapport au taux moyen national entre deux communes reflète une capacité inégale de ces dernières à mobiliser des ressources locales supplémentaires par l'impôt. Si les VLC sont surévalués par rapport au niveau effectif des loyers, un taux faible en apparence peut en réalité être élevé et inversement.

La loi de finances pour 2023 a une nouvelle fois reporté la révision des valeurs locatives cadastrales des 52,6 millions de logements soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties décidée par la loi de finances pour 2020. Au lieu de 2026, elle interviendrait en 2028.

La prise en compte dans la répartition de la DGF d'un indicateur de potentiel fiscal a pour effet d'atténuer l'inégalité de ressources fiscales entre collectivités qui résulte de l'obsolescence des bases d'imposition.

2.2.2.1.2 Un potentiel fiscal et financier qui reflète de mieux en mieux la réalité des ressources des collectivités

Le potentiel fiscal a été élargi aux produits effectifs d'autres types de recettes : recettes d'autres impôts locaux que ceux ayant une assiette foncière ; attributions de compensation visant à assurer la neutralité financière des transferts de recettes et de charges entre les intercommunalités et les communes qui en sont membres ; attributions de compensation pour nuisance environnementale versées par des intercommunalités à certaines communes ; recettes visant à compenser la suppression ou de la réduction d'impôts locaux.

Afin d'accentuer la péréquation, le potentiel financier des communes et des départements comprend non seulement le potentiel fiscal, mais aussi les dotations non péréquatrices de la DGF. Le potentiel financier des communes⁸² intègre ainsi le montant de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente⁸³ ; celui des départements comprend les montants de la dotation de compensation et de la dotation forfaitaire⁸⁴ perçues l'année précédente.

En revanche, il n'a pas été défini de potentiel financier pour les intercommunalités au motif qu'elles ne perçoivent pas de dotation forfaitaire à laquelle des écrêtements seraient appliqués. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une ressource fiscale directe, la dotation de compensation, qui fait l'objet d'écrêtements, est en revanche intégrée au potentiel fiscal des intercommunalités.

Le potentiel fiscal et le potentiel financier intègrent donc des produits réels : ils forment la totalité du potentiel financier des départements, une part prépondérante du potentiel fiscal des intercommunalités (67,8 % en 2023) et une part minoritaire du potentiel financier des communes (11,2 %).

La prise en compte de produits réels pour répartir la DGF s'impose dès lors que le législateur décide de réduire la place des impôts sur lesquels les collectivités ont un pouvoir de taux ou de tarif dans l'ensemble de leurs recettes et de faire reposer la péréquation sur une représentation plus complète de leurs ressources. Les dénominations de « potentiel fiscal » et de « potentiel financier » devraient être modifiées en conséquence.

2.2.2.1.3 D'autres recettes à intégrer au potentiel financier

En 2023, le potentiel financier des communes s'est élevé à 81,8 Md€, le potentiel fiscal des intercommunalités à 32,1 Md€ et le potentiel financier des départements à 47,8 Md€.

Le potentiel fiscal a rapidement été élargi aux recettes de TVA compensant la suppression (taxe d'habitation sur les résidences principales en 2021 et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises entre 2021 et 2023) ou la réduction d'impôts locaux (bases des locaux industriels en 2021). En revanche, il n'a été étendu qu'en 2022 à plusieurs recettes communales significatives ayant une origine plus ancienne : DMTO, majorations de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, taxe locale sur la publicité extérieure, imposition forfaitaire sur les pylônes électriques et taxe additionnelle « de stockage » sur les installations nucléaires de base.

À ce jour, le potentiel fiscal reste à étendre à plusieurs recettes importantes qui ne font pas l'objet d'une affectation à une dépense ou à un ensemble de dépenses déterminées.

⁸² Pour la répartition de la DACOM « péréquation », le potentiel financier est majoré des recettes d'octroi de mer.

⁸³ Le montant de la dotation forfaitaire est minoré des montants pour l'année 2014 des compensations de la part « salaires » de la taxe professionnelle et des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, indexés à compter de 2014 sur les taux d'évolution annuelle de la dotation forfaitaire de la commune.

En outre, le montant du potentiel financier est minoré d'éventuels prélèvements effectués l'année précédente sur les recettes fiscales des communes, en particulier si le montant de la dotation forfaitaire était insuffisant pour absorber intégralement la contribution au redressement des finances publiques.

⁸⁴ Après déduction de la dotation forfaitaire de la compensation de la « part salaires », intégrée au potentiel fiscal.

Ainsi, la taxe de séjour levée à leur initiative par les communes touristiques (0,8 Md€ de recettes en 2023) n'est pas intégrée à leur potentiel fiscal. Cette exclusion a pour motif l'affectation des recettes correspondantes « *aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune* »⁸⁵ et, spécifiquement, aux offices du tourisme⁸⁶. Il s'agit cependant là d'une affectation souple à un ensemble de dépenses ayant un lien souvent indirect avec le développement touristique. L'exclusion de la taxe de séjour du potentiel fiscal apparaît illogique au regard de l'intégration à ce même agrégat des prélèvements communaux sur le produit des jeux dans les casinos et de la contribution sur les eaux minérales.

En outre, n'ont pas été intégrées au potentiel financier certaines ressources affectées par l'Etat, essentiellement aux départements, afin de compenser des transferts de compétences : fractions de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) affectées aux départements (10,4 Md€ au total en 2022) ; restitutions aux départements et aux communes de frais de gestion de certains impôts (3,6 Md€) ; fractions résiduelles de la dotation générale de décentralisation (0,4 Md€).

Cette mise à l'écart du potentiel financier apparaît injustifiée au regard de l'absence d'individualisation des recettes concernées et des dépenses qu'elles ont pour objet de financer dans des budgets annexes distincts du budget principal des collectivités et de l'absence de corrélation contemporaine des recettes avec les dépenses exposées par les collectivités au titre des compétences transférées. Elle est d'autant moins logique que le potentiel financier des départements comprend la dotation de compensation de la DGF, qui consolide depuis 2004 95 % de la part de la DGD qui compensait des transferts de compétences aux départements.

De nouvelles extensions du potentiel fiscal et financier seraient ainsi à engager, en en lissant le cas échéant les effets dans le temps afin de les rendre acceptables.

En revanche, une intégration au potentiel financier des recettes tarifaires et domaniales (13,1 Md€ pour les communes et les intercommunalités en 2023) serait moins indiquée. En effet, elle pourrait réduire l'intérêt des collectivités à les mobiliser, alors que les recettes correspondantes réduisent les besoins de financement des services publics locaux par des concours de l'Etat et par des impôts locaux. En outre, une partie des recettes en question est affectée à des dépenses particulières, dans le cadre de budgets annexes. Enfin, un autre paramètre - le revenu - tient compte de manière indirecte des recettes tarifaires (voir *infra*).

Recommandation n° 1 (DGCL et DB) : intégrer au potentiel financier des recettes fiscales omises : pour les communes, la taxe de séjour ; pour les départements, les fractions d'impôts nationaux (accise sur les énergies et taxe spéciale sur les conventions d'assurance) qui leur ont été affectées pour compenser des transferts de compétences.

2.2.2.1.4 Quel qu'en soit le périmètre, une notion à appliquer de manière plus juste

Dans une préoccupation d'équité, le potentiel fiscal des communes prend en compte leurs propres recettes, mais aussi celles qu'elles peuvent retirer de leur appartenance à une intercommunalité.

⁸⁵ Article L. 2333-27 du CGCT.

⁸⁶ Article L. 133-7 du code du tourisme.

En revanche, l'équité entre les collectivités est affectée par le fait que leurs potentiels fiscal et financier par habitant sont rapportés au potentiel moyen, et non au potentiel médian. La référence au potentiel moyen, plus élevé que le potentiel médian, a pour effet de réduire le nombre de collectivités dont la dotation forfaitaire est écartée et le montant de l'écartement des plus favorisées d'entre elles et d'accroître le nombre de collectivités éligibles aux dotations de péréquation et le montant de celles versées aux moins défavorisées d'entre elles.

Pour la répartition de la DGF 2023, toutes communes confondues, le potentiel fiscal moyen par habitant des quatre taxes directes précitées dépassait de 67,5 % le potentiel médian en France métropolitaine. Ce dépassement est particulièrement sensible pour les communes de 200 000 habitants et plus, même en excluant Paris : pour la répartition de la DGF 2023, leur potentiel fiscal moyen s'élevait à 1 588,60 € par habitant, contre 1 177,51 € par habitant pour le potentiel médian, soit un écart de 34,9 %.

La référence au potentiel fiscal et au potentiel financier moyens réduit la redistribution financière des collectivités favorisées vers les collectivités défavorisées opérée à travers l'écartement des dotations forfaitaires et l'attribution de dotations de péréquation. Dans un objectif d'équité accrue entre collectivités, il conviendrait de la remplacer par une référence au potentiel fiscal et au potentiel médians.

Recommandation n° 2 (DGCL et DB) : comparer les situations individuelles de potentiel fiscal ou financier et de revenu par habitant des collectivités à des médianes nationales et non plus à des moyennes nationales.

2.2.2.2 Un effort fiscal mieux défini, mais incomplet et ignoré pour les intercommunalités

L'effort fiscal est un critère d'éligibilité des communes à une dotation de péréquation (la DNP), et un critère de calcul de l'ensemble des dotations de péréquation versées aux communes éligibles, sauf exception (DACOM). Plus l'effort fiscal est élevé, dans la limite d'un plafond, plus le montant de la DSR, de la DSU et de la DNP l'est également.

L'appréciation de l'effort fiscal est altérée par l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales : si elles sont surévaluées par rapport au niveau effectif des loyers, un effort fiscal faible en apparence est en réalité élevé et inversement.

Depuis 2022⁸⁷, l'effort fiscal des communes correspond au rapport entre les produits effectivement perçus par les communes au titre de trois impositions sur lesquelles elles ont un pouvoir de taux (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et taxe d'habitation sur les résidences secondaires) et les produits qu'elles auraient perçus en appliquant leurs taux moyens nationaux. Il est ainsi défini de manière plus cohérente qu'auparavant⁸⁸. En revanche, il omet toujours la cotisation foncière des entreprises lorsque celle-ci reste perçue par les communes⁸⁹.

⁸⁷ Les effets de la nouvelle définition de l'effort fiscal sont lissés entre 2022 et 2028, terme repoussé à 2029.

⁸⁸ Auparavant, son numérateur et son dénominateur portaient sur des périmètres hétérogènes de ressources ; pour une part, l'effort fiscal était apprécié en fonction de recettes levées par d'autres acteurs que les communes et sur lesquelles elles n'avaient pas de pouvoir de décision.

⁸⁹ Ce qui est le cas de 4 388 communes en 2023, en dehors de Paris, dont 1 281 pour un montant de produit supérieur à 10 000 €.

Par ailleurs, l'effort fiscal n'est pas pris en compte pour répartir la dotation d'intercommunalité, malgré les pouvoirs de taux des intercommunalités : taux additionnels de taxes communales (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation sur les résidences secondaires) pour l'ensemble des EPCI ; taux de la CFE et coefficient multiplicateur de la TASCOM pour les EPCI à fiscalité unique.

Accessoirement, l'absence de prise en compte de l'effort fiscal pour répartir la péréquation des départements procure un avantage à ceux (Indre, Mayotte et Morbihan) qui maintiennent le taux des DMTO à un niveau inférieur (3,8 %) au plafond légal (4,5 %).

Recommandation n° 3 (DGCL et DB) : intégrer la cotisation foncière des entreprises au calcul de l'effort fiscal des communes qui continuent à en percevoir et tenir compte de l'effort fiscal pour répartir la dotation d'intercommunalité.

2.2.2.3 Un coefficient d'intégration fiscale pertinent, mais parfois affecté par des biais

La dotation d'intercommunalité versée aux EPCI est calculée en prenant en compte un coefficient d'intégration fiscale (CIF). Il est égal au rapport entre les produits fiscaux perçus directement par l'EPCI d'une part et les produits fiscaux perçus par l'EPCI, les communes qui en sont membres et les syndicats intercommunaux présents sur son territoire d'autre part.

Le CIF vise à mesurer le degré d'intégration d'un EPCI, les produits fiscaux perçus par un EPCI étant corrélés aux compétences qu'il exerce. Plus le CIF est élevé⁹⁰, plus le montant de la dotation d'intercommunalité l'est également.

Le CIF comprend aussi la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la redevance d'assainissement. Or certaines intercommunalités perçoivent des recettes à ce titre, tout en ayant délégué à des syndicats leurs compétences « eau », « assainissement » ou « déchets ». Cette difficulté paraît sans solution : la DGCL indique qu'à sa connaissance il n'existe pas de moyen d'identifier de manière fiable et opposable sur un plan juridique les cas de perception – reversement des redevances entre EPCI et syndicats.

2.2.3 **Les indicateurs de charges : un rôle à renforcer, des redéfinitions nécessaires**

Des paramètres généraliste ou spécialisés visent à refléter le niveau relatif des charges des collectivités lié aux caractéristiques socio-économiques de leur population. Ces paramètres apparaissent justifiés dans leur principe, mais les pondérations retenues à ce titre ne prennent pas appui sur des études de coûts qui auraient pu être documentées lors de l'enquête de la Cour. Un autre indicateur de charges, la longueur de la voirie, soulève des difficultés telles qu'il ne devrait pas être maintenu.

⁹⁰ 45,8 % pour les métropoles (hors Grand Paris), 39,6 % pour les communautés d'agglomération, 39,8 % pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique et 35,9 % pour celles à fiscalité additionnelle.

2.2.3.1 Le revenu des habitants : un indicateur à prendre en compte plus largement

2.2.3.1.1 Des relations de causalité entre le revenu et les charges des collectivités

De manière générale, il est estimé que plus le revenu des habitants est élevé, moins ils sont susceptibles de solliciter certains services publics, dont la quantité et la disponibilité peuvent ainsi être modulées en fonction de leur richesse relative au-delà d'un « socle » incompressible (ainsi, plus leur revenu est élevé, plus les ménages peuvent recourir à d'autres solutions que les crèches municipales subventionnées pour la garde de leurs enfants en bas âge).

En outre, les collectivités modulent généralement en fonction de leur revenu les participations laissées à la charge des usagers de certains services publics (comme les crèches municipales, les cantines scolaires ou des activités culturelles et sportives).

Sans restreindre l'accès aux services publics, le niveau moyen des participations demandées à leurs bénéficiaires et les recettes correspondantes pourra être d'autant plus élevé que le revenu moyen des ménages l'est également. Le critère de charges lié au revenu est d'autant plus pertinent que le critère de ressources - le potentiel financier - n'intègre pas les recettes tarifaires. Une commune ayant une proportion élevée de ménages pauvres pourra moins recourir à des recettes tarifaires pour financer son offre de services publics, alors même que les besoins correspondants sont plus élevés que dans les communes dont la population est aisée.

2.2.3.1.2 Un rôle partiel du revenu pour la péréquation et inexistant pour les écrêtements

La répartition entre collectivités éligibles de la DSU, de la dotation de péréquation de la DACOM, de la dotation d'intercommunalité et de la DPU des départements urbains tient compte du revenu de leurs habitants. Depuis la réforme de 2017, le revenu a un poids accru dans le classement des communes éligibles à la DSU (25 % contre 10 %), tandis que celui du potentiel financier a été réduit (de 45 % à 30 %).

Par ailleurs, le revenu est pris en compte pour déterminer l'éligibilité des communes à la DSR « cible ». En application de la loi de finances pour 2024, le revenu sera par ailleurs pris en compte pour répartir une partie des fractions « péréquation » et « bourg-centre » de la DSR à partir de 2025. En effet, le zonage au 1^{er} juillet 2024 des communes situées dans les zones « France ruralités revitalisation » (FRR), qui succèdent aux zones de revitalisation rurale (ZRR), prend en compte un critère de revenu ; ces communes bénéficieront d'une majoration de 20 % des fractions « péréquation » et « bourg-centre » de la DSR qui leur sont versées.

En revanche, la répartition des fractions « bourg centre » et « péréquation » (hors « majoration FRR ») de la DSR, de la DNP et de la DFM des départements « non urbains », soit 36,3 % du montant total des dotations de péréquation en 2023, ne tient pas compte du revenu des habitants des collectivités.

Pourtant, la situation socio-économique de l'ensemble des habitants des communes, y compris celles de moins de 20 000 ou de 10 000 habitants éligibles aux fractions principales de la DSR, connaît de fortes disparités. L'omission du critère du revenu est d'autant plus paradoxale que le revenu est pour les communes de petite taille un indicateur autant des

ressources que des charges, compte tenu de la sur-représentation des propriétaires de résidences principales dans leur population⁹¹ et de la place de la taxe foncière dans leurs recettes.

De même, il n'est pas tenu compte du revenu pour déterminer les écrêtements appliqués aux dotations forfaitaires des communes et des départements afin de financer l'incidence de l'augmentation de la population française et des augmentations de dotations de péréquation ; seul le potentiel financier est pris en compte.

La répartition des écrêtements entre les communes serait sensiblement différente et plus équitable si elle tenait également compte du revenu de leurs habitants. Ainsi, sur 155,2 M€ d'écrêtements effectués en 2022 sur des communes, près d'un tiers a porté sur des communes dont le revenu moyen par habitant est inférieur à la moyenne nationale. Sur les 15 579 communes (dont sept de DOM) dont la dotation forfaitaire a été écrêtée car leur potentiel fiscal dépassait 85 % du potentiel fiscal moyen de leur strate démographique, 3 613 avaient un revenu par habitant inférieur à 85 % du revenu moyen national ; 1 144 un revenu inférieur à 75 % de la moyenne nationale ; 94 un revenu inférieur à 50 % de cette moyenne.

Dans les communes faiblement peuplées, l'installation ou le départ de contribuables ayant des revenus soit très faibles, soit très élevés est susceptible de susciter l'instabilité du montant du revenu médian et donc de celui des dotations de péréquation prenant en compte ce critère. Afin d'atténuer cette difficulté, la loi de finances pour 2024 a prévu que, pour l'éligibilité des communes à la fraction « cible » de la DSR, le revenu pris en compte correspond à la moyenne des trois dernières années. Un mécanisme de cette nature pourrait être appliqué à l'ensemble des dotations de péréquation et des écrêtements.

Recommandation n° 4 (DGCL et DB) : Prendre en compte le revenu des habitants, exprimé sous la forme d'une moyenne de trois années glissantes, pour répartir l'ensemble des dotations de péréquation et pour déterminer les écrêtements appliqués aux dotations forfaitaires et de compensation versées à une partie des collectivités.

2.2.3.1.3 Une donnée de revenu désormais pertinente, mais à appliquer de manière plus juste

Depuis 2017, le revenu pris en compte pour répartir les dotations de péréquation n'est plus le revenu imposable, mais, à juste titre, le revenu fiscal de référence. Ce dernier permet d'intégrer à la comparaison des revenus des habitants des collectivités les abattements et charges déductibles du revenu imposable au barème progressif de l'impôt sur le revenu, ainsi que les revenus de l'épargne financière faisant l'objet d'un prélèvement libératoire à ce barème.

Le revenu fiscal de référence reste toutefois incomplet. En effet, il n'intègre pas les revenus socialisés exonérés de l'impôt sur le revenu (aides au logement, prime d'activité, allocation aux adultes handicapés, RSA, allocations familiales, prestation d'accueil du jeune enfant, complément familial, allocation de soutien familial et allocation de rentrée scolaire pour citer les principaux). Il pourrait être envisagé de répartir les dotations de péréquation de la DGF

⁹¹ « Les propriétaires occupants sont surreprésentés hors des agglomérations (78 % des ménages habitant une commune rurale sont des propriétaires occupants, contre 50 % en agglomération) » (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chiffres clé du logement, édition 2022).

en fonction des données fournies par le « dispositif ressources mensuelles », qui rassemble l'ensemble des données de revenus, fiscalisés ou non⁹².

Toutes choses égales par ailleurs, la DGF, notamment la DSU, versée aux collectivités dont les habitants tirent une part importante de leurs ressources de prestations sociales, notamment de minima sociaux, diminuerait alors en faveur de collectivités pour lesquelles ces revenus tiennent une place moins grande. En fonction de la conception que l'on retient de l'équité – prendre en compte toutes les sources de revenus et les traiter de la même façon ou reconnaître des caractéristiques particulières de pauvreté pour certaines collectivités, ce rééquilibrage apparaîtrait justifié ou contre-péréquateur.

De manière moins discutable, l'équité entre les collectivités et leurs habitants est en tout état de cause affectée par le fait que leur revenu moyen par habitant est rapporté au revenu moyen national, et non au revenu médian national. La référence au revenu moyen, plus élevé que le revenu médian, a pour effet d'accroître le nombre de collectivités éligibles aux dotations de péréquation et le montant des dotations versé aux moins défavorisées d'entre elles.

Pour la répartition de la DGF 2023, toutes communes confondues, le revenu moyen par habitant dépassait de 8,2 % le revenu médian (France métropolitaine). Toutes les strates démographiques étaient concernées. Le dépassement est particulièrement net pour les communes de 200 000 habitants et plus, même en excluant Paris : le revenu moyen s'élevait à 21 276,47 € par habitant, contre 14 943,65 € pour le revenu médian, soit un écart de 42,4 %. Une référence au revenu médian, et non plus au revenu moyen, permettrait de mieux cibler les dotations de péréquation sur les collectivités défavorisées.

La référence au revenu moyen réduit la redistribution financière des collectivités favorisées vers les collectivités défavorisées opérée à travers les dotations de péréquation de la DGF. Dans un objectif d'équité accrue entre collectivités, comme pour le potentiel financier, il conviendrait de comparer les situations individuelles de revenu des collectivités à des médianes nationales et non plus à des moyennes nationales (cf. recommandation n° 2 *supra*).

2.2.3.2 Les indicateurs de prestations sociales : des définitions à rendre plus cohérentes

La mention figurant dans les textes selon laquelle la DSU, la dotation de péréquation de la DACOM et la DPU sont réparties entre les collectivités éligibles en fonction de « la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer, dans le nombre total de logements » est illogique : légalement, une seule aide est susceptible d'être versée au titre d'un même foyer et d'un même logement. Il conviendrait de rapporter au nombre de logements le nombre de foyers allocataires d'aides au logement, indépendamment du nombre de leurs membres.

S'agissant des bénéficiaires du RSA, les dispositions relatives à la DACOM prévoient de rapporter le « nombre de foyers allocataires » à la population globale, ce qui est là aussi illogique : une partie des foyers comprend un conjoint ou des enfants, dont la présence et les ressources sont pris en compte pour déterminer les droits au RSA. Il conviendrait de rapporter soit le nombre de foyers allocataires du RSA au nombre de ménages, soit le nombre de membres

⁹² Depuis 2021, les données du DRM sont utilisées pour verser les aides personnelles au logement en fonction de revenus salariaux et de remplacement actualisés tous les trimestres.

de foyers allocataires du RSA à la population. S'agissant de la DPU, les textes devraient définir le terme de « bénéficiaires » (foyers allocataires ou bien membres de ces foyers).

2.2.3.3 Un indicateur de charges peu opérant : la longueur de la voirie communale et départementale

La longueur de la voirie classée dans le domaine public communal pèse pour 30 % dans la répartition des fractions « péréquation » et « cible » de la DSR. De même, la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental compte pour 30 % dans la répartition de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) versée aux départements « non urbains ».

Alors même que la finalité de ce paramètre n'est pas clairement définie, les données prises en compte à ce titre sont dépourvues de fiabilité à un point tel qu'il ne peut en l'état être maintenu.

2.2.3.3.1 Une ambiguïté sur la finalité même du paramètre de la voirie

Le paramètre de calcul « voirie » de la DGF est interprété comme visant soit à représenter des charges de spatialité sans lien avec une dépense particulière, soit à contribuer au financement des dépenses relatives à l'aménagement et à l'entretien de la voirie.

À l'appui de la première interprétation, la DGF est une dotation globale, libre d'emploi et non affectée à une politique particulière et le poids de la longueur de la voirie dans sa répartition est trop limité pour couvrir une part notable des dépenses qui lui sont liées. Les tenants de la seconde interprétation rappellent que la longueur de la voirie n'est pas corrélée à la superficie des collectivités. En outre, le doublement de la longueur de la voirie pour les communes de montagne et les communes insulaires (non reliées par un pont) semble avoir pour objet de refléter des surcoûts de construction et d'entretien.

L'ambiguïté de l'objet du paramètre « voirie » a des conséquences concrètes.

Ainsi, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« MAPTAM ») a transféré la propriété de la voirie communale aux métropoles et aux communautés urbaines. Ce transfert obligatoire n'est pas intervenu sur un plan juridique tant que les communes concernées n'ont pas pris de délibération autorisant la cession à titre gratuit d'une partie de leur domaine public. Pour le calcul de la DGF attribuée en 2023, cette délibération n'était pas intervenue pour 1 338 des 1 628 communes membres de métropoles ou de communautés urbaines, dont les trois-quarts étaient éligibles à la DSR. Les dotations de DGF qui leur sont versées continuaient donc à prendre en compte des données de voirie. Pour les autres communes, la délibération de cession entraînait le retrait de la voirie du calcul de la DGF et, ce faisant, une réduction de la DGF qui leur est versée.

Si le paramètre « voirie » a pour objet de représenter des charges de spatialité, l'absence de prise en compte des données de voirie pour le calcul de la DGF versée aux communes qui l'ont cédée aux métropoles et aux communautés urbaines est inéquitable à leur égard, voire crée un risque d'atteinte à l'égalité de traitement des communes devant les charges publiques.

Si le paramètre « voirie » reflète au contraire les dépenses liées à la voirie, alors la péréquation versée à la plupart des communes « non-urbaines » membres de métropoles ou de communautés urbaines est indûment majorée. Ces communes, qui n'ont plus à assumer de dépenses de voirie, ont intérêt à ne pas adopter de délibération de cession⁹³.

Cette ambiguïté consubstantielle au paramètre « voirie » concerne aussi les communes qui ont transféré volontairement la compétence « voirie » aux communautés d'agglomération ou de communes dont elles sont membres ; leur nombre n'est pas recensé.

2.2.3.3.2 Des données de voirie très largement erronées

Les données relatives à la voirie reposent sur des déclarations effectuées par les communes et les départements. Si les départements répondent aux demandes annuelles que leur font les préfetures, ce n'est pas le cas d'une grande partie des communes (59 % pour le calcul de la répartition de la DGF 2023 selon les données communiquées à la Cour par 90 préfetures, avec des ratios allant de 0 % à 100 % selon les départements). Il est vrai que, suivant en cela les consignes nationales de la DGCL, une partie des préfetures demandent aux communes de répondre uniquement quand survient un classement ou un déclassement d'un segment de voirie du domaine public, quand d'autres continuent à demander à toutes les communes de répondre.

Quelle que soit la pratique suivie, les préfetures ne sont pas en mesure de savoir si cette absence de réponse traduit une absence d'évolution de la consistance de la voirie classée dans le domaine public communal ou bien une omission, un refus ou une impossibilité de répondre.

À travers leurs déclarations ou leurs abstentions à déclarer, les collectivités ont commis au fil du temps, souvent éloigné, des erreurs dont l'effet cumulatif est considérable.

Des erreurs déclaratives massives des communes et des départements

Malgré les consignes et explications données par les préfetures, les communes omettent souvent de déclarer à leur détriment des voies de circulation, des bretelles et des ronds-points. Elles peuvent aussi commettre des erreurs en leur faveur, parfois de manière intentionnelle, en déclarant des chemins ruraux, qui appartiennent à leur domaine privé et non public, en doublant la longueur déclarée sur les axes à double circulation, en prenant en compte des tronçons relevant du domaine public départemental ou en décomptant les places et les aires de parking en fonction de leur superficie.

Prises globalement, les communes sous-déclarent leur voirie : pour l'année 2023, la DGCL a recensé au total près de 613 millions de mètres linéaires, contre près de 728 millions pour l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), soit près d'un cinquième en plus, au titre de notions physiques proches⁹⁴ de celle du domaine public de la commune visée par le code général des collectivités territoriales.

⁹³ Ce qui n'empêche pas les métropoles et communautés urbaines d'exercer la compétence relative à la voirie : le transfert de compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition des biens meubles et immeubles utilisés.

⁹⁴ Ensemble des routes goudronnées et carrossables, qu'il s'agisse de routes à une ou deux chaussées, de bretelles ou de ronds-points, d'importance 4 (voies permettant de se déplacer rapidement à l'intérieur d'une commune et, dans les zones rurales, de relier le bourg aux hameaux proches) et d'importance 5 (voies circulables permettant de desservir l'intérieur d'une commune). Les routes empierrées, c'est-à-dire les routes non revêtues ou dont le revêtement est très dégradé, les chemins ruraux et les sentiers ne font pas partie du domaine public communal.

Selon la DGCL, plus des deux-tiers des communes (23 776) a déclaré pour l'année 2023 aux préfetures, de manière explicite ou implicite, une longueur de voirie inférieure à celle ressortant des données approchées de l'IGN. Parmi ces communes, plus d'un cinquième (7 301) a déclaré une longueur de voirie inférieure de plus de 50 % à celle de l'IGN. À l'inverse, près d'un tiers des communes (10 294) a déclaré une longueur de voirie supérieure à celle recensée par l'IGN ; pour un peu plus d'un millier de communes (1 205), elle dépasse de plus de moitié celle de la DGCL.

La longueur de la voirie compilée par la DGCL est moins élevée que celle de l'IGN dans la grande majorité de départements (85), avec parfois des écarts très élevés⁹⁵ ; elle est plus élevée pour environ un département sur dix (11⁹⁶).

2.2.3.3.3 Un paramètre à remplacer par un indicateur représentatif des charges de spatialité

Les erreurs relatives à la longueur de la voirie, qui affectent la correcte répartition des DSR « péréquation » et « cible » entre les communes et de la DFM entre les départements, sont souvent anciennes. Compte tenu de leur caractère généralisé, leur résorption exigerait des moyens administratifs disproportionnés.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, le Gouvernement avait proposé de remplacer la longueur de la voirie communale par la superficie, pondérée par un coefficient de densité et un coefficient de population. Malgré le soutien dont elles bénéficiaient de la part du CFL, les dispositions correspondantes ont été rejetées par le Sénat pour deux motifs : un attachement majoritaire à l'interprétation selon laquelle le paramètre « voirie » vise à représenter des dépenses particulières des communes et des départements ; les nouveaux critères proposés⁹⁷ favoriseraient les communes dont la densité démographique est plus élevée que la moyenne des communes de la même strate démographique et dont la population est importante. Le Gouvernement n'a pas repris le remplacement du critère de longueur de la voirie dans le projet de loi de finances soumise à l'Assemblée nationale en application de l'article 49-3 de la Constitution.

Pour la préparation du projet de loi de finances pour 2024, la DGCL avait proposé de substituer la longueur de la voirie recensée par l'IGN à celle déclarée par les communes et les départements. Le Gouvernement n'a pas donné suite à cette préconisation.

La longueur de la voirie recensée par l'IGN présente l'inconvénient de maintenir un lien avec une compétence qu'une partie des communes n'exerce plus, du fait du transfert de la voirie communale à des intercommunalités. En outre, la prise en compte des données de l'IGN nécessiterait d'en fixer dans le droit positif la définition, les attributs et le caractère opposable. Parmi les attributs actuels figure le classement des tronçons dans le domaine public communal ou départemental. Selon les informations communiquées par l'IGN à la Cour, cette information à caractère indicatif fait défaut pour 69,5 % de la longueur de la voirie départementale et pour 69,3 % de celle de la voirie communale (tronçons catégorisés selon le cas 1, 2, 3, 4 ou 5 par

⁹⁵ L'écart atteint 56 % pour le département du Nord et 119 % pour celui des Alpes-Maritimes.

⁹⁶ Pour le département de la Lozère, l'écart atteint 20 %.

⁹⁷ Le coefficient de densité était égal à un, majoré du rapport entre la densité de la commune et la densité moyenne des communes appartenant au même groupe démographique, sans que ce rapport puisse excéder deux. Le coefficient de population est égal à un, majoré, pour les communes de 500 habitants et plus, de quatre tiers du logarithme de la population divisée par 500.

La superficie prise en compte est plafonnée au triple de la superficie moyenne des communes appartenant au même groupe démographique, avant d'être doublée pour les communes insulaires ou situées en zone de montagne.

l'IGN). La détermination de données ayant un niveau élevé de fiabilité appellerait ainsi la réalisation d'un travail important par l'IGN, en lien avec les communes et les départements.

À défaut de fiabiliser les données relatives à la longueur de la voirie, qu'elles résultent des déclarations des communes et des départements ou du recensement de l'IGN, il conviendrait de remplacer le paramètre « voirie déclarée par les collectivités » par le paramètre « densité de la population », en le pondérant par un coefficient dégressif avec l'augmentation de la densité de la population. Cela permettrait de prendre en compte le fait qu'il est plus difficile sur un plan financier pour une commune comptant un faible nombre d'habitants susceptibles de contribuer à la couverture de ses charges d'entretenir un territoire étendu que pour une commune comptant une population importante d'entretenir un territoire de taille réduite.

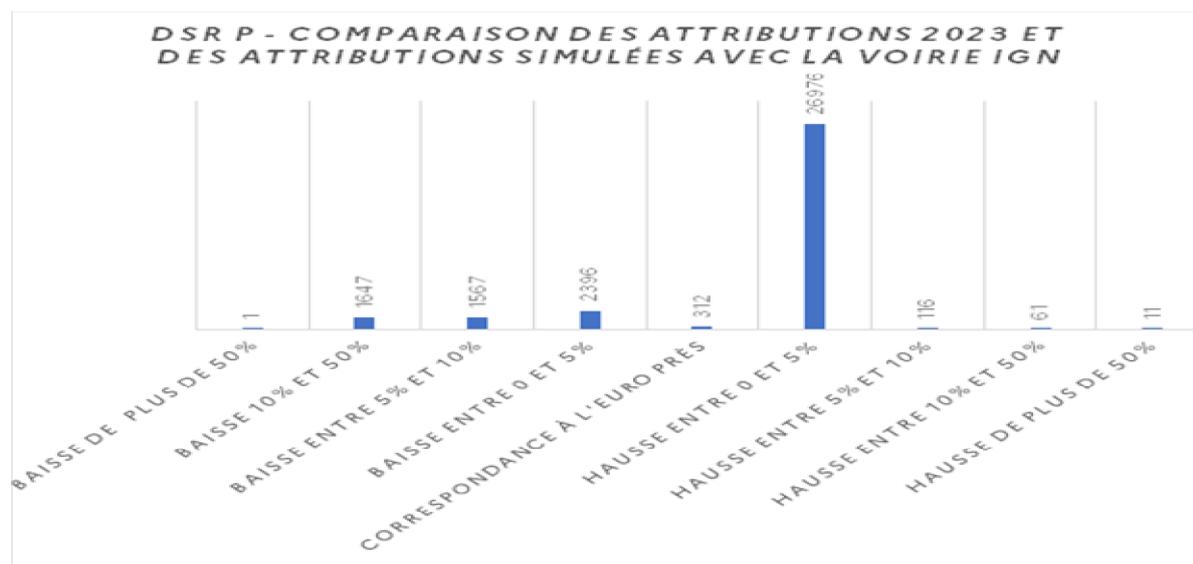
Ce remplacement porterait sur un enjeu financier de taille finalement modeste : en 2023, la longueur de la voirie servait à répartir 19 % de la DSR (soit 363,4 M€), mais 3 % seulement du montant total de la DGF versée aux communes ; s'agissant des départements, ce paramètre se montait à 30 % de la DFM (soit 285,5 M€), soit 3,5 % de son montant total.

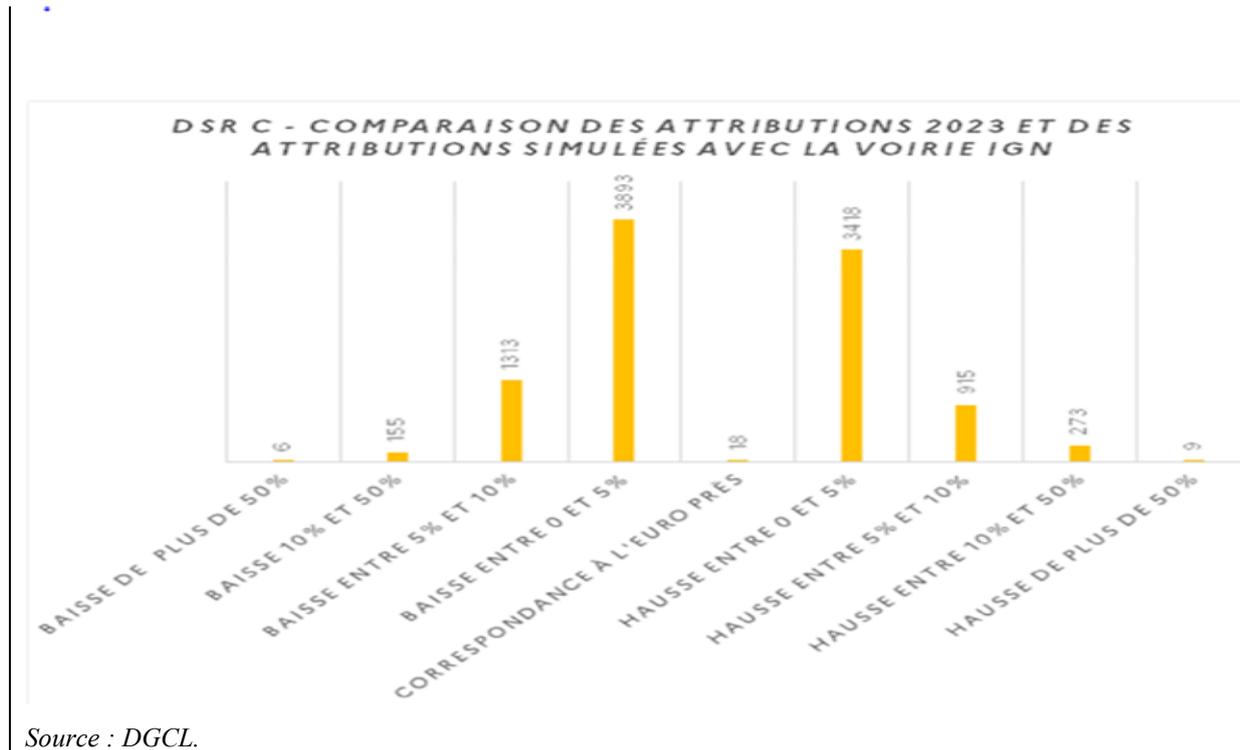
En outre, les simulations disponibles font apparaître que le remplacement de la longueur de la voirie par la superficie ou la voirie IGN aurait une incidence limitée. De surcroît, pour l'année d'entrée en vigueur de la réforme, les mécanismes de garantie d'évolution des DSR « péréquation » et « cible » et de la DPU par rapport à l'année précédente plafonneraient à 10 % les baisses les plus importantes et à 20 % les hausses les plus marquées.

Le remplacement de la longueur de la voirie par une donnée fiable : des effets maîtrisés

Selon l'estimation effectuée par la DGCL à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances pour 2023, le remplacement de la longueur de la voirie par la superficie pondérée par la densité de la population aurait conduit à redistribuer au total 1,8 % du montant de la DSR « péréquation » et 6 % de celui de la DSR « cible » entre les communes.

Selon la DGCL, si le paramètre « voirie IGN » avait été pris en compte en 2023, seuls 10 départements auraient perçu un montant différent de DFM ; pour neuf d'entre eux, ce montant aurait été au plus inférieur ou supérieur de 1 % à celui effectivement perçu. Pour 90 % des communes éligibles à la DSR « péréquation », le montant correspondant aurait été inférieur ou supérieur de 5 % au plus à celui perçu ; il en va de même pour 73 % des communes éligibles à la DSR « cible ». Les hausses ou les baisses les plus importantes correspondraient à la correction de sous et de sur-déclaration flagrantes.





Recommandation n° 5 (DGCL et DB) : fiabiliser le paramètre de la longueur de la voirie communale et départementale ; à défaut, le remplacer par la densité de la population de la collectivité pondérée par un coefficient dégressif avec l'augmentation de cette densité.

2.3 Un processus de calcul de la DGF versée individuellement aux collectivités lourd et incomplètement documenté

Le processus de répartition de la DGF débute par l'envoi par la DGCL aux préfetures entre fin septembre et fin octobre N-1 d'une note qui décrit la nature et les sources de l'ensemble des données utilisées pour répartir les dotations de la DGF et leur demande de recueillir une partie de ces données.

Il se conclut par la mise en ligne début avril N, soit cinq à six mois plus tard, des montants de dotation attribuées à chaque collectivité et par la publication dans un délai variable d'un arrêté ministériel rendant opposable le montant de la DGF à l'égard des collectivités, des préfetures qui liquident les sommes et des DDFiP qui les versent.

La parution de cet arrêté permet de régulariser les acomptes qui ont été versés dans l'attente au titre des composantes de la DGF versées selon une périodicité mensuelle. Toutes les composantes de la DGF sont versées selon une périodicité mensuelle, à l'exception des fractions de la DSR et de la DNP, qui sont versées une fois par an, après la détermination du montant dû aux collectivités. Cette différence de périodicité a pour objet de prévenir des récupérations d'acomptes de DSR et de DNP, dont les populations de communes éligibles sont moins stables que celles des autres composantes de la DGF.

2.3.1 Le recueil et le contrôle de multiples données au niveau local comme national

2.3.1.1 Un nombre considérable de données à traiter

La répartition de la DGF entre les collectivités territoriales fait intervenir un grand nombre de données différentes. On peut en décompter pas moins de 159 pour la DGF versée aux communes, 63 pour celle des intercommunalités et 41 pour celle des départements.

Selon le cas, ces données sont soit directement prises en compte, soit agrégées pour déterminer l'éligibilité des collectivités à telle ou telle composante de la DGF et calculer le montant qui doit leur être versé à ce titre.

La DGCL recueille les données auprès d'autres administrations (principalement l'Insee, la DGFIP, les organismes de protection sociale et les préfetures). Les bureaux des finances des préfetures recueillent et traitent dans des délais impératifs un grand nombre de données déclarées par les communes et les intercommunalités ou issues de leurs comptes, budgets et délibérations sur d'autres objets (voir annexe n° 7).

Tableau n° 6 : nature et source des données utilisées pour répartir la DGF (2023)

<i>Lignes : les données et leurs sources</i>	DGF des communes					DGF des inter-communalités		DGF des départements			
	DF	DSR	DSU	DNP	DACOM	DC	DI	DF	DC	DEM	DPU
Insee : population et caractéristiques démographiques et physiques											
Population INSEE authentifiée au 1 ^{er} janvier N	X	X	X	X	X		X	X		X	X
Enfants de 3 à 16 ans		X			X						
Population en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)			X								
Population en zone franche urbaine (ZFU)			X								
Nombre de résidences secondaires	X	X	X	X	X		X	X		X	X
Arrêtés interministériels : caractéristiques physiques des communes											
Classement en zone de montagne		X									
Classement en zone de revitalisation rurale (ZRR)		X									
DGFIP : données nécessaires au calcul des potentiels financier et fiscal, de l'effort fiscal, du coefficient d'intégration fiscale des EPCI + données de revenu des ménages											
Recettes des impôts directs locaux	X	X	X	X	X		X	X		X	X
Recettes des DMTO bruts de droit commun								X		X	X
Revenu des foyers fiscaux		X	X		X		X	X		X	X
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères							X	X		X	X
Contribution sur les eaux minérales	X	X	X	X	X			X		X	X
Produit des jeux	X	X	X	X	X			X		X	X
Taxe locale sur la publicité extérieure	X	X	X	X	X			X		X	X
Taxe sur les pylônes électriques	X	X	X	X	X			X		X	X
Exonération d'une partie des propriétés de la taxe foncière sur les propriétés non bâties					X			X		X	X
Caractère aurifère des communes de Guyane					X						
Nombre de logements soumis à la taxe d'habitation			X		X						X
DGCL : une partie des données de recettes et des caractéristiques démographiques											
Recettes réelles de fonctionnement	X							X		X	X
Fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance transférée aux départements en 2010								X		X	X

<i>Lignes : les données et leurs sources</i>	DGF des communes					DGF des inter-communalités		DGF des départements			
	DF	DSR	DSU	DNP	DACOM	DC	DI	DF	DC	DFM	DPU
<i>Taux d'urbanisation (à partir de données Insee)</i>										X	X
<i>Montants des compensations des compétences sanitaires recentralisées par l'Etat</i>									X		
<i>Redevance des mines</i>	X	X	X	X	X						
<i>Produits perçus au titre de l'octroi de mer</i>					X						
Préfectures : données institutionnelles, physiques et parfois financières recueillies auprès des collectivités											
<i>Recensement des variations de périmètre (communes nouvelles et EPCI et communes membres) et des changements de type de fiscalité</i>	X	X	X	X	X	X	X				
<i>Périmètre des groupements touristiques</i>	X										
<i>Attributions de compensation pour nuisance environnementale (ACNE)</i>	X	X	X	X	X		X				
<i>Nombre de places de caravane disponibles pour les gens du voyage</i>	X	X	X	X			X				
<i>Taxe additionnelle dite « de stockage » sur les installations nucléaires de base</i>	X	X	X	X	X						
<i>Longueur de la voirie communale</i>		X									
<i>Longueur de la voirie départementale</i>										X	
<i>Centimes additionnels (Tahiti, Nouvelle Calédonie)</i>					X						
DGCL et préfectures : données financières ayant une source locale											
<i>Redevance d'enlèvement des ordures ménagères</i>							X				
<i>Redevance d'assainissement</i>							X				
<i>Dépenses de transfert</i>							X				
<i>Attributions de compensation négatives</i>							X				
DGFIP et préfectures : données financières ayant une source locale											
<i>Recettes de DMTO des communes, perçues directement ou via le fonds départemental de péréquation</i>	X	X	X	X	X						
<i>Attributions de compensation des communes membres</i>	X	X	X	X	X						
Insee et préfectures : données institutionnelles ayant une source locale											
<i>Modification des limites territoriales et défusions (périmètre et superficie des communes) (*)</i>	X	X	X	X	X	X	X				
Drees, CNAF et MSA : bénéficiaires de prestations sociales de solidarité											
<i>Nombre de bénéficiaires du RSA</i>					X						X
<i>Nombre de bénéficiaires d'aides au logement</i>			X		X						X
Organismes gestionnaires de logements sociaux : logements sociaux											
<i>Nombre de logements sociaux</i>			X								

Source : Cour des comptes, d'après la circulaire sur la préparation de la répartition de la DGF pour l'année 2024, adressée par la DGC aux préfets.

DACOM : dotation d'aménagement des collectivités d'outre-mer ; DC : dotation de compensation ; DF : dotation forfaitaire ; DFM : dotation de fonctionnement minimal ; DI : dotation d'intercommunalité ; DNP : dotation nationale de péréquation ; DPU : dotation de péréquation urbaine ; DSR : dotation de solidarité rurale ; DSU : dotation de solidarité urbaine.

2.3.1.2 Des données documentées et contrôlées

Sous réserve de quelques exceptions ponctuelles (voir encadré), la DGCL donne aux préfetures des instructions précises sur les données à recueillir ou à établir et les pièces justificatives sur lesquelles elles doivent se fonder.

Un encadrement ponctuellement insuffisant de la nature des données à transmettre à la DGCL

Les dernières notes de « campagne DGF » adressées par la DGCL aux préfetures indiquent que pour la détermination des montants de recettes de redevances d'assainissement, de recettes de redevance pour enlèvement des ordures ménagères, de dépenses de transfert des EPCI aux communes qui en sont membres (attributions de compensation positives et dotation de solidarité communautaire) et d'attributions de compensation négatives à leur bénéfice, les préfetures peuvent prendre en compte les montants inscrits au budget primitif des collectivités de l'année N-1 (2023 pour la « campagne DGF » 2024), au lieu de ceux, prévus par les textes, des comptes de l'année N-2 (2022). Si les préfetures doivent justifier ce recours auprès de la DGCL, qui peut les interroger à ce propos, les cas visés⁹⁸ ne sont pas définis de manière limitative, sauf pour la REOM. Tout en maintenant cette souplesse, la note adressée aux préfetures en vue de la répartition de la DGF de 2024 a pris en compte le constat de la Cour en précisant les cas de recours aux données du budget primitif.

Les bureaux des finances locales des préfetures s'adressent aux communes, EPCI, départements et syndicats afin d'obtenir les informations attendues. Ces informations n'ont pas un caractère déclaratif, mais doivent être documentées par des délibérations de leurs organes délibérants, des conventions (conventions entre l'Etat et les communes ou les EPCI qui gèrent une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage pour les places de caravane), des arrêtés préfectoraux (création de communes nouvelles), les comptes ou les budgets des collectivités.

La DGCL demande aux préfetures d'effectuer des contrôles de cohérence sur les variations importantes des valeurs de certains données d'une année à l'autre⁹⁹.

Les préfetures sont invitées à se rapprocher des collectivités quand elles ne parviennent pas à expliquer les variations importantes des données précitées, ce qu'elles font dans une mesure variable. Pour certaines vérifications, les préfetures doivent se rapprocher des DDFiP (classement des EPCI entre les EPCI à fiscalité professionnelle unique et les EPCI à fiscalité additionnelle) ou des DRFiP (fiabilisation du montant des attributions de compensation perçues ou versées par les communes aux intercommunalités dont elles sont membres).

Afin de sécuriser le plus possible les données, la DGCL demande aux préfetures de lui transmettre les éléments justificatifs sous-jacents¹⁰⁰.

Dans le cadre de l'enquête de la Cour, la DGCL a documenté les tableaux de contrôle de nombreuses données ayant pour origine les préfetures¹⁰¹ et des administrations ou organismes nationaux¹⁰².

⁹⁸ Fusions ou scissions d'EPCI, extension du périmètre de l'EPCI ou retrait de communes, application de la TEOM au lieu de la REOM ou inversement, passage d'un EPCI à fiscalité additionnelle à un EPCI à fiscalité professionnelle unique, modification des compétences de l'EPCI, nouvelle organisation de l'assainissement.

⁹⁹ Variations de + ou de - 10 % des recettes de redevance d'assainissement, des recettes de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et des attributions de compensation perçues ou versées par les communes, de + ou - 5 000 mètres linéaires de la voirie départementale et de + 20 % ou de - 10 % de la voirie communale.

¹⁰⁰ Arrêtés et délibérations relatifs aux modifications de périmètre et de fiscalité des EPCI, aux créations de communes nouvelles, aux modifications de limites territoriales et aux défusions de communes, conventions entre l'Etat et les communes ou les EPCI qui gèrent des aires d'accueil de gens du voyage, délibérations des conseils départementaux portant répartition des fonds de péréquation des DMTO et arrêté préfectoral portant versement des attributions individuelles, délibérations des conseils départementaux à l'origine d'une modification de la longueur de la voirie, délibérations des EPCI attribuant des compensations pour nuisances environnementales.

¹⁰¹ Attributions de compensation, attributions pour compensation de nuisances environnementales, redevance d'assainissement, places de caravane, longueur de la voirie, produits des jeux dans les casinos, répartition des fonds départementaux de péréquation des DMTO, données de calcul de la DACOM en Polynésie.

¹⁰² Revenus, Aides au logement, logements sociaux, allocataires du RSA, recettes de TSCA.

La DGCL effectue également des contrôles de cohérence sur les données qui lui sont transmises par des administrations et des organismes nationaux. Lors de la « campagne DGF » 2023, elle s'est ainsi aperçue que le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (ou répertoire du parc locatif social) adressé par le ministère chargé du logement était incomplet.

Ces enjeux de fiabilisation des données concernent non seulement la répartition de la DGF, mais aussi le calcul d'autres dotations de l'Etat (comme les dotations à l'investissement) et le fonctionnement des dispositifs de péréquation horizontale entre collectivités, auxquelles certaines collectivités contribuent et d'autres (parfois les mêmes) perçoivent des concours financés par les précédentes (voir annexe n° 8).

2.3.1.3 Des limites de fait à la fiabilisation de certaines données

Certaines données complexes présentent des risques d'erreurs qui ne peuvent être totalement éliminés, malgré les actions de fiabilisation menées par les préfetures et la DGCL. À la différence de la longueur de la voirie communale et départementale, les erreurs qui subsistent fatalement dans une partie des données n'ont pas un caractère systémique. Contrairement à la voirie, il n'existe en revanche pas de donnée plus fiable qui pourrait les remplacer. Elles doivent au contraire être conservées et fiabilisées de manière croissante : leur abandon éventuel affecterait la pertinence du calcul du potentiel fiscal des communes et des intercommunalités et du coefficient d'intégration fiscale de ces dernières.

2.3.1.3.1 Les redevance et taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la redevance d'assainissement

Le recensement des données relatives à la redevance pour enlèvement des ordures ménagères (REOM, 1,0 Md€ de recettes des intercommunalités prises en compte pour la répartition de la DGF 2023) et à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM, 7,3 Md€) appelle des précautions particulières en raison de la complexité des règles de champ d'application de ces recettes. La REOM peut consister en trois redevances distinctes, dont les recettes sont retracées dans trois comptes distincts : la redevance générale (à laquelle se rattache la redevance incitative), la redevance spéciale et la redevance camping. Une collectivité ne peut percevoir qu'une seule de ces trois redevances, sans possibilité de cumul. En outre, elle ne peut percevoir à la fois la REOM générale et la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères). En revanche, elle peut percevoir à la fois la TEOM et la REOM spéciale ou la REOM camping.

Pour la saisie des données, les préfetures doivent s'assurer du respect des règles de non-cumul et faire preuve de discernement quand apparaissent des situations de cumul en principe prohibées : l'inscription de recettes dans les rubriques comptables relatives tant à la REOM camping qu'à la REOM spéciale est susceptible de traduire l'individualisation de recettes de REOM spéciale propres à des campings¹⁰³.

La complexité de l'organisation territoriale des services publics de l'eau, de l'assainissement et du traitement des déchets complique le calcul du montant des recettes de

¹⁰³ Avant la loi de finances pour 2024, en cas de fusions d'EPCI ou de communes ou de rattachement d'une commune à un EPCI, l'article L. 2333-76 du CGCT accordait à la collectivité pratiquant des cumuls un délai de sept années pour y mettre fin. Il est désormais réduit à une année.

TEOM, de REOM et de redevance d'assainissement à rattacher aux intercommunalités. Ces recettes sont perçues par les communes, les EPCI et les syndicats de communes. Or il est fréquent que des syndicats intercommunaux perçoivent des recettes sur une partie seulement du territoire d'un EPCI ou sur tout ou partie du territoire de plusieurs EPCI. Dans le cas général, les comptes de gestion des syndicats intercommunaux ne fournissent pas d'information sur les recettes se rattachant au territoire des différentes communes qui en sont membres. Dans ces conditions, les préfetures sont contraintes d'établir le produit individualisé par commune de la TEOM, de la REOM et de la redevance d'assainissement en recueillant les informations nécessaires auprès des syndicats, des EPCI et des communes en cause.

2.3.1.3.2 Des montants d'attributions de compensation délicats à corroborer

Les attributions de compensation (AC) perçues ou versées par les communes membres d'EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) ou à fiscalité professionnelle de zone (FPZ), à condition qu'une partie de leur territoire se situe sur une zone d'activité économique, représentent une part importante des recettes prises en compte pour calculer le potentiel fiscal des communes (11,5 Md€ pour les AC positives et 0,8 Md€ pour les AC négatives pour la répartition de la DGF de l'année 2023).

Les préfetures doivent calculer et saisir le montant du solde des AC positives et des AC négatives. Sa détermination est particulièrement complexe. Les préfetures doivent se référer aux dernières délibérations des EPCI et des communes, en veillant à ne pas omettre des délibérations anciennes, sans avoir la certitude de disposer de la dernière délibération en date. Depuis 2018, elles doivent prendre en compte les AC comptabilisées dans la section d'investissement comme dans la section de fonctionnement. Une autre subtilité tient au fait que le millésime des AC perçues ou versées par les communes (année N-1) diffère de celui des attributions de compensation, pour certaines négatives, des EPCI (année N-2), qui concourent à la détermination de leur coefficient d'intégration fiscale.

La DGCL adresse aux préfetures des tableaux de contrôle dans le cadre desquels les préfetures doivent répondre à diverses questions, portant notamment sur les écarts avec les comptes de gestion au 15 février N+1 transmis par la DGFIP¹⁰⁴.

Des écarts notables apparaissent entre les montants saisis par les préfetures et ceux enregistrés dans les comptes de gestion de l'année N-1 communiqués par la DGFIP à la DGCL à la mi-février N. Pour la « campagne DGF » 2023, en cumul, les écarts positifs s'élevaient à 92,4 M€ et les écarts négatifs à 45,8 M€ ; 226 communes connaissaient un écart positif ou négatif supérieur à 100 000 € et près de 1 400 un écart positif ou négatif supérieur à 10 000 €.

Les préfetures doivent analyser ces écarts, qui ont de multiples causes possibles, souvent difficiles à identifier¹⁰⁵, et proposer des solutions à la DGCL. Pour la « campagne DGF » 2023, la DGCL a retenu dans une majorité de cas, mais non systématiquement, les données des comptes de gestion. Malgré les analyses effectuées par les préfetures et la DGCL, il reste difficile de déterminer la situation exacte d'un nombre conséquent de communes.

¹⁰⁴ Ainsi, pour les AC perçues et versées par les communes, l'éligibilité aux AC, les AC négatives, les variations importantes, les écarts entre le montant enregistré dans les comptes de gestion et le montant saisi par la préfecture.

¹⁰⁵ Balances comptables non définitives, erreurs dans les comptes comptables d'enregistrement des AC, reliquats d'exercices précédents ou reports sur l'exercice de l'AC de l'exercice précédent, absence d'enregistrement comptable d'une AC négative faute d'ouverture de crédits budgétaires, absence de recouvrement de l'AC à la suite d'un accord entre l'EPCI et la commune, désaccord entre l'EPCI et la commune sur le montant de l'AC.

2.3.2 Une phase de calcul de la DGF à mieux sécuriser

2.3.2.1 La réalisation de calculs parallèles : une double « convergence »

La DGCL effectue la répartition de la DGF sur tableur. Afin d'en sécuriser les résultats, elle procède à plusieurs calculs parallèles, sur tableur et informatisés.

La répartition d'une même dotation est effectuée successivement par trois personnes distinctes au sein du bureau des concours financiers de l'Etat. Dans un premier temps, le rédacteur chargé de la dotation concernée de la DGF et l'adjoint au chef de bureau établissent séparément, puis comparent les fichiers permettant de déterminer l'éligibilité des collectivités à chaque dotation et le montant à leur verser à ce titre. Après que le rédacteur et l'adjoint au chef de bureau se soient accordés sur les résultats de la répartition, le chef du bureau procède lui-même à une dernière répartition sur tableur. À chaque étape, les fichiers d'éligibilité et de répartition sont comparés afin d'en vérifier les résultats et de corriger des anomalies.

En outre, le bureau des concours financiers de l'Etat adresse à la direction de la transformation numérique du ministère de l'intérieur (DTNUM) des cahiers des charges couvrant l'ensemble des dotations de la DGF, le potentiel financier et le coefficient d'intégration fiscale. Les développements informatiques effectués par la DTNUM en langage Javascript sécurisent davantage la répartition, en permettant de comparer de part et d'autre des résultats issus de méthodes de calcul distinctes.

Fin mars, l'ensemble des rapprochements, identifications d'anomalies et corrections ont été effectuées. Il est alors possible de constater une double « convergence » de la répartition des différentes dotations de la DGF, interne au bureau des concours financiers de l'Etat d'une part et entre ce dernier et la DTNUM d'autre part.

Ce mode d'organisation présente un réel intérêt pour sécuriser la répartition des différentes dotations de DGF au regard de la très grande complexité de leurs règles d'éligibilité et de calcul. Il en va de même de la formation des chefs de bureau par l'exercice systématique au préalable d'une fonction d'adjoint, comme de la stabilité des titulaires de ces fonctions et des rédacteurs spécialisés par concours financiers.

Toutefois, la DGCL n'a pu documenter les étapes intermédiaires de la double convergence de la répartition et les corrections apportées aux formules de calcul à la suite de la détection d'anomalies de toute nature. De ce fait, la Cour ne peut en apprécier la portée pour la fiabilité du calcul des montants de DGF versés individuellement aux collectivités. Afin de répondre à ce constat, la DGCL a mis en place à titre expérimental un recensement des écarts entre la répartition intermédiaire sous Javascript et celle sous tableur.

2.3.2.2 Une refonte de l'application « Colbert » à compléter par la mise en place d'un dispositif de contrôle interne auditable

Les préfetures saisissent dans l'application informatique Colbert les données qui leur sont demandées par la DGCL. Les fichiers de données nationales en provenance de l'Insee, de la DGFIP et d'autres organismes y sont par ailleurs injectés. En revanche, comme il a été souligné, la répartition est effectuée sur tableur et non dans Colbert.

À l'été 2023, la DGCL a engagé un chantier de refonte de Colbert qui vise, en fonction des standards techniques actuels, à sécuriser l'ensemble du processus, en minimisant les interventions manuelles susceptibles d'affecter l'intégrité des données, en fiabilisant les insertions et extractions de données et en assurant la traçabilité des données recensées et calculées. Il s'agit aussi de prendre en compte de manière aisée des évolutions des organisations, d'accélérer la réalisation des calculs et d'intégrer aisément les réformes futures.

L'outil Colbert refondu serait utilisé pour la première fois pour répartir une partie des dotations de la DGF en 2025. Par sécurité, la DGCL prévoit, pour l'année 2025, un double calcul dans Colbert et sur tableur. Elle envisage de conserver un double calcul plus durable de la répartition dans Colbert et sur tableur, pour sécuriser un calcul complexe, mais aussi pour pouvoir expliquer finement comment est calculé le montant de chaque dotation versée à chaque collectivité et conserver une capacité de réflexion sur les paramètres de calcul des dotations qui s'inspire directement de l'observation de leurs effets arithmétiques.

Au-delà de la refonte de l'outil Colbert, il conviendrait que la DGCL mette en place les prérequis nécessaires à la vérification par un auditeur externe indépendant de la correcte répartition des diverses dotations de la DGF entre les collectivités. Plusieurs éléments permettent dès à présent d'en documenter certains aspects (cahiers des charges transmis à la DTNUM, notes internes formalisant les bonnes pratiques de fiabilisation et de contrôle des données et tableaux de contrôle des données). Au-delà, il conviendrait que la DGCL généralise et homogénéise les procédures de recueil, de contrôle et d'injection de données et documente de manière homogène les résultats des contrôles sur les différentes données transmises par les préfetures ou d'autres organismes, la nature et les motifs des corrections apportées (ou de l'absence de correction en cas d'incertitude sur l'exactitude de la donnée concernée). Elle devrait aussi retracer les évolutions apportées aux paramètres de calcul au regard des dispositions législatives et réglementaires, établir des états des lieux des résultats intermédiaires de la répartition et retracer l'ensemble des anomalies détectées et des corrections effectuées afin d'y mettre fin.

Recommandation n° 6 (DGCL et DB) : mettre en place un dispositif de contrôle interne auditable de la répartition de la DGF entre les collectivités.

2.3.3 Des contestations maîtrisées mais appelant une vigilance continue, un effort de pédagogie à l'égard des collectivités à renforcer

2.3.3.1 Des contestations de portée limitée, mais qui dénotent l'acuité des risques d'erreur

La DGCL retrace les rectifications des montants de DGF versés effectuées à la suite de recours gracieux et contentieux. Si elle est destinataire de l'ensemble des recours contentieux, elle ne recense pas les recours gracieux adressés aux préfetures.

Le constat par le juge administratif ou par la DGCL elle-même d'erreurs dans la répartition de la DGF fixée par arrêté n'entraîne pas le recalcul fastidieux du montant des dotations versées à l'ensemble des collectivités. Le montant des rectifications en faveur des collectivités est imputé, sous la forme d'un préciput, sur celui de la DGF prévu par la loi de

finances. Les rectifications réduisent ainsi le montant de la DGF répartie l'année suivante. Le bénéfice d'erreurs en faveur de certaines collectivités est ainsi conservé par ces dernières.

Le nombre, le montant moyen et le volume des rectifications font l'objet d'un suivi au sein d'une annexe au rapport annuel de performance de la mission budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales ».

Pour les DGF 2016 et 2022, soit sept années, la DGCL a effectué 66 rectifications, à la suite de 48 recours gracieux et de 18 recours contentieux, pour un montant agrégé de 20,2 M€.

Selon le recensement effectué par la DGCL, les recours gracieux ayant débouché sur une rectification concernent des erreurs matérielles commises par des préfectures et la DGCL et, plus rarement, l'Insee ou la DGFIP : absence de prise en compte du passage d'un EPCI de la fiscalité additionnelle à la fiscalité professionnelle unique, erreur dans le recensement de la REOM ou de la redevance d'assainissement, absence de prise en compte du rattachement d'une commune nouvelle, absence de rattachement de communes à une aire urbaine pour l'attribution de la DSR « bourg centre » ou d'une bonification de la dotation d'intercommunalité.

Les recours contentieux portent sur des erreurs de droit : absence d'attribution d'une dotation de consolidation à une commune nouvelle, erreur dans l'application aux communes nouvelles des dispositions de plafonnement des attributions, erreur d'interprétation dans la date d'effet de la création d'une commune nouvelle, absence de prise en compte de la compensation part salariale dans la dotation forfaitaire versée à certaines communes ou dans la dotation de compensation versée à une intercommunalité .

Au regard de son montant global limité, l'incidence financière de rectifications en faveur de collectivités apparaît maîtrisée. Elle peut cependant être élevée lorsque l'erreur matérielle ou de droit a été répétée pendant plusieurs années (1,9 M€ au titre de l'absence d'attribution d'une dotation de consolidation à une commune nouvelle pendant six années).

Le nombre de contestations gracieuses, puis contentieuses pourrait croître à l'avenir sous l'effet notamment du recours par certaines collectivités à des cabinets d'avocats ou de conseil spécialisés qui vérifient l'exactitude des données prises en compte par la DGCL au regard des dispositions législatives et réglementaires applicables. Cette vérification prend appui sur une transparence complète des valeurs des données utilisées pour répartir la DGF.

2.3.3.2 Des actions d'information des collectivités à renforcer

Depuis 2010, la DGCL met en ligne sur le site <http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr> des notes techniques qui détaillent les critères d'éligibilité et les modalités de calcul des diverses dotations de la DGF. Depuis 2014, elle publie sur le même site les montants des dotations de DGF versés à chaque collectivité. Depuis 2016, elle publie également les valeurs, collectivité par collectivité, des différents paramètres d'éligibilité et de calcul des dotations, dans un premier temps pour certains, puis pour la totalité d'entre eux depuis 2018.

Depuis 2018, chaque commune, intercommunalité et département peut ainsi appréhender la nature et la valeur de l'ensemble des données ayant servi à calculer les montants de DGF qu'elle a perçus ou à déterminer son absence d'éligibilité à telle dotation de la DGF.

Si le nombre d'ETP des bureaux des finances locales qui se consacrent au recueil et au contrôle de données relatives à la DGF est faible au plan national (moins de 70) au vu des

réponses obtenues des préfetures ayant répondu à la Cour¹⁰⁶, plusieurs préfetures soulignent que les tâches précitées ne constituent qu'une partie de leur activité relative à la DGF. Elles doivent en effet répondre à des demandes d'explication, adressées à divers niveaux hiérarchiques (du courriel à un agent du bureau des finances locales à une lettre au préfet). L'analyse des évolutions de la DGF versée individuellement aux collectivités est souvent complexe, d'autant que les diverses données jouent souvent dans des sens opposés.

Afin d'aider les préfetures à répondre aux demandes d'explication qui leur sont adressées, la DGCL leur communique une fiche par collectivité qui détaille la nature et la valeur des paramètres pris en compte pour calculer le montant des différentes dotations de DGF qui lui ont été versées. En outre, elle leur adresse des explications détaillées sur les 100 plus fortes baisses de montants de DGF constatées d'une année à l'autre.

Sans attendre d'être saisies de demandes d'explication, certaines préfetures prennent l'initiative de communiquer aux communes et intercommunalités dont le montant de DGF a diminué par rapport à l'année précédente les facteurs explicatifs de cette évolution.

Les actions d'information menées par la préfeture du Nord en 2023

La préfeture du Nord a adressé à l'association des maires du Nord et à l'association des maires ruraux du Nord des correspondances qui commentent les évolutions de la DGF. Avec d'autres sujets relatifs notamment aux autres dotations de l'Etat, elle a évoqué ces évolutions au cours d'une réunion annuelle avec l'association des maires du Nord. Elle a par ailleurs publié un communiqué de presse.

En outre, elle a innové en 2023 en informant les collectivités de la mise en ligne par la DGCL des montants de dotation qui leur sont versés, puis en établissant un plan de communication visant à fournir à une partie des communes et des intercommunalités des éléments d'explication détaillés sur la diminution de la DGF qui leur est versée. Cette action a bénéficié à 31 communes dont la DGF a fortement diminué (plus de 10 %) ou dont la DGF a baissé dans une moindre mesure (plus de 3 %), mais représente une part élevée de leurs recettes réelles de fonctionnement (plus de 15 %), ainsi que quatre intercommunalités à fiscalité propre pour lesquelles la DGF a plus diminué que la moyenne départementale et représente plus de 15 % des recettes précitées.

Selon les informations recueillies par la Cour auprès des préfetures, les actions proactives d'explication de la diminution de la DGF sont cependant peu répandues. Pour la répartition de la DGF 2023, 13 préfetures sur 94 ayant répondu à la Cour en ont effectué auprès de communes et cinq auprès d'intercommunalités. Seules 2 % des communes et 1 % des intercommunalités dont la DGF a baissé ont bénéficié d'une explication de la préfeture.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La DGF comprend un grand nombre de dotations et de sous-dotations destinées aux communes, aux intercommunalités et aux départements. Cette complexité découle au premier chef de la juxtaposition de dotations semi-figées – les dotations forfaitaires et de compensation – avec des dotations réparties entre les collectivités selon des données contemporaines de population et représentatives de leurs ressources et de leurs charges.

Ces dernières dotations, dites de péréquation, ont pour objet de redistribuer aux collectivités les moins favorisées les recettes issues des anciens impôts locaux supprimés qui ont été consolidées dans la DGF. Elles forment elles-mêmes un ensemble complexe, plusieurs composantes de péréquation visant à remédier à la dilution de composantes principales entre

¹⁰⁶ Toutes, sauf l'Aisne, les Alpes-de-Haute-Provence, la Côte d'Or, la Gironde, la Seine-Maritime et le Val d'Oise.

un nombre excessif de bénéficiaires. Ainsi, la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale est versée à la quasi-totalité des communes de moins de 10 000 habitants.

La population est une variable centrale pour répartir la DGF entre les collectivités. Cette répartition est effectuée en fonction de données démographiques authentifiées par l'Insee antérieures de trois années (2021 pour la répartition 2024). À compter de 2027, la DGF sera répartie en fonction de données dont l'antériorité sera ramenée à deux années.

Pour être totalement fiable, la répartition des enveloppes financières fermées qui constituent la DGF doit s'appuyer sur des données de population par collectivité ayant un degré de précision parfaitement homogène. Tel n'est pas le cas. Les communes, qui jouent un rôle essentiel dans la réalisation des enquêtes annuelles de recensement, peuvent contribuer à améliorer cette homogénéité.

La prise en compte du potentiel fiscal ou financier pour verser les dotations de péréquation a pour objet de donner plus de DGF aux collectivités défavorisées et moins à celles dotées de ressources importantes en dehors de la DGF. Au-delà des évolutions déjà intervenues, le potentiel financier reste à étendre à des recettes importantes aujourd'hui omises : pour les communes, la taxe de séjour ; pour les départements, les fractions d'impôts nationaux (accise sur les énergies et taxe spéciale sur les conventions d'assurance) attribuées pour compenser des transferts de compétences de l'Etat.

Le critère de l'effort fiscal omet lui aussi certaines recettes (cotisation foncière des entreprises encore versée à certaines communes) et n'est pas du tout pris en compte pour répartir la DGF entre les intercommunalités, alors qu'elles sont dotées de pouvoirs fiscaux.

Le revenu des habitants n'est pas pris en compte pour répartir plusieurs dotations de péréquation (fractions « péréquation » et « bourg centre » de la DSR, en dehors d'une majoration à venir en 2025 pour les communes situées en zone « France ruralités revitalisation », DNP des communes et DFM des départements « non urbains »). Il n'en est pas non plus tenu compte pour déterminer les écrêtements appliqués aux dotations forfaitaires et de compensation versées à une partie des collectivités, alors que certaines collectivités ont des bases fiscales importantes, mais un faible revenu par habitant.

Qu'il s'agisse du potentiel fiscal ou financier ou du revenu des habitants, la situation individuelle des collectivités devrait être comparée à des médianes nationales et non plus à des moyennes nationales dans un objectif d'équité accrue entre collectivités : dans le cadre de la répartition de la DGF, la référence à des moyennes nationales a pour effet d'amoindrir la solidarité des collectivités favorisées à l'égard des collectivités défavorisées.

La donnée relative à la longueur de la voirie classée dans les domaines publics communaux et départementaux manque de fiabilité. Si sa fiabilisation était impossible ou trop coûteuse, elle devrait être remplacée par une donnée représentant les charges de spatialité comme la densité de la population pondérée par un coefficient d'autant plus élevé que cette densité est faible.

Enfin, le processus de répartition de la DGF entre collectivités est lourd et, malgré les précautions prises, présente des risques significatifs d'erreurs de calcul au vu de la complexité de certaines données et du paramétrage du calcul des sommes versées à chaque collectivité. La répartition de la DGF entre les collectivités devrait être dotée d'un dispositif de contrôle interne suffisamment formalisé pour qu'elle puisse être vérifiée par un auditeur externe indépendant, ce qui n'est pas le cas actuellement.

3 DES INEGALITES ENTRE COLLECTIVITES QUI S'ATTENUENT, MAIS QUI NE PEUVENT DISPARAITRE DANS LE CADRE DE LA DGF ACTUELLE

La répartition de la DGF entre les collectivités a un caractère inégalitaire en raison de la consolidation dans la dotation forfaitaire des communes et des départements des recettes du versement représentatif de la taxe sur les salaires d'avant 1979 et, par-delà ce dernier, de celles de l'ancienne taxe locale sur les ventes d'avant 1966. La réduction des dotations forfaitaires au profit des dotations de péréquation dans la composition de la DGF réduit l'ampleur des inégalités propres aux dotations forfaitaires. Ces inégalités conservent néanmoins une grande portée, que les dotations de péréquation ne permettent pas de combler. C'est en effet la structure même de la DGF qui perpétue les inégalités dans sa répartition.

3.1 Une transformation de la composition de la DGF qui la rend moins inégalitaire

Depuis une dizaine d'années, la transformation de la composition de la DGF en faveur des dotations de péréquation et au détriment des dotations forfaitaires a rendu sa répartition entre les collectivités plus équitable.

3.1.1 Une place croissante de la péréquation dans la DGF, surtout pour les communes

La mise à la charge des collectivités d'une contribution de 11,5 Md€ au redressement des finances publiques entre 2014 et 2017, principalement imputée sur les dotations forfaitaires, et, de manière secondaire, l'augmentation régulière des dotations de péréquation ont eu pour effet de réduire la place des dotations semi-figées, forfaitaire et de compensation au profit de celle des dotations de péréquation. Cette transformation de la composition de la DGF a avant tout concerné les communes.

3.1.1.1 L'imputation de la contribution des communes et des départements au redressement des finances publiques sur leurs dotations forfaitaires

La réduction du montant de la DGF attribué aux communes et aux départements a été intégralement imputée sur leur dotation forfaitaire, à hauteur de 4,2 Md€ et de 3,9 Md€ respectivement.

Ce choix a mécaniquement accru la part de la péréquation dans la DGF qui leur est versée.

S'agissant des intercommunalités, la réduction de la DGF a au contraire exclusivement porté sur la dotation d'intercommunalité, à caractère péréquateur, dont le montant a baissé de

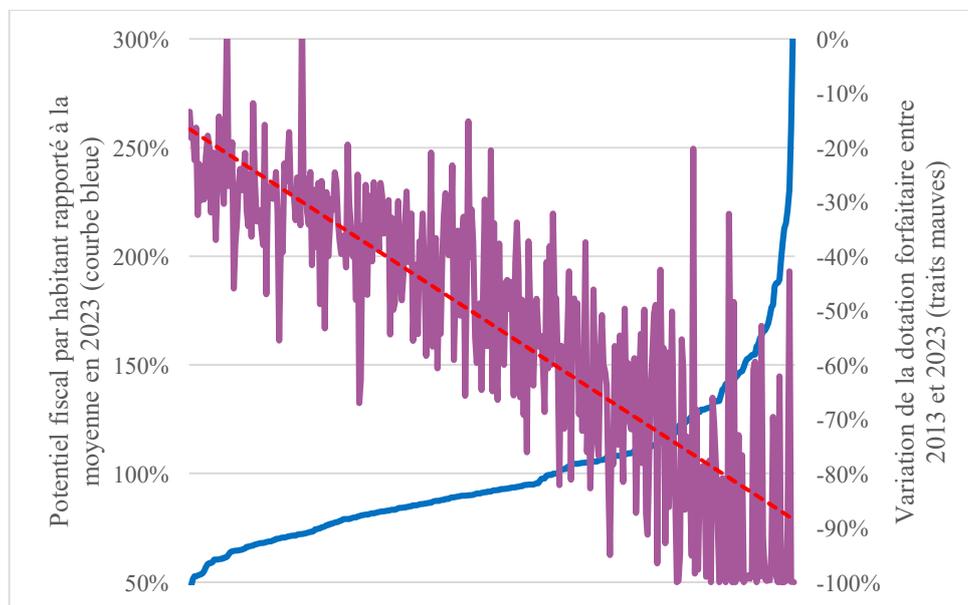
1,8 Md€, ce qui explique la chute de la péréquation dans la DGF qui leur est versée ; par la suite, le montant de cette dotation a remonté (de 0,2 Md€ en cumul entre 2018 et 2023)¹⁰⁷.

3.1.1.2 La répartition de la réduction des dotations forfaitaires selon des critères péréquateurs

S'agissant des communes, la réduction de la dotation forfaitaire a été répartie entre l'ensemble d'entre elles¹⁰⁸ en fonction de la part de leurs recettes réelles de fonctionnement (RRF) dans celles de toutes les communes. Ainsi, à population identique, une commune mieux dotée en ressources contribuait davantage. Si les collectivités moins aisées n'étaient pas exemptées de toute participation au redressement des finances publiques, leur dotation forfaitaire diminuait dans une moindre proportion.

Afin de vérifier cet effet, une strate démographique a été prise au hasard afin de comparer l'évolution des montants de la dotation forfaitaire des communes entre 2013 et 2023 et leur potentiel fiscal par habitant rapporté à la moyenne de sa strate. Cette évolution reflète l'incidence de la contribution au redressement des finances publiques et, dans une moindre mesure, des écrêtements annuels de la dotation forfaitaire avant 2023. Comme le montre le graphique ci-après, le montant de la dotation forfaitaire des communes a d'autant plus diminué que le rapport de leur potentiel fiscal par habitant avec la moyenne de la strate est élevé.

Graphique n° 6 : corrélation entre le niveau du potentiel fiscal par habitant en 2023 et l'évolution de la dotation forfaitaire versée aux communes de 7 500 à 9 999 habitants (strate 7) entre 2013 et 2023



Source : Cour des comptes à partir de données de la DGCL.

¹⁰⁷ Afin de parvenir au montant total de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques entre 2014 et 2017, soit 11,5 Md€ en cumul, il convient également de prendre en compte 1,5 Md€ pour les régions.

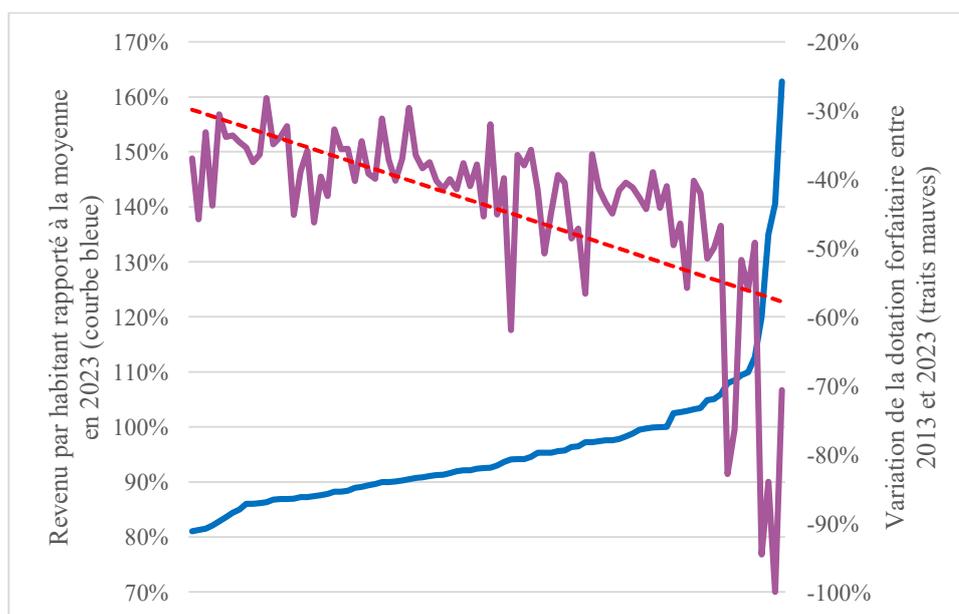
¹⁰⁸ À l'exception des collectivités d'Outre-mer et des communes nouvelles.

À titre d'illustration, la dotation forfaitaire de la commune de Seysses (Haute-Garonne), dont le potentiel fiscal par habitant est très faible (67 % de la moyenne de la strate), a baissé de seulement 12 % sur la période (contre 51 % en moyenne). Dans un sens opposé, la dotation forfaitaire de la commune de Publier (Haute-Savoie), dont le potentiel fiscal est très élevé (188 % de la moyenne de la strate), a chuté de 99 %. Plus la commune a des ressources fiscales importantes, plus sa dotation forfaitaire a baissé.

S'agissant des départements, un objectif de péréquation était affiché encore plus nettement pour la répartition de la réduction de la dotation forfaitaire de la DGF. Outre la population, un indice synthétique de charges et de ressources prenant en compte le revenu par habitant¹⁰⁹ permettait d'en fixer le montant.

De ce fait, l'ampleur de la baisse de la dotation forfaitaire des départements est fortement corrélée avec l'indicateur de charges correspondant au revenu moyen de leurs habitants. Dans l'Aisne, le revenu moyen par habitant s'élevait en 2023 à 13 023 €, soit 82 % de la moyenne nationale (15 978 €) ; la dotation forfaitaire a baissé de 33 % entre 2013 et 2023. À l'inverse, le revenu moyen par habitant dans les Alpes-Maritimes, soit 19 179 €, représente 120 % de la moyenne nationale ; la dotation forfaitaire a chuté de 95 %.

Graphique n° 7 : corrélation entre le niveau du revenu moyen par habitant en 2023 et l'évolution de la dotation forfaitaire versée aux départements entre 2013 et 2023



Source : Cour des comptes à partir de données de la DGCL.

Pour tous les départements, la baisse de la dotation forfaitaire est donc corrélée au revenu par habitant : plus ce dernier est élevé, plus la dotation a diminué.

¹⁰⁹ L'indice était composé, pour 70 %, du rapport entre le revenu par habitant du département et le revenu moyen, et pour 30 %, du rapport entre le taux moyen national d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties des départements et le taux voté par le département concerné.

L'effet péréquateur est cependant moins fort que pour les communes. En effet, la dotation forfaitaire de la plupart des départements a baissé de l'ordre de 40 % ; seuls une quinzaine d'entre eux ont connu une diminution inférieure à 35 %. La diminution de la dotation forfaitaire des départements a ainsi pris place dans un éventail plus resserré que pour les communes.

C'est la conséquence d'une distribution moins inégalitaire des revenus entre les départements, qui va au plus du simple au double entre la Creuse et les Hauts-de-Seine¹¹⁰ et qui, à l'exception de six départements, a une amplitude moins marquée qu'entre les communes (entre 80 % et 110 %). Ainsi, pour les trois quarts des départements dont le revenu est inférieur à la moyenne nationale, la dotation forfaitaire a baissé de manière assez homogène entre 28 % et 40 % ; cette diminution est plus marquée pour les plus favorisés (entre 50 % et 100 %).

Le procédé retenu pour les communes a conduit à mieux prendre en compte le niveau relatif de leur richesse mesuré par le potentiel fiscal, bien plus hétérogène que celui mesuré par le revenu par habitant pour les départements¹¹¹.

3.1.1.3 Une hausse de la part de la péréquation dans la DGF des communes et, dans une moindre mesure, des départements

La composition de la DGF a beaucoup évolué depuis 2005, année la plus ancienne pour laquelle le périmètre de la DGF est comparable à celui en vigueur.

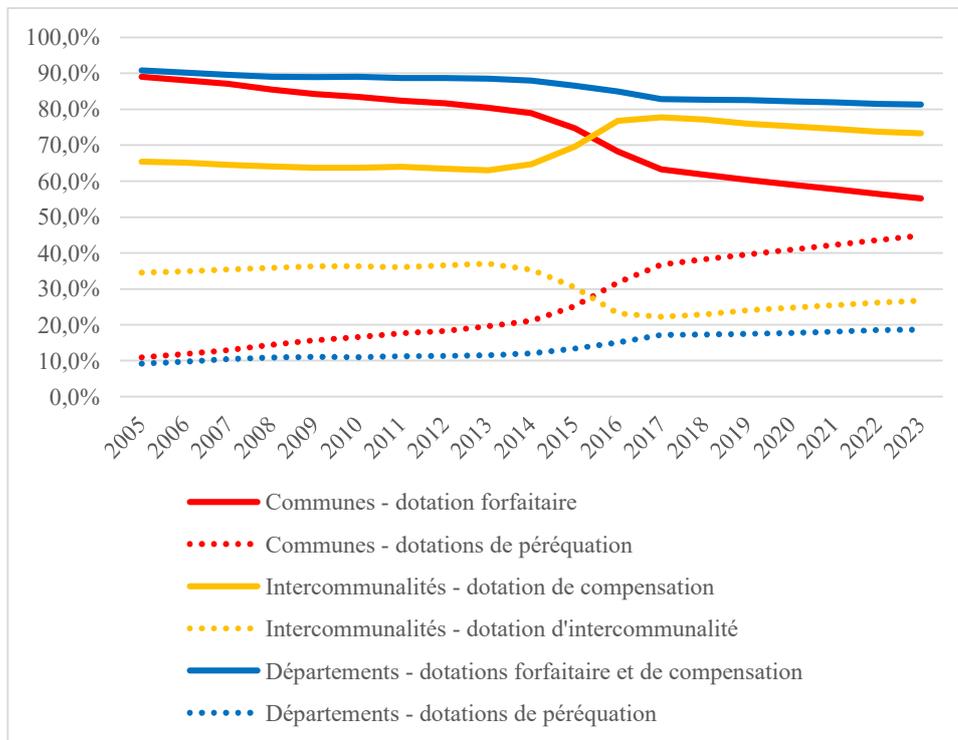
Les dotations de péréquation représentent une part croissante du montant de la DGF, tout au moins pour les communes et les départements :

- en 2023, les dotations de péréquation ont représenté 44,8 % de la DGF versée aux communes, contre 19,6 % en 2013 et 10,9 % en 2005 ;
- la part de la péréquation dans la DGF versée aux départements a elle aussi augmenté, mais dans une moindre mesure : de 2,3 % en 2004 à 9,2 % en 2005, puis à 11,5 % en 2013 et à 18,7 % en 2023 ;
- en 2017, la dotation d'intercommunalité ne représentait plus que 22,2 % de la DGF versée aux intercommunalités, contre 37 % en 2013 et 34,6 % en 2005. Depuis lors, cette part a remonté à 26,7 % en 2023.

¹¹⁰ Le coefficient de la Creuse est de 0,81 et celui des Hauts-de-Seine de 1,63.

¹¹¹ À titre d'illustration, le potentiel fiscal par habitant va de 1 à 6 pour les communes de la strate 7 (de 7 500 à 9 999 habitants). Le revenu par habitant des départements va « seulement » de 1 à 2.

Graphique n° 8 : évolution des parts respectives des dotations forfaitaires et de compensation et des dotations de péréquation dans la DGF versée aux communes, aux intercommunalités et aux départements (2005-2023, en %)



Source : Cour des comptes d'après les bilans annuels de la répartition de la DGF.

Pour certaines communes et départements, la péréquation représente une part sensiblement plus élevée de la DGF que la moyenne de ces catégories, ainsi qu'une part importante de leurs recettes réelles de fonctionnement (voir annexe n° 9).

L'augmentation depuis 2005 de la part de la péréquation dans la DGF totale, tout au moins celle des communes et des départements, traduit deux mouvements de sens opposé : une réduction chaque année depuis 2013 du montant des dotations forfaitaires (à l'exception de l'année 2023) et une augmentation chaque année des dotations de péréquation.

La diminution des dotations forfaitaires a un effet prépondérant sur l'augmentation de la part de la péréquation dans le montant total de la DGF. Entre 2005 et 2023, la dotation forfaitaire a baissé de 6,8 Md€ pour les communes, tandis que les dotations de péréquation ont crû de 3,3 Md€. S'agissant des départements, la dotation forfaitaire a diminué de 3,35 Md€, tandis que les dotations de péréquation ont augmenté de 0,5 Md€. En revanche, la dotation d'intercommunalité, à caractère péréquateur, a baissé de 0,3 Md€, tandis que la dotation de compensation des intercommunalités a augmenté de 0,8 Md€, en raison d'un effet de périmètre symétrique à une part minoritaire de la diminution de la dotation forfaitaire des communes¹¹².

Au cours de la période 2014-2017, l'incidence de la réduction de la dotation forfaitaire sur les ressources des communes a été atténuée par une augmentation de 1,1 Md€ des dotations de péréquation qui leur sont versées.

¹¹² La transformation d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité additionnelle en des EPCI à fiscalité professionnelle unique entraîne le retrait de la compensation de la « part salaires » de la taxe professionnelle de la dotation forfaitaire des communes et son intégration à la dotation de compensation des EPCI.

Entre 2018 et 2022, l'augmentation des dotations de péréquation a été financée par l'écrêtement des dotations forfaitaires des communes et des départements et celle de la dotation de compensation des intercommunalités.

En 2023, l'augmentation annuelle des dotations de péréquation du « bloc communal » a en revanche été intégralement financée par une augmentation du montant global de la DGF (de 320 M€, dont 290 M€ pour les communes et 30 M€ pour les intercommunalités) ; l'écrêtement a été suspendu pour les communes.

En 2024, l'augmentation du montant de la DGF (320 M€) est à nouveau intégralement affectée à la péréquation des communes (290 M€) et des intercommunalités (30 M€). L'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes (d'un montant de 25,2 M€¹¹³) est limité au financement de la hausse de la population en son sein et à la variation des « préciputs ». La dotation de compensation des intercommunalités est écrêtée (à hauteur de 60 M€) afin de porter l'augmentation du montant de la dotation d'intercommunalité à un niveau plus élevé (soit 90 M€) que celui résultant de l'augmentation du montant global de la DGF.

Comme les années précédentes, l'augmentation des dotations de péréquation des départements en 2023 et 2024 est intégralement financée par l'écrêtement de leur dotation forfaitaire. Elle connaît un rythme très lent (+ 10 M€ par an depuis 2018, après + 20 M€ par an entre 2014 et 2017).

En euros constants, les dotations de péréquation versées aux communes ont été multipliées par 2,5 (+ 248,7 %) entre 2005 et 2023. Cette progression n'est que de 15,7 % pour les dotations de péréquation des départements. La dotation d'intercommunalité a, elle, enregistré une diminution de 37,8 %.

3.1.2 Une réduction depuis 2013 des disparités de montant de DGF en faveur des collectivités défavorisées

3.1.2.1 Une répartition plus équitable entre les communes grâce à la chute de la dotation forfaitaire et à la hausse des dotations de péréquation

Entre 2013 et 2023, le montant total de la DGF versée aux communes a baissé d'un quart (- 4,2 Md€). Cette évolution recouvre deux mouvements de sens opposé : une chute du montant de la dotation forfaitaire (- 6,5 Md€, soit - 48,7 %) et une hausse de celui des dotations de péréquation (+ 2,3 Md€, soit + 70,9 %).

La conjonction de ces deux évolutions a réduit les inégalités de répartition de la DGF entre collectivités. L'évolution des montants de DGF par habitant au cours des dix dernières années a bénéficié aux collectivités défavorisées.

¹¹³ Le comité des finances locales a arrêté le 6 février 2024 la répartition de la DGF des communes et des EPCI comme suit : besoin de financement de 42 M€ correspondant à la progression de la population (+ 31,6 M€), à la variation des préciputs sur la DGF entre 2023 et 2024 (+ 0,4 M€) et à la majoration de l'augmentation de la DSU prévue par la loi de finances (+ 10 M€, qui porte cette hausse à 150 M€) ; couverture de ce besoin de financement de 42 M€ à hauteur de 60 % par un écrêtement de la dotation forfaitaire des communes (soit 25,2 M€) et à hauteur de 40 % par une minoration de la part compensant la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle des EPCI (soit 16,8 M€).

3.1.2.1.1 Un fort effet péréquateur de la baisse différenciée de la DGF pour les grandes villes

La comparaison du montant total de la DGF et de celui de ses composantes perçus par les villes de 200 000 habitants et plus indique que la répartition de la DGF s'est nettement orientée en faveur des plus défavorisées entre 2013 et 2023.

Montpellier, dont le potentiel fiscal et le revenu par habitant sont les plus faibles, est la seule commune à avoir bénéficié au cours des dix dernières années d'une augmentation de la DGF qui lui est versée (+ 13,3 %). Lille et Marseille, dont les indicateurs de richesse sont nettement inférieurs à la moyenne de leur strate démographique, ont vu leur DGF diminuer de 4,6 % et de 11,7 %, alors que cette baisse atteint près de 40 % pour les villes les plus riches, Lyon et Bordeaux. En 2013, la Ville de Paris percevait plus de 1,2 Md€ de DGF, soit 528 € par habitant, contre 236 € pour la moyenne nationale, ce qui était disproportionné par rapport à sa richesse relative, de loin la plus élevée ; depuis 2022, elle ne perçoit plus de DGF.

Tableau n° 7 : une baisse de la DGF qui s'est accompagnée d'une réduction des inégalités entre les grandes villes

Nom de la commune	Potentiel fiscal par habitant final	Revenu par habitant	DGF TOTALE			Dotation forfaitaire			DSU			DNP			DGF par habitant	
			2013	2023	évolution %	2013	2023	évolution %	2013	2023	évolution %	2013	2023	évolution %	2013	2023
NICE	1 221,32	17 655,57	104 618 291	71 075 286	-32,1%	100 941 140	67 853 442	-32,8%	0	0	0,0%	3 677 151	3 221 844	-12,4%	276	188
MARSEILLE	1 002,19	14 348,95	267 249 793	236 110 955	-11,7%	193 530 520	136 772 632	-29,3%	58 643 615	86 018 226	46,7%	15 075 658	13 320 097	-11,6%	300	265
TOULOUSE	1 209,25	15 340,47	100 897 331	75 893 946	-24,8%	91 269 517	58 231 984	-36,2%	5 253 642	12 244 675	133,1%	4 374 172	5 417 287	23,8%	196	148
BORDEAUX	1 333,02	19 199,43	60 056 064	36 413 273	-39,4%	59 177 823	34 578 421	-41,6%	0	0	0,0%	878 241	1 834 852	108,9%	221	134
MONTPELLIE	945,16	12 438,03	68 174 924	77 260 241	13,3%	50 737 893	39 317 940	-22,5%	13 425 356	32 623 218	143,0%	4 011 675	5 319 083	32,6%	220	249
RENNES	1 024,69	14 546,83	64 370 343	55 654 748	-13,5%	53 734 340	39 339 394	-26,8%	7 769 097	13 083 328	68,4%	2 866 906	3 232 026	12,7%	278	240
NANTES	1 145,78	16 617,80	84 440 028	68 642 310	-18,7%	75 958 696	55 466 285	-27,0%	5 669 219	9 564 550	68,7%	2 812 113	3 611 475	28,4%	253	206
LILLE	1 092,79	13 445,72	68 438 020	65 323 772	-4,6%	50 055 204	31 036 061	-38,0%	15 368 229	31 072 910	102,2%	3 014 587	3 214 801	6,6%	282	269
STRASBOURG	1 235,77	14 036,29	61 644 119	49 684 408	-19,4%	47 262 831	25 299 397	-46,5%	11 877 867	21 204 703	78,5%	2 503 421	3 180 308	27,0%	205	165
LYON	1 464,36	18 830,34	110 248 219	67 545 437	-38,7%	103 270 558	59 276 279	-42,6%	4 795 250	6 087 374	26,9%	2 182 411	2 181 784	0,0%	203	124
PARIS	2 328,99	31 384,14	1 211 948 703	-	-100,0%	1 211 948 703	0	-100,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	528	-

Source : Cour des comptes à partir de données de la DGCL.

Compte tenu de son poids relatif, la diminution de la dotation forfaitaire a joué un rôle puissant dans ce rééquilibrage : elle n'a baissé que de 22,5 % à Montpellier contre 42 % environ à Lyon ou à Bordeaux. L'écart correspondant traduit l'incidence de la répartition de la réduction de la dotation forfaitaire en fonction de critères péréquateurs (voir *supra*).

L'évolution des dotations de péréquation a amplifié ce rééquilibrage. Alors que la dotation forfaitaire diminuait de 279 M€, elles ont augmenté de 92 M€ entre 2013 et 2023.

La DSU a crû de 72,6 %. Marseille a perçu 27 M€ de DSU en plus, Montpellier 19 M€ et Lille 15 M€. Pour toutes les villes qui percevaient de la DSU en 2013, son montant a augmenté, y compris Lyon, Nantes et surtout Toulouse.

Si la DSU a un puissant rôle péréquateur, l'évolution de la DNP, dont la répartition ne tient pas compte du revenu, a eu des effets perturbateurs. Bien qu'ayant stagné au niveau national, la DNP versée aux communes de 200 000 habitants et plus a augmenté de 7,6 %. Sa répartition a évolué de manière disparate : parmi les communes favorisées, Nice a perdu 0,4 M€, mais Bordeaux a gagné près de 1 M€ (il s'agit de la plus forte hausse) ; bien que défavorisée, Marseille a perdu 1,5 M€.

En définitive, l'évolution globale de la DGF sur les dix dernières années a nettement renforcé la péréquation. Ce sont bien désormais les trois communes les plus défavorisées en termes de ressources et de charges qui perçoivent le montant le plus élevé de DGF par habitant :

Lille (269 €), Marseille (265 €) et Montpellier (249 €). Cette dernière est la grande gagnante de la période, puisque c'est la seule à bénéficier d'une DGF en progression (+ 29 € par habitant). À l'inverse, les trois communes les plus favorisées ont perdu entre 80 € et 90 € par habitant, Lyon devenant la moins dotée (124 €).

3.1.2.1.2 Une réduction des inégalités de répartition de la DGF pour les communes de taille moyenne

La strate démographique des communes de 7 500 à 10 000 habitants (strate 7) a pour particularité d'être éligible à toutes les dotations, ce qui permet de porter un regard sur l'évolution de la DSR comme de la DSU.

Comme pour les grandes villes, la répartition de la DGF a été orientée depuis 2013 en faveur des communes les plus défavorisées, ce qui a réduit les inégalités à leur détriment.

Toutes les communes (hormis celles qui ont fusionné) ont vu leur DGF diminuer (- 27 % en moyenne), sous l'effet de la baisse de la dotation forfaitaire (- 51 %). Pour les communes dont les indicateurs de richesse (potentiel fiscal par habitant et/ou revenu imposable par habitant) sont faibles, la baisse est moins marquée (- 29 %) ¹¹⁴.

Pour près d'une commune sur cinq, la DGF a augmenté au cours de la période, sous l'effet exclusif de l'évolution des dotations de péréquation. La totalité de ces communes perçoivent la DSR (contre 96 % en 2013), 99 % la DNP (contre 93 %) et 37 % la DSU (contre 33 %). Les communes percevant la DSU cumulent les trois dotations.

La DNP perçue par les communes de cette strate a progressé de 4 % (+ 1,1 M€). La DSU - concentrée sur 44 communes (soit 12 % de la strate démographique) - a augmenté de 52 % (+ 13,4 M€) et la DSR de 125 % (+ 77,8 M€). Si cette dernière est diluée entre toutes les communes, les plus défavorisées ont bénéficié entre 2013 et 2023 d'une augmentation de leur DSR plus importante que les autres (+ 159 % contre + 121 %), en raison du différentiel de revenu par habitant de ces 28 communes (inférieur de 35 %, soit 10 604 € contre 16 307 € pour la strate), qui compte depuis 2017 dans l'éligibilité à la fraction « cible », et de la faiblesse de leur potentiel fiscal ¹¹⁵ par rapport à la moyenne (inférieur de 32 %, 736 € par habitant contre 1 077 € pour la moyenne de la strate). Ce dernier élément explique aussi la variation plus favorable de la DNP à leur endroit (+ 30 %, quand les autres communes perdaient 0,4 %).

La DGF exprimée par habitant des communes de cette strate est donc répartie de manière moins inégalitaire en 2023 qu'en 2013. Une corrélation très nette apparaît entre la faiblesse du potentiel fiscal par habitant (qui se cumule souvent avec celle du revenu imposable) et un montant élevé de DGF par habitant : si la moyenne de la strate est à 144 €, l'amplitude est très forte entre des communes favorisées percevant une dizaine d'euros et des communes défavorisées plusieurs centaines d'euros par habitant (entre 300 € et 700 € pour 25 communes).

¹¹⁴ Les 28 communes percevant à la fois la DSR, la DSU et la DNP en 2013 et 2023 ont été retenues pour ce calcul.

¹¹⁵ Le potentiel fiscal est la composante essentielle du potentiel financier, qui sert au calcul des trois fractions de la DSR ainsi qu'à celui de la part principale de la DNP. Il a par ailleurs un rôle déterminant dans le calcul de la majoration de la DNP, dont le montant dépend de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel par habitant de la commune.

Les 63 communes (17 % de la strate) qui ont perçu davantage de DGF par habitant en 2023 qu'en 2013 se caractérisent toutes par un niveau de richesse très inférieur à la moyenne de la strate, qu'il s'agisse du potentiel fiscal par habitant (725 € en moyenne contre 1 077 €) ou du revenu imposable par habitant (13 147 € contre 16 307 €). Pour ces communes, la DGF par habitant est passée de 284 € à 316 € en moyenne, quand elle a évolué en sens inverse pour les communes les plus favorisées de la strate¹¹⁶ (54 € par habitant en moyenne en 2023 contre 194 € en 2013). Ainsi, les écarts de montant moyen par habitant en faveur des communes les plus pauvres sont passés de 90 € en 2013 à 262 € en 2023 : la DGF a évolué dans le sens d'une plus grande équité. Toutefois, des communes ayant une richesse relative élevée (comme Deauville) continuent à percevoir la DSR.

3.1.2.2 Une équité accrue entre les départements grâce essentiellement à la chute de la dotation forfaitaire

Entre 2013 et 2023, la DGF a baissé pour tous les départements¹¹⁷. Ils ont perdu 3,6 Md€ de DGF (- 29 % en moyenne) à périmètre constant¹¹⁸, presque intégralement au titre de la dotation forfaitaire (- 3,67 Md€, soit - 46 %). La dotation de compensation (DC) est en revanche quasiment stable (- 56 M€, soit - 2 %). Une faible partie de la diminution de la dotation forfaitaire a été redéployée en faveur des dotations de péréquation (+ 130 M€). Au total, la faible hausse de la péréquation est noyée dans le montant total de la DGF et n'est pas de nature à réduire significativement les disparités.

Près de la moitié de la baisse de la DGF a porté sur un cinquième des départements (- 1,52 Md€, soit entre 34 % et 85 % de leur DGF et la totalité pour Paris), intégralement au titre de la dotation forfaitaire (- 60 % en moyenne). Le montant de leur DGF par habitant, déjà inférieur à la moyenne, a été divisé de plus de moitié (63 € par habitant en moyenne en 2023 contre 140 € en 2013). Ces départements ont un potentiel financier et un revenu par habitant très supérieurs à la moyenne¹¹⁹.

À l'inverse, un autre cinquième de départements a vu sa DGF baisser de moins de 20 % (- 253 M€). Comme pour les autres départements, cette baisse a intégralement porté sur la dotation forfaitaire. En revanche, sa portée a été deux fois moindre (- 29 % en moyenne) que pour le cinquième de départements pour lesquels la DGF a le plus baissé.

L'évolution de la péréquation n'a pas eu d'effet notable. Ainsi, si les 20 départements les plus défavorisés ont bénéficié d'une augmentation de 37 M€ des dotations de péréquation qui leur sont versées, les 20 départements les plus favorisés ont profité d'une augmentation de 11 M€ de ces mêmes dotations. De ce fait, les départements défavorisés ont bénéficié d'une augmentation différentielle de péréquation limitée à 26 M€, alors que la DGF des départements favorisés a baissé de 1,3 Md€ en plus que celle des départements défavorisés.

¹¹⁶ Potentiel fiscal supérieur à 1 200 € et revenu supérieur à 17 000 €.

¹¹⁷ À l'exception de Mayotte.

¹¹⁸ Le montant brut de la diminution atteint près de 4 Md€, mais sur la période, certaines compétences ont été recentralisées (le RSA pour la Seine-Saint-Denis, les Pyrénées-Orientales, l'Ariège, la Réunion, la Guyane et Mayotte, ainsi que la vaccination ou la tuberculose pour une trentaine de départements). Ces évolutions ont donné lieu à une reprise de 259 M€ de dotation forfaitaire et de 130 M€ de dotation de compensation.

¹¹⁹ À l'exception du Loiret, de la Manche et de la Marne, qui enregistrent les baisses les plus faibles du panel.

Les départements au potentiel financier et au revenu par habitant nettement inférieurs à la moyenne bénéficiaient en 2013 d'une DGF par habitant élevée (298 € en moyenne). Celle-ci a diminué (à 257 € en 2023), mais beaucoup moins que les autres (- 14 % au lieu de - 55 % pour le cinquième de départements les plus favorisés).

Le différentiel de baisse de la dotation forfaitaire a donc joué un rôle péréquateur que les dotations de péréquation, du fait de la modestie de leur niveau comme de leur évolution, n'étaient pas en mesure d'exercer. Comme indiqué, elles représentent une part réduite de la DGF (18,7 % en 2023). De plus, tous les départements (sauf Paris et les Hauts-de-Seine) en perçoivent, pour des montants assez proches, surtout pour la DFM versée aux départements « non-urbains », ce qui dilue leur effet.

3.1.3 Grâce à la péréquation, une correction partielle des inégalités de répartition de la DGF des communes induites par la dotation forfaitaire

La Cour a apprécié les effets de la péréquation sur les inégalités de répartition de la DGF entre les communes induites par la dotation forfaitaire. Cette analyse a porté sur l'année 2023, année la plus récente pour laquelle des données complètes étaient disponibles au moment de son instruction. À cette fin, la Cour a comparé la répartition de la DGF dans son ensemble à celle de la seule dotation forfaitaire.

3.1.3.1 Un léger resserrement des écarts de DGF par habitant entre strates de communes

Par rapport à la seule dotation forfaitaire, les dotations de péréquation réduisent légèrement l'amplitude des écarts de DGF par habitant entre les strates démographiques dont relèvent les communes. Selon les strates, l'écart par rapport à la moyenne nationale va de 83 % à 145 % pour la dotation forfaitaire. Il se réduit de 86 % à 130 % pour la DGF totale, dotations de péréquation comprises. Cette moindre divergence est visible pour toutes les strates, sauf celles relatives aux communes de 35 000 à 49 999 habitants (strate 11) et de 50 000 à 74 999 habitants (strate 12).

Tableau n° 8 : écarts de DGF entre strates de communes (2023)

Strate	Population DGF	Montant moyen de la dotation forfaitaire / habitant	Montant moyen de la strate rapporté à la moyenne de toutes les communes	Montant moyen de la DGF totale / habitant	Montant moyen de la strate rapporté à la moyenne de toutes les communes
1	0 à 499	96,26	100 %	159,23	94 %
2	500 à 999	81,61	85 %	146,13	86 %
3	1 000 à 1999	80,27	83 %	148,27	88 %
4	2 000 à 3 499	80,65	84 %	149,55	88 %
5	3 500 à 4 999	80,46	84 %	146,73	87 %
6	5 000 à 7 499	83,24	86 %	156,77	93 %
7	7 500 à 9 999	81,06	84 %	144,92	86 %
8	10 000 à 14 999	88,69	92 %	159,56	94 %

9	15 000 à 19 999	101,19	105 %	164,84	97 %
10	20 000 à 34 999	102,33	106 %	181,46	107 %
11	35 000 à 49 999	109,91	114 %	204,70	121 %
12	50 000 à 74 999	98,77	103 %	192,77	114 %
13	75 000 à 99 999	110,10	114 %	191,54	113 %
14	100 000 à 199 999	139,33	145 %	220,14	130 %
15*	200 000 et plus*	136,15	141 %	199,95	118 %
TOTAL		96,33		169,24	

Source : Cour des comptes à partir de données de la DGCL.

* Compte tenu de son poids démographique et d'une DGF nulle, Paris a été retirée de la strate 15 afin de ne pas invalider les moyennes.

3.1.3.2 Une réduction des écarts entre les communes de population comparable mais inégalement favorisées

Afin d'appréhender les inégalités de répartition de la DGF, la Cour a comparé les montants perçus par les communes ayant une population comparable (appartenant à chacune des 15 strates démographiques) au regard de leur richesse relative mesurée par le potentiel fiscal et le revenu moyen par habitant.

Méthodologie de comparaison des inégalités entre communes appliquée par la Cour

Chacune des 15 strates démographiques a été découpée en appliquant simultanément deux méthodes distinctes, l'une fondée sur des critères de richesse relative, l'autre sur les montants de dotation forfaitaire par habitant :

Méthode n° 1 : Classement des communes en fonction de leur niveau relatif de richesse au sein de la strate démographique dont elles relèvent :

Quatre groupes de communes ont été déterminés en fonction de critères de ressources (potentiel fiscal par habitant) et de charges (revenu imposable par habitant) :

- le groupe 1 réunit le quart des communes les plus pauvres, celles qui ont un potentiel fiscal et un revenu faibles ;
- le groupe 2, le quart des communes connaissant une situation moyenne, caractérisée par un potentiel fiscal faible mais un revenu élevé ;
- le groupe 3, le quart des communes connaissant également une situation moyenne, mais dont les facteurs sont inversés, avec un potentiel élevé mais un revenu faible ;
- et le groupe 4, le quart des communes les plus riches, celles qui ont un potentiel et un revenu tous deux élevés.

La population de communes de chacun de ces quatre groupes a été déterminée en fonction de médianes de potentiel fiscal par habitant et de revenu imposable par habitant.

Méthode n° 2 : Classement des communes en fonction du niveau relatif de dotation forfaitaire qu'elles ont perçue au sein de la strate démographique dont elles relèvent :

Quatre groupes ont été déterminés en fonction du montant de dotation forfaitaire par habitant. Ainsi, le quartile 1 réunit les 25 % de communes qui perçoivent le moins de dotation forfaitaire et le 4^{ème} quartile les 25 % qui en perçoivent le plus¹²⁰.

À chacun de ces quartiles de communes est appliquée la méthode n° 1, qui les répartit en fonction de leur richesse relative, afin de croiser cette donnée avec le montant de dotation forfaitaire.

Ces croisements de données permettent d'appréhender les écarts de dotation forfaitaire par habitant pour des communes ayant des populations comparables, et d'apprécier dans quelle mesure la disparité des montants répond ou non à une forme d'équité liée au niveau de leur richesse relative. Compte tenu des disparités de situation socio-économique de la population des différentes communes, l'attribution à toutes les communes d'un même montant par habitant, quel que soit le groupe de richesse relative dont elles relèvent, ne serait pas équitable.

Suivant cette méthodologie, les montants des dotations de péréquation ont été comparés par quartiles de montants de dotations de péréquation et, au sein de chaque quartile, par groupe de richesse des communes, afin d'apprécier la portée correctrice des dotations de péréquation sur les inégalités suscitées par la dotation forfaitaire.

La répartition observée pour les communes de 500 à 1 000 habitants (strate 2) fait apparaître une augmentation régulière des dotations de péréquation (DSR et DNP) à mesure que la richesse relative des communes diminue, ce qui répond à l'objectif de péréquation.

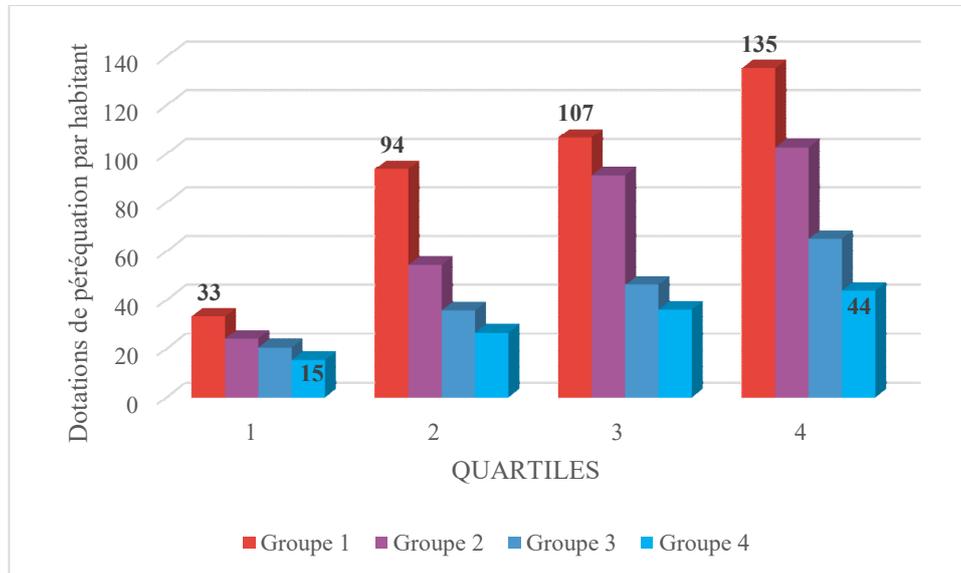
Les écarts de montants par habitant restent néanmoins assez élevés, surtout entre le groupe 1 (le plus défavorisé) et les groupes 3 et 4 (favorisés), ces derniers ayant un potentiel fiscal élevé (critère de répartition des trois fractions de la DSR, tandis que le revenu n'intervient pas du tout pour deux d'entre elles¹²¹), ce qui explique la proximité du groupe 2¹²² avec le groupe 1). Ainsi, les communes très défavorisées (groupe 1) perçoivent trois fois plus de péréquation que les communes les plus favorisées (groupe 4). Mais ces dernières perçoivent tout de même entre 15 € et 44 € par habitant (médiane du groupe 4 du quartile 4), alors même que leur dotation forfaitaire (à l'exception du 1^{er} quartile) n'est inférieure que d'environ 10 %. Ainsi, la péréquation favorise une égalité accrue entre des communes inégalement favorisées, mais dans une mesure limitée.

¹²⁰ Le premier quartile regroupe le quart des communes dont le montant de dotation forfaitaire par habitant est le plus faible, le deuxième celles dont ce montant se situe entre le plus haut du premier quartile et la médiane, le troisième entre la médiane et le montant le plus bas du dernier quartile, qui correspond aux communes dont la dotation forfaitaire par habitant est la plus élevée.

¹²¹ DSR « bourg centre » et « péréquation ».

¹²² Le groupe 2 est constitué de communes ayant un revenu élevé mais un potentiel fiscal faible par habitant.

Graphique n° 9 : montants médians de dotations de péréquation perçus par les communes de 500 à 1 000 habitants en fonction de leur groupe de richesse (strate 2, 2023, en euros)



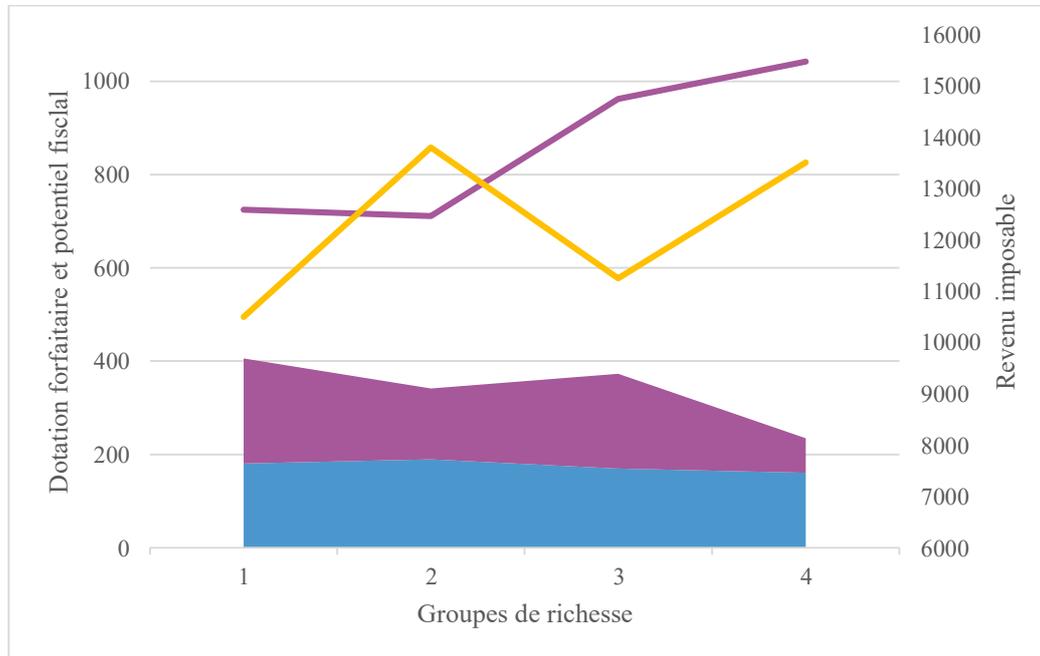
Source : Cour des comptes à partir des données de la DGCL.

La corrélation négative entre montant de péréquation et niveau de richesse est vérifiée jusqu'à la strate 7 (communes de 7 500 à 9 999 habitants), dans une proportion croissante, certaines communes de plus de 5 000 habitants cumulant la DSR et la DSU.

Les strates 8 à 15 font toujours apparaître une nette différence de montants en faveur des communes les plus défavorisées (groupe 1). Cependant, la comparaison devient de moins en moins opérante à mesure que la population des communes s'élève et que leur nombre par strate diminue. Pour autant, ces strates illustrent un constat de portée générale : les dotations de péréquation atténuent sans les supprimer les inégalités de répartition de la dotation forfaitaire.

Parmi les communes de 15 000 à 19 999 habitants (strate 9) qui perçoivent le plus de dotation forfaitaire (quartile 4), le montant de celle-ci n'est pratiquement pas corrélé aux indicateurs de richesse : il est identique ou presque quel que soit le groupe de communes (portion en mauve). En revanche, les dotations de péréquation sont bien corrélées au potentiel fiscal par habitant : leur montant diminue à mesure que le potentiel fiscal par habitant augmente (portion bleue). Le revenu par habitant (qui intervient dans la répartition de la DSU) joue également : le groupe 3, malgré un potentiel fiscal médian plus élevé que le groupe 2, perçoit plus de dotations de péréquation en raison d'un revenu par habitant nettement plus faible.

Graphique n° 10 : corrélations entre les indicateurs de richesse et les montants de dotation par habitant (en euros) pour le quart des communes de 15 000 à 19 999 habitants (strate 9) percevant le montant le plus élevé de dotation forfaitaire (2023, en euros)



Source : Cour des comptes à partir de données de la DGCL.

Références :

- critères de richesse : potentiel fiscal par habitant (gauche, violet) et revenu imposable par habitant (droite, jaune)
- montant des dotations : dotation forfaitaire (gauche, bleu) et dotations péréquation (gauche, violet).

3.1.3.3 Une fréquente réduction des disparités entre des communes comparables

Afin d'appréhender les inégalités de répartition de la DGF, la Cour a comparé les montants versés à des communes présentant des caractéristiques comparables, non seulement de population, mais aussi de richesse.

À cette fin, ont été constitués des couples de communes comparables en termes de population, de potentiel fiscal par habitant (indicateur de ressources) et de revenu par habitant (indicateur de charges)¹²³.

On peut observer que les dotations de péréquation réduisent, au niveau de la DGF totale, les écarts observés sur la dotation forfaitaire. Ce constat est vérifié dans la plupart des cas, mais pas systématiquement. Les cas correspondants sont détaillés en annexe n° 10.

¹²³ À l'exception de la strate 15, les populations des communes comparées sont quasi-identiques (écart compris entre 0 et 1 %). Il en va de même pour le potentiel fiscal par habitant (entre 0 % et 5 %), et pour le revenu imposable par habitant (entre 0 et 8 %, sauf pour les strates 13 et 15 pour lesquelles les écarts sont de 13 % et 15 %).

Tableau n° 9 : comparaison de la DGF par habitant de communes comparables (population, potentiel fiscal et revenu par habitant) par strates démographiques (2023)

Strate	Population DGF	Commune à la part faible			Commune à la part forte			Coefficient différentiel	
		Commune à la part faible	Forfaitaire/habitant	DGF/habitant	Commune à la part forte	Forfaitaire/habitant	DGF/habitant	Forfaitaire/habitant	DGF/habitant
1	0 à 499	AILLEVILLE	74,04	114,33	FLEY	89,03	139,67	20%	22%
2	500 à 999	FONTANES	62,67	112,72	PERNANT	78,81	106,56	26%	-5%
3	1 000 à 1 999	SAND	72,75	94,31	STEENE	106,38	139,34	46%	48%
4	2 000 à 3 499	ALLEX	65,84	90,51	SAINT-JEAN-DE-MUZOLS	74,02	93,65	12%	3%
5	3 500 à 4 999	NOGENT-LE-ROI	69,39	153,48	ROUSIES	89,08	114,47	28%	-25%
6	5 000 à 7 499	NOVES	47,10	69,20	SAIN'T-PIERRE-D'IRUBE	69,42	83,63	47%	21%
7	7 500 à 9 999	MARGNY-LES-COMPIEGNE	61,43	121,86	PERENCHIES	89,82	151,68	46%	24%
8	10 000 à 14 999	CHAUNY	66,04	173,95	CHAMBON-FEUGEROLLES	224,01	437,06	239%	151%
9	15 000 à 19 999	BISCHHEIM	100,58	289,09	FIRMINY	183,33	324,89	82%	12%
10	20 000 à 34 999	BRUNOY	118,27	148,95	EAUBONNE	161,83	176,38	37%	18%
11	35 000 à 49 999	AUBAGNE	51,18	83,13	BRIVE-LA-GAILLARDE	100,70	128,00	97%	54%
12	50 000 à 74 999	SEYNE-SUR-MER	90,59	190,51	VALENCE	134,29	207,23	48%	9%
13	75 000 à 99 999	CRETEIL	115,56	212,19	AVIGNON	150,43	302,46	30%	43%
14	100 000 à 199 999	PERPIGNAN	117,16	251,16	BESANCON	162,27	255,38	38%	2%
15	200 000 et plus	STRASBOURG	84,12	165,19	NANTES	166,09	205,54	97%	24%

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGCL.

- Un effet correctif important de la péréquation sur les inégalités de dotation forfaitaire pour une majorité de strates démographiques

Pour les couples de communes comparables de deux strates (4 et 14), il n'apparaît plus ou presque plus d'écart de montant de DGF par habitant après prise en compte des dotations de péréquation, alors qu'un écart de 12 % à 48 % se manifestait pour la seule dotation forfaitaire.

Pour la moitié des strates démographiques (6, 7, 8, 9, 10, 11 et 15), l'écart est divisé par deux en euros ou en pourcentage.

- Des inégalités de répartition qui ne se réduisent pas dans tous les cas

En revanche, pour deux couples de communes (relevant des strates 1 et 3), l'effet de la péréquation ne permet pas de réduire, sans même parler de le neutraliser, l'écart de montant de DGF par rapport à celui qui résultait de la seule dotation forfaitaire.

- Des écarts qui peuvent s'accroître en faveur de communes pauvres

Sur l'échantillon de 15 couples de communes, le rapport entre les communes se dégrade en apparence dans un cas après prise en compte des dotations de péréquation : l'écart de DGF par habitant entre Créteil et Avignon (strate 13) en faveur d'Avignon passe de 30 % à 43 % après prise en compte des dotations de péréquation. Cette incohérence apparente peut toutefois s'expliquer par une différence de revenu par habitant. Le cas d'Avignon, qui connaît un faible revenu par habitant (1 600 € de moins), illustre la puissance péréquatrice de la DSU.

3.2 Des dotations héritées du passé toujours au cœur des inégalités de répartition de la DGF

Comme il a été souligné, les dotations de péréquation réduisent, sans les annuler, les inégalités de répartition de la DGF entre les collectivités favorisées et les collectivités défavorisées, ainsi qu'entre les collectivités présentant des caractéristiques comparables, par rapport à celles résultant de la seule répartition de la dotation forfaitaire.

Les mesures de nature à rendre la dotation forfaitaire plus équitable sont loin de supprimer les inégalités de répartition de cette dotation. Celles-ci sont visibles que l'on compare les montants perçus au nombre d'habitants ou à la richesse relative des collectivités.

3.2.1 Des correctifs ponctuels aux inégalités de répartition de la dotation forfaitaire

Depuis la création de la DGF, deux évolutions de portée inégale ont réduit les inégalités de répartition des dotations forfaitaires entre collectivités.

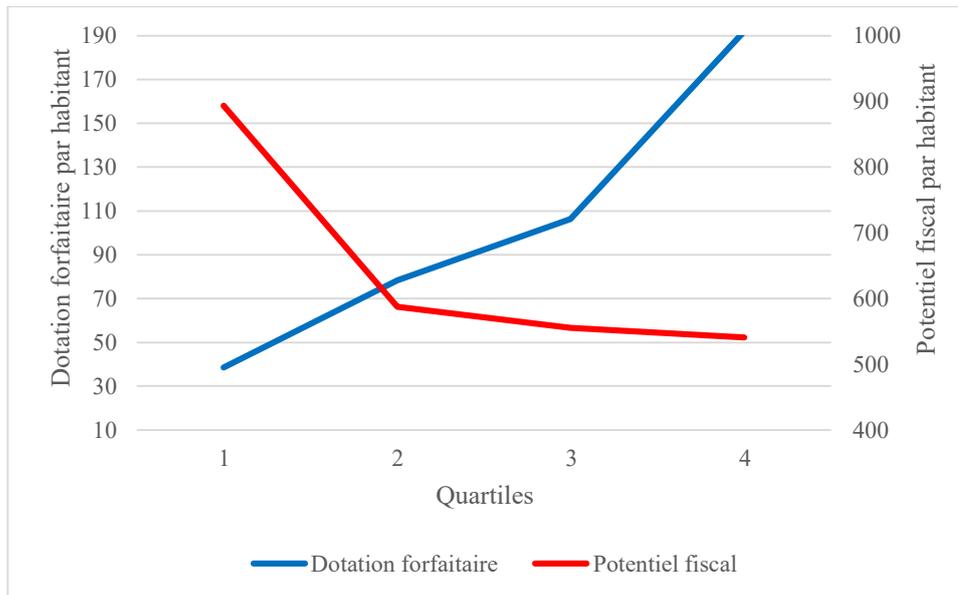
3.2.1.1 L'intégration des anciennes dotations de péréquation et de compensation à la dotation forfaitaire en 1993

Dès la création de la DGF, il était prévu de réduire la part relative de la dotation forfaitaire. Par la suite, les réformes de 1985¹²⁴ et surtout de 1993 ont consolidé au sein de la dotation forfaitaire des concours non liés aux recettes historiques de taxe locale sur les ventes, puis de taxe sur les salaires. Il s'agit notamment de l'ancienne dotation de péréquation fondée sur un indicateur de richesse (le potentiel fiscal) et de l'ancienne dotation de compensation fondée sur des critères de charges (élèves, voirie, logements sociaux). Par la suite, la réforme de 2005 a intégré d'autres données (population, superficie) au calcul de la dotation forfaitaire.

En raison de la consolidation au sein de la dotation forfaitaire d'une ancienne composante calculée à partir du potentiel fiscal, le montant de la dotation forfaitaire augmente à mesure que le potentiel fiscal des communes diminue.

¹²⁴ En 1985, la garantie et les concours particuliers ont été intégrés à la « dotation de base » et la dotation de base a elle-même été incorporée, avec les anciennes dotations de péréquation et de compensation, à la nouvelle dotation forfaitaire. Les montants correspondants sont figés depuis lors.

Graphique n° 11 : une augmentation de la dotation forfaitaire quand le potentiel fiscal décroît (strate 1, 2023, en euros)



Source : Cour des comptes à partir des données de la DGCL.

Note de lecture : Le montant moyen de dotation forfaitaire par habitant (courbe bleue, échelle de gauche) perçu par les communes de moins de 500 habitants augmente à mesure que leur potentiel fiscal par habitant diminue (courbe rouge, échelle de droite). Les communes sont classées par quartile en fonction du montant de dotation forfaitaire qu'elles perçoivent : le quartile 1 correspond au quart des communes percevant le montant le moins élevé par habitant, le quartile 2 au quart des communes comprises entre le plus haut montant du quart précédent et la médiane, le quartile 3 au quart des communes entre la médiane et le montant le plus faible du quartile 4 et ce dernier au quart des communes percevant le montant le plus élevé.

La péréquation ainsi intégrée à la dotation forfaitaire est cependant une péréquation « morte ». Elle repose sur des données figées il y a trente ou quarante ans, dont s'éloigne de plus en plus la situation réelle des collectivités.

3.2.1.2 Le renforcement des effets péréquateurs de l'écrêtement des dotations forfaitaires

Comme il a été indiqué (voir 2.1.2.1. et 2.1.2.2. *supra*), les dotations forfaitaires des communes et des départements et la dotation de compensation des intercommunalités sont écrêtées à un double titre : afin de financer les augmentations annuelles de ces dotations liées à la hausse globale de la population française ; afin de financer la partie de l'augmentation des dotations de péréquation qui n'est pas financée par une augmentation du montant global de la DGF par la loi de finances annuelle.

En 2022, les écrêtements se sont élevés à 293,4 M€ au total¹²⁵. En 2023, la dotation forfaitaire des communes n'a pas été écrêtée, contrairement à celles des intercommunalités et des départements (à hauteur de 26,8 M€ et de 27 M€ respectivement).

Compte tenu des paramètres utilisés pour les appliquer, les écrêtements, ici analysés, des dotations forfaitaires des communes et des départements ont un rôle péréquisiteur.

¹²⁵ Dont 155,2 M€ pour les communes, 104,5 M€ pour les intercommunalités et 33,7 M€ pour les départements.

3.2.1.2.1 L'élargissement de l'assiette des écrêtements à la totalité de la dotation forfaitaire

Depuis 2015, la totalité du montant de la dotation forfaitaire des communes est écrêtée, alors que ce n'était auparavant le cas que de deux de ses cinq parts : la compensation de la « part salaires » de la taxe professionnelle pour les communes membres d'intercommunalités à fiscalité additionnelle et le complément de garantie.

Comme c'était le cas pour le complément de garantie, les communes dont le potentiel fiscal est supérieur ou égal à un certain seuil (75 % entre 2013 et 2021, 85 % depuis 2022) de la moyenne nationale de leur strate voient leur complément diminuer en fonction de leur population corrigée d'un coefficient logarithmique et de l'écart relatif entre leur potentiel fiscal par habitant et celui constaté au niveau national.

La référence, tant pour l'éligibilité des communes à l'écrêtement que pour le calcul de son montant par commune, est le potentiel fiscal moyen constaté pour l'ensemble des communes et non plus la moyenne par strate démographique. Compte tenu de l'augmentation du potentiel fiscal par habitant au fil des strates, cette référence favorise les petites communes¹²⁶.

Concernant les départements, le complément de garantie a été écrêté à partir de 2011. Les départements dont le potentiel financier par habitant dépassait 95 % de la moyenne nationale ont été écrêtés d'un montant réparti entre eux en fonction du rapport de leur potentiel financier par habitant à la moyenne : plus un département était peuplé et plus son potentiel financier était important, plus son écrêtement était élevé¹²⁷.

En 2015, le complément de garantie a été intégré à la dotation de base. Depuis lors, la dotation forfaitaire est écrêtée pour l'intégralité de son montant (montant notifié l'année précédente et part dynamique de l'année en cours)¹²⁸. Les critères de l'éligibilité des départements contributeurs et de calcul de leur contribution n'ont pas évolué.

3.2.1.2.2 Le calcul du plafond des écrêtements en fonction du total des recettes de fonctionnement

À compter de 2018 pour les communes et de 2019 pour les départements, l'effet péréquateur de l'écrêtement des dotations forfaitaires de ces collectivités a été renforcé par le calcul de son montant maximal en pourcentage des recettes réelles de fonctionnement (à hauteur de 1 %), et non plus en pourcentage du montant de la dotation forfaitaire (5 %).

¹²⁶ Une commune dont le potentiel fiscal par habitant est de 500 € dépassera 75 % de la moyenne de sa strate égale à 600 €, soit 450 €, mais pas les 75 % de la moyenne nationale de 1 000 €, soit 750 €. De plus, le mode de calcul logarithmique de la population appliqué pour ajuster le montant de la dotation forfaitaire en fonction de l'évolution de la population est également pris en compte depuis 2020 pour calculer l'écrêtement. S'il reste identique à celui qui préexistait pour les communes de 500 à 200 000 habitants, il a changé pour les autres. De ce fait, le montant de l'écrêtement des communes de moins de 500 habitants a diminué, tandis que celui des villes de plus de 200 000 habitants a augmenté.

¹²⁷ Auparavant, pour un département favorisé dont la population augmentait, sa dotation de base augmentait également, mais sa dotation de garantie diminuait, ce qui pouvait conduire à stabiliser le montant global de sa dotation forfaitaire. En revanche, la dotation des départements au potentiel fiscal modeste ne pouvait qu'augmenter.

¹²⁸ Article L. 3334-3 du CGCT.

Ce nouveau mode de calcul du plafond, en l'élevant, permet d'accroître le prélèvement des collectivités favorisées. En effet, celles-ci ont vu au fil des ans leur dotation forfaitaire diminuer, ainsi par conséquent que le montant de leur plafond, ce qui conduisait à limiter le montant de l'écrêtement à leur charge.

C'est le cas du département des Alpes-Maritimes, dont la dotation forfaitaire avait chuté entre 2014 et 2017, et donc également son plafond d'écrêtement. Ainsi, en 2018, le plafond de 5 % de la dotation forfaitaire notifiée en 2017 réduisait à un montant minime (soit 0,3 M€ en 2018) le montant de l'écrêtement appliqué à ce département¹²⁹. La fixation du plafond à 1 % des recettes réelles de fonctionnement (soit 11 M€), près de deux fois plus élevé que le montant de la dotation forfaitaire, a permis d'écrêter plus fortement les Alpes-Maritimes à partir de 2019.

3.2.1.2.3 La concentration accrue des écrêtements sur certaines communes

Le seuil de 75 % du potentiel fiscal moyen, qui pouvait être jugé faible pour déterminer les communes suffisamment aisées pour être écrêtées, a été porté en 2022 à 85 %, ce qui a eu pour effet d'éviter l'écrêtement à plus de 5 000 communes, mais aussi de concentrer plus fortement le montant à prélever sur les autres. En 2021, la dotation forfaitaire de 20 848 communes avait été minorée de 142 M€, tandis qu'en 2022, 15 578 communes ont contribué à hauteur de 155,2 M€, d'où une hausse de 46 % en moyenne¹³⁰.

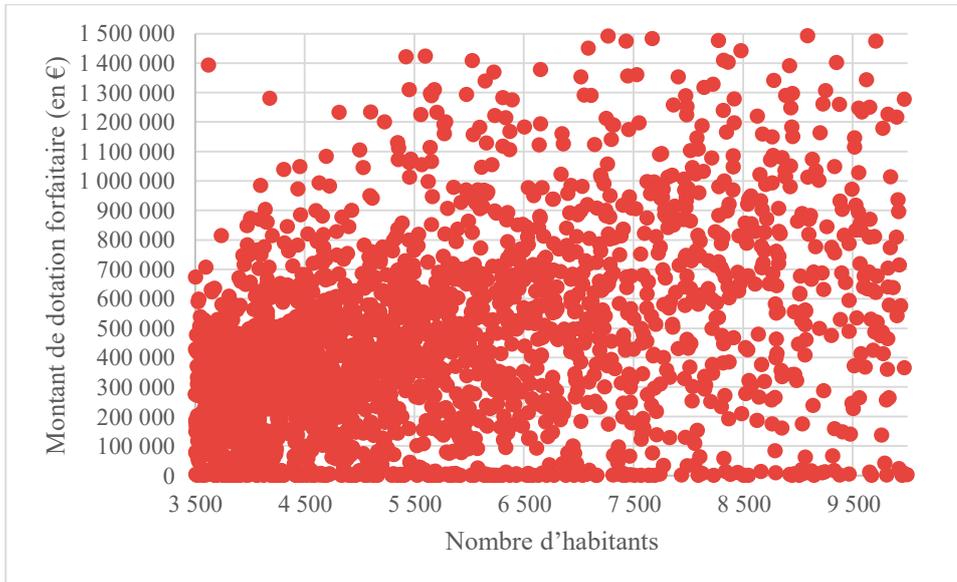
3.2.2 Des inégalités toujours importantes au regard du nombre d'habitants

Malgré les correctifs précités, pour une population identique, les montants de dotation forfaitaire par habitant sont très hétérogènes, dans un rapport pouvant dépasser de 1 à 1 000 dans de nombreuses strates démographiques. La strate des communes de 3 500 à 10 000 habitants illustre la totale déconnexion des montants de dotation forfaitaire du niveau de la population.

¹²⁹ Entre 2014 à 2017, la dotation forfaitaire des Alpes-Maritimes a été amputée au titre de la contribution au redressement des finances publiques (à hauteur de 89 M€ au total sur 98 M€ perçus en 2013). Compte tenu par ailleurs des écrêtements (près de 6 M€ au total, compensés pour moitié par la part dynamique de la population), le montant de la dotation forfaitaire notifié en 2017 était devenu très faible (6 M€). Dès lors, le plafond de l'écrêtement était lui aussi très faible (0,3 M€). En 2018, la dotation forfaitaire versée au département des Alpes-Maritimes a ainsi été écrêtée de 0,3 M€, au lieu de 1,4 M€ avant application du plafond de l'écrêtement.

¹³⁰ L'écrêtement a augmenté de 10 % pour Lyon (de 1,48 M€ à 1,63 M€) et de près d'un quart pour Deauville (de 100 k€ à 124 k€). Si ces exemples illustrent l'effet péréquateur du relèvement du plafond de l'écrêtement, ce dernier a aussi affecté des communes dotées d'un faible potentiel fiscal moyen par habitant, comme Valence (992 €), dont l'écrêtement a augmenté d'un tiers (de 29 k€ à 39 k€).

Graphique n° 12 : montants de dotation forfaitaire perçus par les communes de 3 500 à 10 000 habitants (2023)



Source : Cour des comptes à partir de données de la DGCL.

3.2.2.1 De fortes disparités pour les communes

Prises dans leur ensemble, les communes ont perçu en moyenne 96,3 € de dotation forfaitaire par habitant en 2023, soit un montant proche de la médiane (86 €), mais avec un écart-type très élevé (66,6), ce qui dénote une très grande dispersion : 80 % des communes ont perçu entre 26 € et 159 € par habitant, soit un rapport de plus de 1 à 6¹³¹. Les 20 % de communes restantes sont marquées par des disparités encore plus marquées.

Bien que ces écarts soient un peu gommés lorsque les communes sont regroupées par strates de population, ils restent néanmoins visibles à ce niveau.

¹³¹ Ces calculs portent sur les 34 820 communes de métropole, les données des communes des DOM étant en moyenne beaucoup plus élevées (122 € de moyenne).

**Tableau n° 10 : écarts de dotations forfaitaires entre strates de communes
(2023, en euros)**

Strate	Population DGF (en habitants)	Population DGF	Forfaitaire	Forfaitaire/habitant	Rapport à la moyenne	Potentiel fiscal par habitant
1	0 à 499	4 133 535	397 879 566	96,26	100%	634,72
2	500 à 999	4 955 840	404 433 052	81,61	85%	707,79
3	1 000 à 1 999	6 779 159	544 161 016	80,27	83%	769,87
4	2 000 à 3 499	6 279 386	506 436 702	80,65	84%	853,39
5	3 500 à 4 999	4 397 297	353 822 498	80,46	84%	936,71
6	5 000 à 7 499	5 376 899	447 561 723	83,24	86%	1 004,35
7	7 500 à 9 999	3 713 596	301 026 040	81,06	84%	1 077,10
8	10 000 à 14 999	5 005 292	443 916 296	88,69	92%	1 120,92
9	15 000 à 19 999	3 391 939	343 221 148	101,19	105%	1 132,84
10	20 000 à 34 999	7 306 519	747 671 227	102,33	106%	1 171,40
11	35 000 à 49 999	4 016 181	441 433 330	109,91	114%	1 210,18
12	50 000 à 74 999	4 171 748	412 064 029	98,77	103%	1 289,60
13	75 000 à 99 999	2 507 972	276 119 222	110,10	114%	1 438,85
14	100 000 à 199 999	4 558 263	635 090 425	139,33	145%	1 164,87
15*	200 000 et plus	4 018 993	547 171 835	136,15	141%	1 588,60
TOTAL		70 612 619	6 802 008 109	96,33		

Source : Cour des comptes à partir de données de la DGCL.

Compte tenu de son poids démographique et d'une DGF de montant nul, Paris a été retirée de la strate 15 afin d'en assurer la comparabilité avec les autres strates.

Rapportée à la population, la dotation forfaitaire varie de 80,27 € par habitant pour la strate 3 (communes de 1 000 à 1 999 habitants) à 139,33 € pour la strate 14 (100 000 à 199 999 habitants), soit une différence de près de 60 €. Un habitant de la strate 3 procure seulement 58 % du montant lié à un habitant de la strate 14.

Plus généralement, on observe que les très petites communes de la strate 1 (moins de 500 habitants) se situent dans la moyenne¹³², et que les communes de 500 à 15 000 habitants perçoivent une dotation forfaitaire par habitant homogène, mais assez nettement inférieure à la moyenne nationale (entre 80 et 88 € contre 96 €).

À l'inverse, il faut dépasser 15 000 habitants (strate 9) pour percevoir une dotation forfaitaire supérieure à la moyenne, et jusqu'à presque une fois et demi plus importante pour les plus grandes villes (hors Paris, qui ne perçoit plus de DGF¹³³).

À partir de la strate 8 (10 000 habitants et plus), la dotation forfaitaire par habitant croît avec la population, à l'exception des villes de 50 000 à 75 000 habitants (strate 12). Cela est dû au fait que, sur les sept premières strates démographiques, la population des communes n'augmente que de 10 000 habitants, alors que sur les sept suivantes elle augmente de 190 000

¹³² L'exception des très petites communes par rapport aux six strates suivantes peut s'expliquer par le poids des garanties historiques rapportées à des populations ayant souvent fortement baissé depuis 40 ans.

¹³³ Parmi les autres strates, 839 communes ne perçoivent plus de dotation forfaitaire, ce qui joue aussi dans les moyennes, même dans des proportions plus réduites.

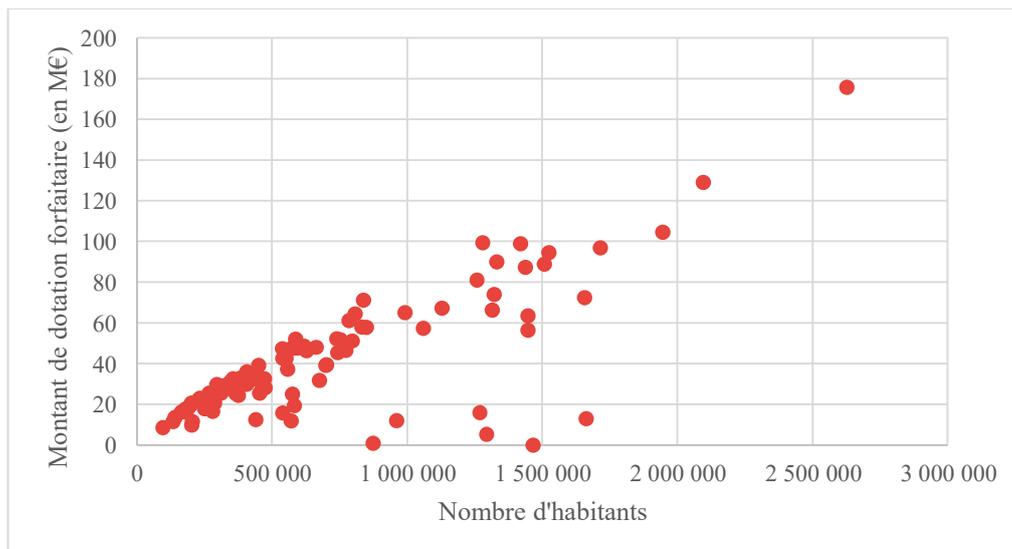
habitants, ce qui conduit les strates à englober des situations plus hétérogènes. Surtout, ces strates regroupent les communes les plus grandes, qui supportent des charges de centralité plus élevées que les autres. C'est pourquoi la population a été assortie depuis 1985 d'un coefficient logarithmique visant à tenir compte des charges plus élevées des grandes villes¹³⁴. Ce qui apparaît de prime abord comme une répartition inégale entre petites et grandes communes répond donc à un objectif d'équité.

L'analyse par strates est cependant limitée par le fait qu'elles regroupent des collectivités très disparates. C'est pourquoi des comparaisons entre communes de mêmes strates sont effectuées ci-après (voir 3.2.3. *infra*).

3.2.2.2 Une répartition plus homogène pour les départements

Contrairement aux communes, une corrélation assez nette apparaît entre le montant de la dotation forfaitaire et la population des départements.

Graphique n° 13 : montants de dotation forfaitaire perçus par les départements comparés à leur population (2023, en M€)



Source : Cour des comptes à partir de données de la DGCL.

Cette situation découle d'un nombre plus réduit de départements, d'une moindre disparité du potentiel financier en fonction duquel les dotations forfaitaires sont écriées, mais aussi d'une construction et d'une évolution distinctes de la dotation forfaitaire des départements par rapport à celle des communes.

¹³⁴ La réforme de 1985 a remplacé la dotation forfaitaire par une « dotation de base » proportionnelle au nombre d'habitants, mais à laquelle était appliqué un coefficient de pondération allant de 1 pour la strate 1 (moins de 500 habitants) à 2,5 pour la strate 15 (plus de 200 000) ; par exemple, il s'élevait à 1,53 pour la strate 6 (5 000 à 7 499).

De moindres disparités liées à l’histoire de la dotation forfaitaire des départements

À sa création en 1979, la DGF des départements comprenait deux parts : une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation, subdivisée en deux parts (fonction du potentiel fiscal et du revenu imposable). Ces dotations étaient assorties d’un mécanisme de diminution progressive de la dotation forfaitaire en faveur de la dotation de péréquation et d’une garantie de progression minimale de la DGF.

À la suite de la réforme de 1985, la DGF des départements comprenait quatre parts : la dotation forfaitaire (égale à 45 % de la DGF des départements), la dotation de péréquation, à nouveau subdivisée en deux parts (fonction du potentiel fiscal et du revenu imposable), une dotation de garantie minimale et une dotation de fonctionnement minimale, à caractère péréquateur.

En 2004, la structure de la DGF des départements a été modifiée. La part de péréquation attribuée en fonction de l’impôt sur le revenu des ménages (qui représentait 60 % de la dotation de péréquation des départements, soit 0,8 Md€) et d’autres concours et dotations ont été intégrés à la dotation forfaitaire.

Entre 2005 et 2014, la dotation forfaitaire comprenait deux composantes : la dotation de base et le complément de garantie. La dotation de base appliquait à tous les départements un montant identique par habitant (74 € depuis 2011). Le complément de garantie était calculé en retranchant la dotation de base du montant de la dotation forfaitaire perçu en 2004. Il a été écrêté¹³⁵ à partir de 2011, puis intégré à la dotation de base en 2015. Depuis lors, la dotation forfaitaire des départements n’évolue plus qu’en fonction de la population.

En 2013, les compléments de garantie représentaient en moyenne 39,4 % de la dotation forfaitaire unifiée. Plus des deux tiers des départements se situaient au-dessus de la moyenne, dont sept au-dessus de 50 %, et seulement 12 en deçà de 25 % ; ces rapports n’ont pas évolué depuis lors.

En revanche, l’intégration des compléments de garantie à la nouvelle dotation forfaitaire a permis de leur appliquer la réduction de celle-ci entre 2014 et 2017, et donc de réduire de près de 40 % ces compensations héritées du passé.

Dans leur ensemble, les départements percevaient 57,5 € de dotation forfaitaire par habitant en moyenne en 2023. Ce chiffre est tiré vers le bas par les plus grands d’entre eux : la médiane des départements s’élevait à 72 €. Huit départements sur dix ont perçu entre 44 € et 92 € par habitant. Seule une dizaine de départements étaient en-dessous de 44 € et une autre dizaine au-dessus de 92 €¹³⁶.

Si les départements ne sont pas découpés par strates démographiques pour le calcul de la DGF qui leur est versée, le croisement du montant de la dotation forfaitaire des départements avec le niveau de la population confirme la moindre hétérogénéité de sa répartition que celle des communes. Elle fait aussi apparaître qu’en règle générale, le montant de la dotation forfaitaire par habitant est d’autant plus élevé que la population du département est faible.

¹³⁵ Il permettait de financer le coût de la part dynamique de la population, ainsi que l’accroissement de la péréquation (la moitié jusqu’en 2018, la totalité depuis 2019).

¹³⁶ Il existe cinq cas extrêmes : Paris et les Yvelines (0 €, sous l’effet d’écêtements), la Réunion (1,04 €, du fait de l’application des modalités de compensation de la recentralisation du RSA), Alpes-Maritimes (4,13 €, du fait des écêtements, mais surtout des près de 90 M€ de contribution au redressement des finances publiques), la Seine-Saint-Denis (7,7 €, du fait de la recentralisation du RSA).

Pour les départements, une dotation forfaitaire par habitant d'autant plus élevée que leur population est réduite

En 2023, parmi les 46 départements de moins de 500 000 habitants, trois sur quatre ont perçu une dotation forfaitaire par habitant comprise entre 75 et 100 €. Seuls six départements (dont Mayotte)¹³⁷ se situaient très loin de la moyenne (79 €), en-deçà de 60 € par habitant. La répartition est beaucoup plus homogène que pour les communes. Ces départements se partageaient 1,1 Md€ de dotation forfaitaire pour un peu moins de 14 millions d'habitants, soit 79 € par habitant en moyenne.

Parmi les 31 départements compris entre 500 000 et un million d'habitants, la moitié bénéficiait d'une dotation forfaitaire comprise entre 70 et 89 € par habitant. Huit départements ont cependant perçu moins de 60 € par habitant, alors même que leur potentiel financier est assez nettement en-deçà de la moyenne (à l'exception des deux départements savoyards). Le Vaucluse a perçu le montant le plus élevé (88,8 €). Ces départements se sont partagés 1,3 Md€ de dotation forfaitaire pour 21,5 millions d'habitants, soit 61,7 € par habitant en moyenne.

Les 23 départements de plus d'un million d'habitants sont marqués par une assez forte homogénéité dans la répartition de la dotation forfaitaire. À l'exception de cinq d'entre eux¹³⁸ pour lesquels celle-ci est nulle ou très faible, ils se situent pour la plupart (60 %) autour de 60 € par habitant. La Seine-Maritime a perçu le montant le plus élevé (77,6 €). Ces départements se sont partagés 1,6 Md€ de dotation forfaitaire pour 35,5 millions d'habitants, soit 46 € en moyenne par habitant (et 51,6 € hors Paris et les Yvelines, qui ne perçoivent plus de dotation forfaitaire).

3.2.3 Une répartition inéquitable au regard des ressources et des charges des collectivités

3.2.3.1 Une répartition décorrélée de la richesse relative des collectivités

En répartissant les communes des quatre groupes (groupes 1 à 4, fonction du niveau croissant de richesse des communes) de chaque strate démographique en quatre quartiles fonction du montant de dotation forfaitaire par habitant qui leur est versé (voir 3.1.4.2. *supra*), on observe une répartition assez décorrélée des niveaux de richesse.

C'est seulement pour la moitié environ des communes, celles des 1^{er} et 4^{ème} quartiles, autrement dit les communes qui perçoivent respectivement le plus et le moins de dotation forfaitaire par habitant, qu'apparaissent des disparités de montant de dotation forfaitaire en fonction de leur richesse relative : au sein du 1^{er} quartile, les communes qui ont les potentiels fiscaux par habitant les plus faibles (groupes 1 et 2) perçoivent plus de dotation forfaitaire que les autres, frappées par les écrêtements (une grande partie des communes des groupes 3 et 4 de ce quartile ne perçoit plus de dotation forfaitaire) ; le 4^{ème} quartile, soit les 25 % de communes qui perçoivent le plus de dotation forfaitaire par habitant, intègre des écarts en faveur des communes les plus pauvres (du groupe 1), quoique moins marqués que pour le 1^{er} quartile.

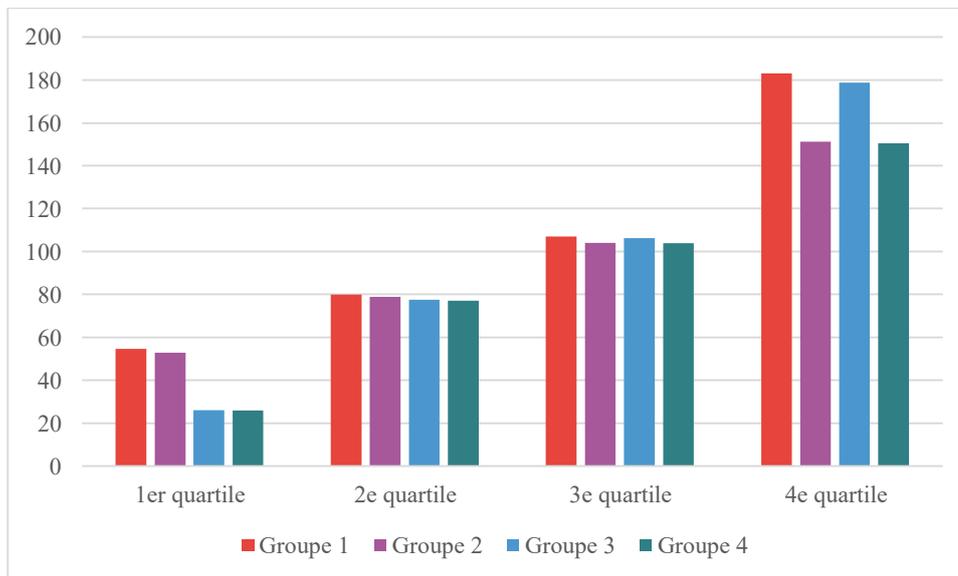
En revanche, les écarts sont peu notables pour l'autre moitié des communes, celles des 2^{ème} et 3^{ème} quartiles, qui se situent à plus ou moins 25 % de la médiane. Beaucoup de communes de chaque groupe sont proches des médianes de potentiel fiscal et de revenu, ce qui induit des caractéristiques et des montants perçus assez similaires.

¹³⁷ Il s'agit des Alpes-de-Haute-Provence, des Hautes-Alpes, de la Corse, du Rhône, de la Vienne, et de Mayotte.

¹³⁸ Paris, Yvelines, Alpes-Maritimes, Var et Seine-Saint-Denis.

Cette configuration est semblable pour toutes les strates démographiques. Elle peut être illustrée par l'exemple des très petites communes de moins de 500 habitants (strate 1).

Graphique n° 14 : écarts de dotations forfaitaires par habitant en fonction de l'importance relative du potentiel fiscal et du revenu moyen – communes de moins de 500 habitants (strate 1, 2023, en euros)



Source : Cour des comptes à partir de données de la DGCL.

Une dotation forfaitaire par habitant inéquitable au regard de la richesse des communes

Comme le montre le graphique précédent, la répartition de la dotation forfaitaire semble tenir compte de la richesse relative pour les 25 % de communes de moins de 500 habitants ayant perçu le moins de dotation forfaitaire par habitant (1^{er} quartile¹³⁹) et, dans une moindre mesure, les 25 % qui en ont perçu le plus (4^{ème} quartile¹⁴⁰). En effet, exprimés par habitant, les montants de dotation forfaitaire versés aux communes du 1^{er} groupe (communes les plus pauvres) sont plus élevés que ceux versés aux communes du 4^{ème} groupe (les plus aisées au regard du potentiel fiscal et du revenu par habitant).

La forte disparité interne au 1^{er} quartile s'explique notamment par le fait que 331 communes (sur les 4 320 de ce quartile) ne perçoivent pas de dotation forfaitaire (dont 329 relèvent des groupes 3 et 4). Celle interne au 4^{ème} quartile résulte de montants dépassant plus souvent et plus nettement la moyenne (192 €) pour les communes du groupe 1 (517) que celles du groupe 4 (218).

¹³⁹ Le 1^{er} quartile regroupe les communes qui ont perçu le moins de dotation forfaitaire (entre 26 € et 55 € par habitant en moyenne selon qu'elles se situent dans les groupes 1 ou 4, soit un écart du simple au double). Il s'agit de celles dont le potentiel fiscal par habitant est le plus élevé de chacun de leurs groupes (609 € pour le groupe 1 et 951 € pour le groupe 4).

¹⁴⁰ À l'inverse, le 4^{ème} quartile réunit les communes qui ont perçu les montants les plus élevés (150 € par habitant pour le groupe 1 et 183 € pour le groupe 3), et dont les potentiels fiscaux sont les plus faibles de leurs groupes respectifs (600 € et 429 € par habitant).

Pour la moitié des communes, celles pour lesquelles le montant de dotation forfaitaire par habitant est inférieur (2^{ème} quartile) ou supérieur (3^{ème} quartile) de 25 % au plus au montant médian, le montant moyen de dotation forfaitaire par habitant¹⁴¹ est quasiment identique quel que soit le groupe de richesse dont elles relèvent. Alors que les communes défavorisées (groupe 1) des 2^{ème} et 3^{ème} quartiles ont un potentiel fiscal par habitant inférieur de 25 % en moyenne à celui des communes favorisées (groupe 4) de ces mêmes quartiles, elles ont perçu sensiblement le même montant (3 à 4 % de plus seulement) que ces dernières. Cet état de fait n'atteste pas d'une répartition équitable de la dotation forfaitaire.

Des observations identiques peuvent être portées pour les communes des autres strates démographiques. À titre d'exemple, les communes de 7 500 à 10 000 habitants connaissent également une répartition assez homogène de la dotation forfaitaire par habitant pour les 2^{ème} et 3^{ème} quartiles, respectivement autour de 63 € et de 100 € par habitant, et une différenciation marquée pour les autres (jusqu'à 50 € d'écart entre les groupes 1 et 4 pour le 4^{ème} quartile).

La proximité des montants perçus s'explique par la consolidation sur le long terme des recettes de la taxe locale sur les ventes, qui n'ont pas de lien avec la richesse relative des communes. La réforme de 2005 a poursuivi cette même logique de compensation de recettes antérieures avec la création d'un « complément de garantie », part de la dotation forfaitaire calculée de façon à garantir à chaque commune un niveau de dotation au moins égal à celui perçu en 2004¹⁴².

3.2.3.2 Une situation inéquitable pour la plupart des communes, à l'exception des plus défavorisées et des plus favorisées

C'est seulement pour les situations les plus éloignées – les 25 % de communes qui ont perçu le montant le moins ou le plus élevé de dotation forfaitaire (quartiles 1 et 4) et les 25 % de communes dont la richesse relative est la moins ou la plus élevée (groupes 1 et 4) - que la répartition de la dotation forfaitaire bénéficie aux communes les plus défavorisées (groupe 1).

Le tableau ci-après précise les médianes de dotations forfaitaires par quartiles perçues par les communes les plus défavorisées (groupe 1) et les communes les plus favorisées (groupe 4) des différentes strates. Pour la strate 2 (500 à 999 habitants) par exemple, parmi les 25 % de communes qui ont perçu la dotation la plus faible par habitant (quartile 1), les communes les plus défavorisées (groupe 1) ont perçu 43 € et les plus favorisées (groupe 4) seulement 9 €. À l'autre extrémité, pour les communes ayant perçu la dotation la plus élevée par habitant (quartile 4), l'écart est toujours à l'avantage des communes les plus défavorisées (groupe 1), mais dans une mesure très réduite.

Une configuration identique peut être observée pour les 10 premières strates de population. À partir de 35 000 habitants (strate 11), le nombre de communes par strates est insuffisant pour que le double découpage en fonction du montant versé (quartiles) et de la richesse relative (groupes) produise des résultats pertinents au plan statistique.

¹⁴¹ La médiane est presque égale à la moyenne.

¹⁴² Ce montant a même été majoré de 1 %, ce qui renforçait encore davantage les inégalités antérieures.

Tableau n° 11 : écarts de montants de dotations forfaitaires par habitant entre communes favorisées et communes défavorisées de la même strate démographique (2023, en euros par habitant)

Strate	Moyenne strate	Communes du 1 ^{er} quartile		Communes du 4 ^{ème} quartile	
		Communes du groupe 1	Communes du groupe 4	Communes du groupe 1	Communes du groupe 4
1	96,3	54,6	25,9	183,1	150,6
2	81,6	42,8	9,4	139,5	118,4
3	80,3	37,9	9,1	127,6	120,0
4	80,7	33,9	2,2	140,5	120,9
5	80,5	27,9	1,4	144,1	124,4
6	83,2	26,7	0,9	176,4	128,0
7	81,1	26,4	1,2	161,5	126,7
8	88,7	23,7	0,9	168,3	139,4
9	101,2	37,0	13,6	180,6	161,1
10	102,3	46,4	26,8	171,3	158,4

Source : Cour des comptes à partir de données de la DGCL.

En définitive, l'équité entre communes semble mieux caractérisée quand elles perçoivent peu de dotation forfaitaire que quand elles en perçoivent beaucoup :

- Pour les 25 % de communes qui perçoivent le moins de dotation forfaitaire (1^{er} quartile), le rapport en faveur des communes les plus défavorisées (celles du groupe 1) par rapport aux plus favorisées (du groupe 4) est le plus ample : il va selon les strates démographiques de 2 à 30 (soit une différence de 20 à 30 € par habitant).
- En revanche, pour les 25 % de communes qui perçoivent le plus de dotation forfaitaire (4^{ème} quartile), le rapport est beaucoup plus resserré, de 1,1 à 1,4 (soit une différence de 10 à 50 € par habitant). Cette plage étroite témoigne de l'attribution de montants de dotation forfaitaire assez proches, malgré de fortes disparités de richesse relative entre communes.

3.2.4 Une répartition injuste de la dotation forfaitaire, même entre des collectivités comparables par leur population et leur richesse

3.2.4.1 Des disparités considérables de dotation forfaitaire entre des communes comparables

En reprenant les couples de communes comparables par strates analysés plus haut, on peut observer que des écarts apparaissent entre des communes ayant des caractéristiques comparables de population, de potentiel fiscal par habitant (indicateur de ressources) et de revenu par habitant (indicateur de charges)¹⁴³.

À titre d'illustration, le tableau ci-dessous prend pour chaque strate un échantillon de couples de communes. Cette comparaison fait apparaître des écarts de montant de dotation forfaitaire de plusieurs dizaines d'euros et de pourcents par habitant.

Tableau n° 12 : comparaison de dotations forfaitaires par habitant de communes comparables (population, potentiel fiscal et revenu par habitant) au sein des strates démographiques (2023, en euros)

Strate	Population DGF	Commune à la part faible (a)	Forfaitaire/h habitant	Commune à la part forte (b)	Forfaitaire/h habitant	Écarts de Forfaitaire par habitant	Équivalence de montant par habitant (a/b)
1	0 à 499 habitants	AILLEVILLE	74,04	FLEY	89,03	20%	83%
2	500 à 999 habitants	FONTANES	62,67	PERNANT	78,81	26%	80%
3	1 000 à 1 999 habitants	SAND	72,75	STEENE	106,38	46%	68%
4	2 000 à 3 499 habitants	ALLEX	65,84	SAINT-JEAN-DE-MUZOLS	74,02	12%	89%
5	3 500 à 4 999 habitants	NOGENT-LE-ROI	69,39	ROUSIES	89,08	28%	78%
6	5 000 à 7 499 habitants	NOVES	47,10	SAINT-PIERRE-D'IRUBE	69,42	47%	68%
7	7 500 à 9 999 habitants	RGNY-LES-COMPIEGN	61,43	PERENCHIES	89,82	46%	68%
8	10 000 à 14 999 habitants	CHAUNY	66,04	CHAMBON-FEUGEROLLES	224,01	239%	29%
9	15 000 à 19 999 habitants	BISCHHEIM	100,58	FIRMINY	183,33	82%	55%
10	20 000 à 34 999 habitants	BRUNOY	118,27	EAUBONNE	161,83	37%	73%
11	35 000 à 49 999 habitants	AUBAGNE	51,18	BRIVE-LA-GAILLARDE	100,70	97%	51%
12	50 000 à 74 999 habitants	SEYNE-SUR-MER	90,59	VALENCE	134,29	48%	67%
13	75 000 à 99 999 habitants	CRETEIL	115,56	A VIGNON	150,43	30%	77%
14	100 000 à 199 999 habitants	PERPIGNAN	117,16	BESANCON	162,27	38%	72%
15	200 000 habitants et plus	STRASBOURG	84,12	NANTES	166,09	97%	51%

Source : Cour des comptes à partir de données de la DGCL.

Cette inégale répartition ne peut s'expliquer ni par la richesse des communes, ni par celle de leurs habitants, et encore moins par leur population. Il faut y voir l'incidence d'autres facteurs explicatifs, tout particulièrement l'incidence des anciennes garanties de ressources.

¹⁴³ À l'exception de la strate 15, les populations des communes comparées sont quasi-identiques (écart compris entre 0 et 1 %). Il en va de même pour le potentiel fiscal par habitant (entre 0 % et 5 %), et pour le revenu imposable par habitant (entre 0 et 8 %, sauf pour les strates 13 et 15 pour lesquelles les écarts sont de 13 % et 15 %).

À titre d'exemple de cette inégale répartition, la dotation forfaitaire versée à Strasbourg ne représente que la moitié de celle versée à Nantes quand on la corrige par le nombre d'habitants. Il n'y a pas de justification à cette situation. Certes, le potentiel fiscal par habitant de Strasbourg dépasse celui de Nantes (de 7,9 %). Toutefois, le revenu moyen est beaucoup plus élevé à Nantes qu'à Strasbourg (de 18,4 %).

Tableau n° 13 : comparaison des montants de dotation forfaitaire par habitant de Strasbourg et de Nantes (strate 15) en 2023

Nom de la commune	Population DGF	Potentiel fiscal par habitant	Revenu imposable par habitant	Dotation forfaitaire	Dotation forfaitaire /habitant
STRASBOURG	300 764	1 235,77	14 036,29	25 299 397	84,12
NANTES	333 963	1 145,78	16 617,80	55 466 285	166,09

Source : Cour des comptes à partir de données de la DGCL.

3.2.4.2 Une répartition inégalitaire de la dotation forfaitaire entre départements comparables

Des écarts de montant de dotation forfaitaire par habitant apparaissent également lorsque l'on compare des départements aux caractéristiques similaires en termes de population, de potentiel financier par habitant et de revenu imposable par habitant¹⁴⁴.

Contrairement aux communes, les départements perçoivent une dotation de compensation qui représente en moyenne près d'un tiers de leur DGF. Celle-ci vient réduire ou au contraire amplifier l'inégale répartition de la dotation forfaitaire entre des départements comparables. Afin de neutraliser cet effet, les couples de départements à comparer ont été choisis en recherchant un faible écart de dotation de compensation.

Les écarts de dotation forfaitaire sont moins amples que pour les communes. Alors que pour les communes comparables par strates démographiques, les écarts de dotation forfaitaire internes à chaque couple de communes vont de 12 % à 239 % (écart-type de 71 %), ils oscillent pour les départements entre 15 % et 39 % (écart-type de 12 %).

La répartition de la dotation forfaitaire entre départements comparables est cependant hétérogène. Ainsi, l'Hérault a perçu, en 2023, 72 % de la dotation forfaitaire par habitant de la Seine-Maritime. Par rapport à cette dernière, il a ainsi perçu une moindre recette de 25 M€.

¹⁴⁴ Les départements comparés sont proches en termes de population (écart compris entre 1 % et 5 %), de potentiel financier par habitant (entre 1 % et 2 %) et de revenu imposable par habitant (entre 0 et 4 %).

Tableau n° 14 : comparaison de dotations forfaitaires par habitant de départements comparables (population, potentiel fiscal et revenu par habitant) en 2023

Population DGF	Département à la part faible	Forfaitaire/h abitant	Département à la part forte	Forfaitaire/h abitant	Coefficient différentiel	Valeur relative par habitant
Moins de 500000	ARDECHE	68,97	YONNE	91,34	32%	76%
Entre 500000 et 1 million	DOUBS	66,88	COTE-D'OR	77,12	15%	87%
Plus de 1 million	HERAULT	55,99	SEINE-MARITIME	77,63	39%	72%

Source : Cour des comptes à partir de données de la DGCL.

3.3 Des inégalités entre collectivités qui ne peuvent être surmontées dans le cadre de l'architecture actuelle de la DGF

Les mécanismes de péréquation en vigueur réduisent les inégalités de répartition de la DGF entre collectivités favorisées et défavorisées comme entre collectivités comparables qui sont imputables à celle de sa dotation forfaitaire. Toutefois, ils ne conduisent pas à les supprimer. La portée de la péréquation apparaît d'autant plus insuffisante qu'elle n'a pas en principe pour objectif de corriger les inégalités résultant de la dotation forfaitaire mais, plus largement, de procurer des ressources accrues aux collectivités défavorisées.

Afin de réduire plus fortement les inégalités entre collectivités, il convient, comme la Cour l'a recommandé¹⁴⁵, de continuer à augmenter les dotations de péréquation, en finançant leur hausse par un écrêtement accru des dotations forfaitaires et de compensation héritées du passé, et non par une augmentation du montant de la DGF. En préservant les dotations forfaitaires des communes et de compensation des intercommunalités, l'augmentation du montant de la DGF, même exclusivement affectée aux dotations de péréquation communales et intercommunale, comme en 2023 et 2024, a en effet pour conséquence de consolider les inégalités de répartition de la DGF résultant des dotations forfaitaires et de compensation.

Toutefois, les dotations de péréquation ne peuvent faire disparaître les inégalités d'attribution de la DGF entre les collectivités. Leur progression est trop lente. Mal ciblée, la redistribution qu'elles opèrent manque souvent d'efficacité. Plus fondamentalement, la péréquation pourrait remédier plus fortement aux inégalités entre collectivités favorisées et défavorisées ; mais, même si elle était accrue et mieux orientée, elle ne pourrait remédier aux inégalités entre des collectivités, favorisées ou défavorisées, ayant des caractéristiques socioéconomiques comparables.

¹⁴⁵ « Chapitre III : la péréquation financière : un effort à amplifier et à mieux cibler », Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2, octobre 2023.

3.3.1 Accélérer le remplacement des dotations forfaitaires et de compensation par les dotations de péréquation

Au regard des parts actuelles de la dotation forfaitaire et des dotations de péréquation, et de leur progression de ces dernières au cours des années récentes, les dotations de péréquation pourraient représenter d'ici deux à cinq ans une part majoritaire de la DGF des communes.

En revanche, s'agissant des intercommunalités, la dotation d'intercommunalité ne pourrait dépasser la dotation de compensation que dans 50 ans, en prenant pour référence les augmentations annuelles intervenues entre 2019 et 2022 (soit 30 M€ par an) et le mode de financement de ces augmentations (intégralement assuré par écrêtement de la dotation de compensation). Si l'écrêtement de la dotation de compensation intervenu en 2024 (60 M€) était reconduit dans la durée, la dotation d'intercommunalité deviendrait majoritaire dans 28 années, ce qui reste un horizon éloigné.

Plus encore, au rythme actuel de leur augmentation (soit 10 M€ par an, intégralement financée par écrêtement de la dotation forfaitaire), 260 années seraient nécessaires pour que le montant des dotations de péréquation versées aux départements dépasse celui de la dotation forfaitaire et de la dotation de compensation.

En l'état, un remplacement complet des dotations forfaitaires des communes et des départements et de la dotation de compensation des intercommunalités par les dotations de péréquation constitue une perspective encore éloignée pour les communes (environ 20 années), et hors de portée pour les intercommunalités et les départements.

Afin de rendre la répartition de la DGF plus équitable, il conviendrait d'accélérer le remplacement des dotations forfaitaires et de compensation héritées du passé par les dotations de péréquation fondées sur des données contemporaines, en écrétant plus fortement les dotations forfaitaires et de compensation. Cette solution est de loin préférable à une augmentation de la DGF affectée aux dotations de péréquation, qui atténue les effets des inégalités de répartition, mais en consolide l'existence.

De manière complémentaire, un poids accru pourrait être accordé à l'évolution de la population dans la répartition des dotations forfaitaires entre les communes et les départements afin de réduire les disparités de montant de dotation forfaitaire par habitant.

3.3.2 Des dispositifs de péréquation à rendre plus cohérents et redistributifs

La part minoritaire de la péréquation dans la DGF totale n'est pas le seul facteur explicatif du maintien d'inégalités de répartition entre collectivités favorisées et collectivités défavorisées. La conception inadaptée d'une partie des dotations de péréquation et l'allocation de ressources supplémentaires aux dispositifs de péréquation les moins péréquateurs y contribuent aussi.

3.3.2.1 Des dotations de péréquation qui bénéficient à d'autres collectivités que celles auxquelles elles sont en principe destinées

3.3.2.1.1 Le versement de la fraction « péréquation » de la DSR à des communes urbaines

La dénomination même de dotation de solidarité rurale (DSR) et de dotation de solidarité urbaine (DSU) sous-entend que ces dotations de péréquation sont destinées aux communes rurales ou bien urbaines. Cette correspondance n'est pas toujours assurée quand on croise les communes ayant perçu la DSU et les fractions de la DSR avec la classification des communes en sept catégories effectuée par l'Insee (voir annexe n° 11).

Le versement de la DSU coïncide avec le caractère urbain des communes qui en bénéficient : au sens de la classification de l'Insee, seules quelques-unes des 821 communes éligibles à la DSU en 2023 (28, soit 3,4 %) ne sont pas des communes urbaines (grand centre urbain, centre urbain intermédiaire, ceinture urbaine ou petite ville), mais des bourgs ruraux (et, exceptionnellement, une commune rurale à habitat dispersé).

En revanche, près d'une commune sur quatre percevant la DSU en 2023 (205 sur 855) percevait aussi tout ou partie des fractions de la DSR, *a minima* la fraction « péréquation » de cette dotation, seule ou avec la DNP. De fait, la DSR déborde sur des communes urbaines.

En 2023, 33 087 communes étaient éligibles à la fraction « péréquation » de la DSR, alors que les communes rurales, au sens de l'Insee, étaient au nombre de 30 695. 3 717 communes, soit 11,2 %, étaient éligibles à sa fraction « péréquation », en fonction de critères très peu discriminants (avoir moins de 10 000 habitants et un potentiel financier inférieur au double du potentiel moyen des communes de la même strate démographique), tout en étant des communes classées comme urbaines par l'Insee.

3.3.2.1.2 Une fraction « bourg-centre » de la DSR qui déborde très largement les bourgs ruraux vers de petites communes rurales et des villes

À l'inverse, le nombre de communes éligibles à la fraction « bourg-centre » de la DSR, soit 4 185 en 2023, est moins élevé que celui des bourgs ruraux, au sens de la classification de l'Insee, soit 5 069.

En 2023, la DSR « bourg-centre » était versée à une petite minorité de bourgs ruraux au sens de l'Insee, soit 510 ou 12,2 %.

Il n'est pas anormal que les deux notions ne coïncident pas : le bourg rural de l'Insee qualifie les communes rurales les plus denses sans tenir compte de leurs charges de centralité au bénéfice de la population des communes voisines. Cependant, le taux de coïncidence particulièrement faible de la DSR « bourg-centre » avec les bourgs ruraux traduit son attribution à un grand nombre de communes de petite taille, exerçant une fonction limitée de centralité.

À titre principal, la fraction « bourg-centre » est versée aux communes de France métropolitaine de moins de 10 000 habitants en fonction de critères institutionnels et démographiques : communes de moins de 10 000 habitants chefs-lieux de cantons ou bureaux centralisateurs des élections ou dont la population représente au moins 15 % de la population du canton, avec des exceptions.

Les critères institutionnels sont dilués : la qualité de chef-lieu de canton est appréciée au 1^{er} janvier 2014, avant l'entrée en vigueur de la réforme qui a réduit le nombre de cantons¹⁴⁶ ; depuis 2018, peuvent également percevoir la DSR « bourg centre » les communes bureaux centralisateurs des élections situées dans un canton dont le chef-lieu a plus de 10 000 habitants.

Une nécessaire actualisation du critère du canton dans la répartition de la DSR « bourg centre »

Les règles de répartition de la DSR « bourg centre » prennent en compte les chefs-lieux de canton au 1^{er} janvier 2014. De ce fait, 3 166 communes sont encore considérées comme chef-lieu alors qu'il n'existe plus que 2 054 cantons.

En outre, certains cantons ont des populations qui invalident le calcul d'éligibilité des communes au dispositif. Ainsi, la commune de Vitrolles (Hautes-Alpes) n'est pas chef-lieu de canton mais dépasse nettement le seuil de 15 % de la population du canton pour être éligible à la fraction « bourg-centre » de la DSR. Or, cette population n'était que de 478 habitants en 2023 : avec seulement 253 habitants, Vitrolles représentait 53 % de la population du canton de Barcillonnette (constitué de trois petites communes), qui n'existe plus depuis 2014. C'est également le cas de neuf autres cantons du département des Hautes-Alpes (qui en compte désormais 15 au lieu de 24 avant 2014).

Cette situation est partagée par 708 des 932 communes de moins de 1 000 habitants, qui perçoivent 40 M€ de DSR « bourg-centre ».

La DSR « bourg-centre » est répartie entre un grand nombre de communes. En 2023, elle a bénéficié à 25 % des communes de 1 000 à moins de 2 000 habitants et, selon leur strate démographique, à 39 % à 48 % de celles de 2 000 à moins de 10 000 habitants. Elle a même été versée à 932 communes de moins de 1 000 habitants (pour un montant de 50 M€). Plus de 80 % des communes qui l'ont perçue relèvent de communes rurales à habitat dispersé ou très dispersé selon la classification des communes effectuée par l'Insee.

Si la proportion de communes classées comme urbaines par l'Insee est limitée (7,4 %), 557 communes, soit 44 % des communes de 5 000 à 9 999 habitants et 74 communes¹⁴⁷, soit 7 % des communes d'au moins 10 000 habitants, ont perçu la DSR « bourg-centre ». Bénéficient ainsi de la DSR « bourg-centre » de nombreuses villes (comme Fontainebleau par exemple). À titre de comparaison, l'Insee classe parmi les bourgs ruraux uniquement 203 communes de 5 000 à 9 999 habitants et 14 communes d'au moins 10 000 habitants.

Recommandation n° 7 (DGCL et DB) : verser la fraction « bourg-centre » de la DSR aux seuls chefs-lieux de canton en vigueur.

3.3.2.1.3 Une dichotomie inadaptée des départements entre « urbains » et « non urbains » pour l'attribution des dotations de péréquation

À la différence des communes, les départements métropolitains perçoivent une seule dotation de péréquation : la DPU ou la DFM, en fonction de leur qualification de département « urbain » ou bien de département « non urbain ». Ces dotations sont réparties en fonction de règles distinctes entre les départements qui y sont éligibles.

¹⁴⁶ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, et décrets d'application publiés au Journal officiel entre le 24 février et le 2 mars 2014.

¹⁴⁷ Dont trois dépassent même 20 000 habitants, ce qui devrait les priver de ce concours financier. Mais une règle de garantie d'évolution les y maintient malgré l'augmentation de leur population au fil du temps.

Tableau n° 15 : des règles distinctes de répartition des dotations de péréquation des départements

DPU	DFM
Potentiel financier : 50 %	Potentiel financier : 40 %
Part relative des personnes couvertes par les aides au logement : 25 %	Potentiel financier superficielle (par km ²) : 30 %
Proportion de bénéficiaires du RSA : 10 %	Longueur de la voirie départementale (doublée pour les zones de montagne) : 30 %
Revenu moyen : 15 % de l'ensemble des départements « urbains »	de l'ensemble des départements « non-urbains »

Source : Cour des comptes, d'après les dispositions du code général des collectivités territoriales.

Selon une convention fixée par le CGCT, sont considérés comme urbains « les départements dont la densité de population est supérieure à 100 habitants par kilomètre carré et dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 %. Le taux d'urbanisation est déterminé à partir de la grille de densité » de l'Insee¹⁴⁸. *A contrario*, les autres départements sont « non-urbains ».

Au contraire, Eurostat applique aux départements une classification ternaire - « urbain », « intermédiaire » ou « rural » - fondée sur l'application de trois seuils de densité (plus de 80 % de la population vivant en zone urbaine, entre 50 % et 80 % et moins de 50 %).

Selon le code général des collectivités territoriales (CGCT), « Pour un département donné, le taux d'urbanisation ... est égal au rapport entre, d'une part, la population municipale des communes de ce département caractérisées comme densément peuplées ou de densité intermédiaire dans la grille de densité disponible sur le site internet [de l'Insee] au 1^{er} janvier de l'année de répartition et, d'autre part, la population municipale de l'ensemble des communes du département »¹⁴⁹. Suivant ces dispositions, la DGCL détermine le caractère « urbain » ou « non urbain » d'un département en fonction de la répartition de la population entre les communes densément peuplées ou de densité intermédiaire d'une part et les autres communes d'autre part.

Eurostat privilégie au contraire l'application de la grille de densité au niveau de l'entité géographique concernée, sans tenir de ses subdivisions administratives internes, en l'espèce communales, dont les différences de taille induisent des biais de représentation.

L'absence de prise en compte de la densité des départements eux-mêmes est d'autant plus problématique que, comme le précise l'Insee, la grille de densité a été déterminée à partir de la situation des communes en 2018 et n'est pas mise à jour de manière annuelle. Ainsi, une commune rurale en 2018 continue à l'être au sens de la grille de l'Insee en 2024, alors qu'il pourrait en aller différemment si la grille était recalculée suivant des données de 2024.

La classification des départements en tant que départements « urbains » percevant la DPU et départements « non-urbains » percevant la DFM ne repose donc pas sur des données pertinentes et contemporaines. De surcroît, elle est instable.

¹⁴⁸ Article L. 3334-6-1 du CGCT.

¹⁴⁹ Article R. 3334-2 du CGCT.

La valse des départements entre la DFM et la DPU en fonction de l'évolution de leur classification en tant que départements « urbains » ou « non urbains »

En 2017, sous l'effet de l'évolution des taux d'urbanisation de leurs communes, le Calvados est passé à la catégorie des départements « urbains », tandis que le Doubs a rejoint les départements « non urbains ».

En 2020, le Loiret est passé de la catégorie des départements « non urbains » à celui des départements « urbains » en raison de l'évolution de la densité de sa population.

En 2021, à la suite de la modification par l'Insee de sa définition des communes urbaines et rurales, huit départements ont cessé d'être qualifiés d'« urbains » pour devenir « non-urbains » : Finistère, Gard, Ile-et-Villaine, Loiret, ce qui revient sur la modification de l'année précédente, Maine-et-Loire, Oise, Rhône et Calvados, ainsi revenu à la situation antérieure à 2017.

En 2023, le Gard est redevenu « urbain » sous l'effet de son taux d'urbanisation.

Des règles complexes¹⁵⁰ neutralisent l'effet immédiat des changements de catégorie sur le montant collectif et individuel de la péréquation versée aux départements. Lorsqu'un département change de catégorie, la péréquation qui lui est versée cesse cependant d'évoluer de la même façon, du fait de la prise en compte d'autres critères de répartition.

En 2023, tous les départements métropolitains ayant perçu la DPU sont « urbains » et tous ceux ayant perçu la DFM sont « ruraux » selon la méthodologie d'Eurostat, sauf exception : le département du Rhône est considéré comme « rural », mais, selon la méthodologie d'Eurostat, il a un caractère urbain, ce qui justifierait l'attribution de la DPU au lieu de la DFM.

Près d'un tiers des départements (15 ayant perçu la DPU et 15 ayant perçu la DFM) sont « intermédiaires » selon la méthodologie d'Eurostat. En font partie sept des neuf départements ayant changé de catégorie entre 2017 et 2023. Pour l'application de la péréquation, la division binaire entre départements « urbains » et « non urbains » apparaît inadaptée.

3.3.2.2 Des dotations de péréquation saupoudrées entre un nombre excessif de collectivités

En 2023, seules 856 communes (sur 34 816, soit 2,4 %) n'ont perçu aucune ressource de péréquation dans le cadre de la DGF, et seules 286 communes (soit 0,8 %) n'ont perçu aucune DGF, ni forfaitaire, ni de péréquation¹⁵¹.

Presque toutes les communes, quelle que soit leur strate démographique, bénéficient d'au moins une dotation de péréquation, dont le montant est très variable et parfois symbolique. En raison du désalignement des critères d'éligibilité à la péréquation et à l'écêtement des dotations forfaitaires, même parmi les 832 communes qui ne perçoivent plus de dotation forfaitaire, une majorité (546) a perçu une ou plusieurs dotations de péréquation, sous l'effet de faibles bases de taxe foncière ou de revenus par habitant inférieurs à la moyenne.

¹⁵⁰ Depuis 2008, les conséquences d'un changement de catégorie sont neutralisées sur le montant de la masse à répartir au titre respectivement de la DFM et de la DPU. Depuis 2012, le département qui change de catégorie bénéficie d'une garantie de non diminution de la péréquation qui lui est versée par rapport à l'année précédente.

¹⁵¹ Elles se caractérisent par un potentiel financier par habitant en moyenne 1,5 fois plus élevé que la moyenne nationale, grâce à leurs bases fiscales, ou par un revenu par habitant supérieur à la moyenne.

Comme le soulignait la Cour dans son rapport sur les finances publiques locales de 2023, la péréquation représente une part réduite des recettes de fonctionnement (entre 1 % et 5 %) d'un tiers des communes (pour un total de 725 M€ en 2022). Le saupoudrage est encore plus flagrant pour près de 2 000 communes, qui ne percevaient l'an dernier presque aucune péréquation (moins de 1 % de leurs recettes de fonctionnement), pour un montant agrégé de 56 M€¹⁵². Au total, près de 13 500 communes (38,5 %) ont reçu une péréquation verticale représentant moins de 5 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. Parmi ces communes, 2 200 ont non seulement un potentiel financier par habitant dépassant plus ou moins nettement 100 %, mais aussi une population dont les revenus sont supérieurs à la moyenne. Un meilleur ciblage permettrait de redéployer au moins 230 M€.

Les règles d'éligibilité des départements aux dotations de péréquation sont très peu sélectives : tous les départements, sauf deux (Paris et les Hauts-de-Seine), en perçoivent. Pour la répartition de la DPU, l'introduction en 2012 d'un critère de revenu n'a eu aucun effet : ce critère se cumulant avec celui de potentiel financier, les Yvelines ont continué à la percevoir.

La DSU a été réformée en 2017, la dotation d'intercommunalité en 2019 et la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) en 2020. En revanche, la dotation nationale de péréquation (DNP) et la dotation de solidarité rurale (DSR) ne l'ont pas été.

3.3.2.2.1 Une dotation nationale de péréquation à intégrer à la DSU et à la DSR

La DNP est accordée à plus de 61 % des communes, petites ou grandes, pour 15 € par habitant en moyenne. Elle est attribuée à toutes les communes ayant un potentiel financier inférieur au potentiel moyen par habitant majoré de 5 % et un effort fiscal supérieur à l'effort fiscal moyen des communes de la même strate démographique.

En 2023, environ 62 % des communes percevant tout ou partie des fractions de la DSR et 55 % des communes percevant la DSU percevaient aussi la DNP, dont l'attribution n'est pas soumise à un seuil ou à un plafond de population, contrairement à la DSU et à la DSR. *A contrario*, la DNP n'était que rarement versée à des communes ne percevant ni la DSU, ni la DSR (145 au total, sur 21 433 communes percevant la DNP).

L'existence distincte de la DNP par rapport à la DSU et à la DSR manque ainsi de justification. Une intégration de la DNP à la DSU et à une DSR recentrée sur son objet permettrait d'en renforcer les moyens : au regard du montant de DNP versé en 2023 (741 M€), 313 M€ iraient à la DSR (communes de moins de 5 000 habitants ne percevant pas la DSU) et 429 M€ à la DSU (voir annexe n° 12).

Recommandation n° 8 (DGCL et DB) : supprimer la DNP et augmenter à due concurrence les moyens affectés à la DSU et à la fraction « cible » de la DSR.

¹⁵² Des villes comme Nice (3,4 M€ en 2023), Bordeaux (2 M€) ou Antibes (1 M€) perçoivent des recettes de péréquation, pour un montant dérisoire au regard de leur budget.

3.3.2.2.2 Une dotation de solidarité rurale à rendre plus redistributive

La réforme de 2017 de la DSU a renforcé sa dimension péréquatrice tout en simplifiant l'architecture. Ainsi, la DSU « cible », attribuée aux 250 communes de 10 000 habitants et plus les plus défavorisées a été supprimée, ce qui conduit à répartir les augmentations annuelles de la DSU entre toutes les communes éligibles à cette dotation. Ont par ailleurs cessé d'être éligibles à la DSU les communes dont le potentiel financier dépasse deux fois et demi le potentiel moyen des communes de leur strate démographique. Sont désormais éligibles à la DSU les deux premiers tiers des communes de 10 000 habitants et plus, au lieu des trois premiers quarts, classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges¹⁵³ qui est multiplié à la population de la commune pour déterminer le montant de la dotation. De plus, ce produit est pondéré par l'effort fiscal et surtout par un coefficient variant de 0,5 à 4 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles. Le cumul de ces trois éléments permet de différencier fortement les montants en faveur des communes les plus défavorisées. Ainsi, les 200 premières communes du classement perçoivent l'essentiel de la DSU dirigée vers les villes de plus de 10 000 habitants (1,43 Md€ sur 2,37 Md€). En 2023, les règles de répartition de la DSU ont conduit à attribuer 220 € par habitant en moyenne à ces 200 communes les plus défavorisées, quand les 200 classées immédiatement après le 500^{ème} rang n'ont obtenu que 24 € par habitant en moyenne¹⁵⁴.

En revanche, la dotation de solidarité rurale (DSR) est perçue par 97 % des communes de moins de 10 000 habitants. C'est la conséquence de l'éligibilité de près de 98 % d'entre elles à sa fraction dite de « péréquation »¹⁵⁵. Le saupoudrage de la DSR entraîne une grande dilution des montants versés aux communes. Ainsi, des sommes de 200 € sont réparties dans la strate des communes de moins de 500 habitants. En moyenne, moins de 40 000 € sont perçus par commune, soit 50 € par habitant.

La fraction « péréquation » de la DSR devrait être supprimée et ses moyens financiers (777 M€) intégralement réaffectés à la DSR « cible », plus sélective : en 2023, 10 000 communes de moins de 10 000 habitants, soit 29,5 % d'entre elles, étaient éligibles à ce concours.

L'augmentation des moyens consacrés à la DSR « cible » qui en résulterait permettrait en retour d'accroître la proportion de communes bénéficiant de ce concours financier au-delà des 10 000 communes actuelles.

La DSR cible devrait par ailleurs être attribuée de manière plus cohérente et équitable. À l'heure actuelle, sont éligibles à la DSR « cible » les 10 000 premières communes éligibles au préalable à la DSR « péréquation » (ou à la DSR « bourg-centre ») classées par ordre décroissant en fonction de paramètres relatifs au potentiel fiscal et au revenu (70 % et 30 % respectivement). En revanche, ce sont d'autres paramètres, dont le potentiel fiscal mais pas le revenu, qui sont pris en compte pour répartir le montant de la DSR « cible » entre les communes dont l'éligibilité a été constatée. Dans ces conditions, comme c'est également le cas pour les autres fractions de la DSR, le rang de classement de l'éligibilité n'a aucune incidence sur le montant versé, ce qui crée des inégalités de traitement entre des communes ayant un niveau

¹⁵³ Calculé à partir du potentiel financier par habitant, de la proportion de logements sociaux, des bénéficiaires d'aides au logement, et du revenu moyen par habitant.

¹⁵⁴ Continuent par ailleurs à percevoir la DSU, de manière inchangée depuis 1996, le premier dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants. La DSU cible dont bénéficiait les 30 premières a été supprimée.

¹⁵⁵ Cette dernière est attribuée aux communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes de la même strate démographique, ce qui est très large.

identique de potentiel fiscal ou de revenu par habitant. Comme c'est le cas de la DSU, le montant versé de DSR « cible » aux communes éligibles à ce concours devrait dépendre de leur classement en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, qui garantisse l'alignement des critères d'éligibilité et de répartition.

En définitive, grâce à la réaffectation des moyens financiers de la DSR « péréquation » à la DSR « cible », un nombre accru de communes pourrait bénéficier de ce dernier concours. En outre, la mise en cohérence des critères d'éligibilité et de répartition de la DSR « cible » garantirait une répartition plus équitable de cette dernière.

Recommandation n° 9 (DGCL et DB) : supprimer la fraction « péréquation » de la DSR, augmenter à due concurrence la fraction « cible » et répartir celle-ci en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges.

3.3.2.3 Les effets contre-péréquateurs des garanties de stabilité du montant des dotations de péréquation

Compte tenu de l'évolution des valeurs des paramètres qui caractérisent leur situation, certaines collectivités cessent d'être éligibles à des dotations de péréquation de la DGF ou voient le montant de ces dotations diminuer ou augmenter.

Ces évolutions spontanées ne jouent que partiellement. En effet, l'évolution du montant des dotations de péréquation est encadrée à la hausse, sauf exception (dotations de péréquation versées aux communes et aux départements d'outre-mer), et à la baisse (toutes les dotations de péréquation) par des dispositifs qui soit empêchent toute diminution du montant des dotations par rapport à l'année précédente, soit limitent fortement cette diminution ou encore étalent dans le temps les conséquences financières de la fin de l'éligibilité des collectivités à certaines dotations. Ces garanties d'évolution à la baisse ne se cumulent pas. Lorsqu'une collectivité remplit les conditions de plusieurs garanties, la garantie la plus favorable lui est appliquée.

Les mécanismes de plafonnement de l'augmentation et de la diminution des dotations de péréquation sont détaillés en annexe n° 13.

Par leur nature même, certaines garanties d'évolution des dotations de péréquation apparaissent excessives. C'est le cas de l'absence de toute diminution du montant des dotations de péréquation pour les départements et du montant de la DSU pour les communes qui restent éligibles à ces dotations. Les communes urbaines dont le niveau relatif de richesse se réduit perçoivent ainsi moins de péréquation que celle qu'elles pourraient obtenir si les communes dont le niveau relatif de richesse s'accroît ne conservaient pas dans tous les cas les dotations qu'elles ont obtenues l'année précédente. C'est la même chose pour les départements, sachant que les règles d'éligibilité aux dotations de péréquation, très peu sélectives, contrairement à la DSU, excluent *de facto* qu'un département cesse d'être éligible à l'une ou l'autre d'entre elles.

Le mode de calcul de la plupart des garanties suscite d'autres ruptures d'équité. Pour les dotations d'intercommunalité et la DACOM versée aux communes d'outre-mer, réformées respectivement en 2019 et 2020, les garanties d'évolution portent sur des montants de dotation par habitant. En revanche, pour l'ensemble des départements et pour les communes métropolitaines, l'absence de toute diminution par rapport à l'année précédente, une diminution

limitée ou l'étalement dans le temps des conséquences de la fin de l'éligibilité à la dotation portent sur le montant total des dotations, et non sur leur montant par habitant.

Ainsi, un département éligible à la péréquation, ce qui est le cas de la quasi-totalité d'entre eux, ne connaîtra jamais de diminution de la dotation de péréquation qui lui est versée, même si sa population diminue, tandis qu'un département dont la population s'accroît connaîtra une augmentation plus limitée.

De même, dès lors qu'elles restent éligibles à cette dotation, les communes urbaines qui perçoivent la DSU ne connaîtront jamais de diminution de son montant, même si leur population baisse ou que leur potentiel fiscal ou leur revenu par habitant augmentent par rapport aux moyennes nationales. Ainsi, une commune qui se gentrifie conservera année après année le montant de DSU qu'avait justifié une population plus nombreuse ou moins favorisée.

Selon les informations communiquées par la DGCL, les dispositifs qui empêchent ou limitent les diminutions des dotations de péréquation versées aux communes ou étalent leur disparition dans le temps ont soustrait 362 M€ en 2023 (après 360 M€ en 2022 et 364 M€ en 2021) au jeu des critères de répartition. L'essentiel de ce montant (308 M€ en 2023) est imputable à la garantie de non diminution de la DSU accordée aux communes qui demeurent éligibles à cette dotation. De fait, la garantie de non-diminution du montant de la DSU « grippe » la répartition de 15 % environ du montant annuel de la DSU entre les communes éligibles à cette dotation. Par ailleurs, le plafonnement de l'évolution annuelle du montant de la DSU est fixé à un niveau trop élevé (4 M€) pour trouver à s'appliquer, sauf rare exception¹⁵⁶.

S'agissant des départements, le « grippage » de la répartition des dotations de péréquation est d'autant plus prononcé que le montant des deux dotations (DFM et DPU) ne peut jamais baisser pour les départements qui leur sont éligibles, que cette éligibilité est systématiquement assurée pour la quasi-totalité des départements, que les règles de plafonnement de l'augmentation annuelle des dotations versées ne trouvent pas à s'appliquer en pratique et que les augmentations annuelles du montant des dotations de péréquation portent sur des montants réduits (10 M€ par an depuis 2018). En 2023, 59 départements métropolitains ont bénéficié des garanties de non réduction du montant des dotations de péréquation (40 pour la DFM, pour un montant agrégé de 65 M€ et 19 pour la DPU, pour 3 M€ au total).

À tout le moins, les garanties d'évolution qui consistent aujourd'hui en l'absence de toute diminution des dotations de péréquation par rapport à l'année précédente devraient être remplacées par une diminution plafonnée. En outre, le plafonnement à la baisse et à la hausse de l'évolution du montant des dotations de péréquation devrait porter sur un montant par habitant, et non sur un montant global, aveugle à l'évolution de la population des collectivités.

Recommandation n° 10 (DGCL et DB) : pour l'ensemble des dotations de péréquation, supprimer les garanties de non diminution des montants versés aux collectivités et appliquer les plafonnements à la hausse ou à la baisse à des montants exprimés par habitant.

¹⁵⁶ En 2024, il s'est appliqué à la DSU versée à la Ville de Marseille.

3.3.2.4 Une hausse de la péréquation orientée vers les dotations les moins péréquatrices

Des dotations, fractions ou parts plus péréquatrices ont été créées au sein des dotations de péréquation. C'est le cas en 2009 de la DACOM, financée par prélèvement sur la DSR, la DSU et la DNP, en 2011 de la fraction « cible » de la DSR et en 2020 de la part « péréquation » de la DACOM. Ces dotations ont plus fortement augmenté que les autres composantes de péréquation.

Ainsi, la DSR « cible » représentait 23,3 % du montant total de la DSR en 2023, contre 2,9 % à sa création en 2011.

Avant le gel du coefficient de majoration démographique à son niveau de 2023 par la loi de finances pour 2024, le montant de la péréquation attribuée aux communes d'outre-mer dépassait de plus en plus la part de leurs habitants dans la population française : la part de la DACOM dans les dotations de péréquation versées aux communes des départements d'outre-mer est passée de 5,2 % en 2009 à 6,7 % en 2023, contre de 3,1 % à 3,3 % entre ces mêmes années pour la part de la population des DOM dans la population française totale. Malgré le gel précité, la progression reste significative. Bien que de création récente, la part « péréquation » de la DACOM a supplanté sa part « socle » : en 2023, elle représentait 56,3 % du montant total de la DACOM contre 12,6 % en 2020, à sa création. L'application d'une garantie de non diminution du montant de la DACOM par habitant en deçà de son niveau de 2019 va toutefois limiter la progression de la part « péréquation » au cours des années à venir.

En contrepoint à ces évolutions, la part « majoration » de la DNP versée aux communes ne connaît pas de progression par rapport à sa part « principale », moins péréquatrice, et reste minoritaire dans le montant total de la dotation (23 % et 77 % respectivement en 2023, comme les années précédentes). Depuis la réforme de la dotation d'intercommunalité en 2019, la dotation de base, certes minoritaire, ne diminue pas au profit de la dotation de péréquation (23,6 % et 55,1 % respectivement en 2023).

Surtout, la DSU a moins augmenté entre 2018 et 2023 que les DSR « bourg-centre » et « péréquation » (+ 19,2 % contre + 39,9 % et 22,3 %), malgré leur décentrage par rapport à leur finalité affichée et leur caractère moins péréquateur (voir *supra*). Sur une période plus longue, couvrant les années 2012 à 2023, la DSU a plus augmenté que la DSR « péréquation » (+ 90,8 % contre + 67,0 %), mais toujours moins que la DSR « bourg-centre » (+ 110,8 %).

Le comité des finances locales (CFL) a la faculté d'augmenter les montants des dotations de péréquation au-delà de ceux prévus par les lois de finances, en réduisant à due concurrence les dotations forfaitaires des communes et des départements et la dotation de compensation des intercommunalités. Au cours de la période 2017-2023, il n'a pas accru le montant des dotations de péréquation au-delà des seuils d'augmentation prévus par les lois de finances (voir annexe n° 4).

S'agissant de la répartition de l'augmentation du montant de la DSR entre ses trois fractions, le CFL veille à majorer la fraction « cible », la plus péréquatrice (50 % en 2017, 40 % en 2018, 45 % entre 2019 et 2022). Mais il fait aussi bénéficier de cette augmentation la fraction « péréquation » (25 % en 2017, 30 % en 2018 et 10 % entre 2019 et 2022) et, plus encore, la fraction « bourg-centre » (25 % en 2017, 30 % en 2018 et 45 % entre 2019 et 2022).

La relégation au second plan de l'objectif d'une péréquation plus poussée peut aussi résulter des effets conjugués de dispositions législatives et de décisions du CFL. Ainsi, la loi de finances pour 2023 a prévu que l'augmentation de la fraction « péréquation » ne pouvait être inférieure à 60 % de la hausse de la DSR. Le CFL a attribué à la fraction « bourg-centre » 30 %

de la hausse de la DSR. En définitive, la fraction « cible » a bénéficié de la portion congrue, soit 10 %, de l'augmentation du montant de la dotation. De nouveau, la loi de finances pour 2024 a consacré au moins 60 % de l'augmentation de la DSR à la fraction « péréquation » de cette dotation, la moins péréquatrice.

Le saupoudrage de la fraction « péréquation » DSR a pour corollaire des montants moins élevés pour les communes les plus fragiles. Afin d'y remédier, la loi de finances pour 2024 n'a pas concentré le versement de la fraction « péréquation » sur un nombre moins élevé de communes, mais en a majoré à compter de 2025 de 20 % le montant pour les communes métropolitaines situées dans les zones « France ruralités revitalisation » (FRR), qui succèdent aux zones de revitalisation rurale (ZRR). Depuis 2005, les communes éligibles à la fraction « bourg-centre » bénéficient déjà d'une telle majoration.

Le classement des communes en zone « FRR » repose sur des critères de densité de population et de revenu disponible par unité de consommation de l'EPCI auquel la commune appartient. Si le revenu est à juste titre introduit, de manière indirecte, parmi les critères de calcul de l'une des fractions de la DSR, la majoration sera diluée entre un grand nombre de communes attributaires de la fraction « péréquation »¹⁵⁷. En effet, pour en bénéficier, il suffira que la densité de population et le revenu disponible par unité de consommation de l'EPCI auquel elle appartient soient inférieurs ou égaux aux médianes nationales des EPCI à fiscalité propre de France métropolitaine¹⁵⁸ ou à des références propres au département concerné¹⁵⁹. De surcroît, les préfets peuvent proposer le classement en zone FRR de l'ensemble des communes d'un bassin de vie, tel que défini par l'Insee, dont le revenu et la densité sont inférieurs aux médianes nationales des bassins de vie de France métropolitaine. Au total, plus de 17 700 communes ont été classées en zone « FRR » ou maintenues en « ZRR » par deux arrêtés des 19 et 20 juin 2024.

3.3.3 Des inégalités entre collectivités comparables non réductibles par la hausse des ressources consacrées à la péréquation

Si la croissance des dotations de péréquation réduit les inégalités entre collectivités favorisées et collectivités défavorisées, elle ne permet pas de réduire les inégalités de montant de DGF entre des collectivités ayant des caractéristiques comparables en termes de population, de potentiel fiscal et de revenu. En effet, les dotations de péréquation ont des effets similaires sur ces collectivités.

S'agissant des départements, la réduction des inégalités entre collectivités bute de surcroît sur la dotation de compensation, qui ne fait pas l'objet d'écarterements, contrairement à la dotation forfaitaire, et est répartie de manière encore plus inégalitaire que cette dernière.

¹⁵⁷ C'est-à-dire de communes de moins de 10 000 habitants. Sous réserve des autres conditions, sont susceptibles de faire partie d'une zone FRR toutes les communes de moins de 30 000 habitants.

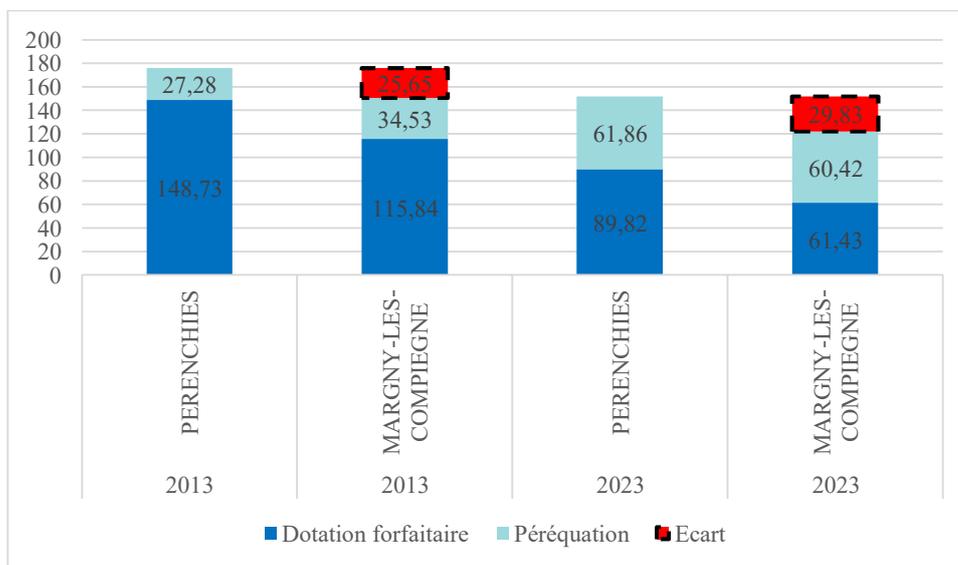
¹⁵⁸ Pour les communes dont au moins 50 % de la population est située en zone de montagne, il suffit que le revenu soit inférieur à 75 % des revenus médians.

¹⁵⁹ Densité de population inférieure à 35 habitants par km² et revenu disponible médian par unité de consommation inférieur ou égal à la médiane départementale.

3.3.3.1 Pour les communes, des écarts constants de DGF par habitant du fait des disparités initiales de dotation forfaitaire

De l'observation du couple de communes comparables de la strate 7 (7 500 à 9 999 habitants) retenu plus haut (Margny-lès-Compiègne et Pérenchies), il ressort que les dotations de péréquation ont augmenté entre 2013 et 2023 pour ces deux communes, pour aboutir à des montants similaires par habitant. Ce résultat est conforme à la proximité de leurs caractéristiques sociodémographiques.

Graphique n° 15 : le maintien des écarts de dotation par habitant entre 2013 et 2023 (communes comparables de la strate 7, en euros par habitant)



Source : Cour des comptes à partir de données de la DGCL.

Si elles sont cohérentes avec des niveaux de richesse comparables, ces évolutions similaires de la dotation forfaitaire et des dotations de péréquation ont pour conséquence que l'écart de montant total de la DGF qui leur est versé ne s'est pas réduit. Ainsi, Pérenchies bénéficie toujours de 200 000 € de DGF de plus que Margny-lès-Compiègne, ce qui a conduit à creuser l'écart de montant de DGF par habitant entre ces deux communes comparables : en 2023, Pérenchies a perçu 152 € par habitant (contre 176 € en 2013), quand Margny-lès-Compiègne a seulement bénéficié de 122 € (150 € en 2013) ; l'écart par habitant est passé de 26 € à 30 €.

S'agissant des communes comparables de la strate 5 (3 500 à 4 999 habitants), l'écart entre Nogent-le-Roi et Rousies s'est creusé entre 2013 et 2023 du fait de l'évolution similaire de leur DGF. En effet, leur dotation forfaitaire a baissé respectivement de 39 % et de 48 %, alors que leur DSR a augmenté de 52 % et de 60 %. Au final, l'écart de DGF par habitant est passé de 20 € en 2013 (166 € contre 188 €) à 40 € en 2023 (114 € contre 153 €).

Parmi les communes comparables de la strate 11 (35 000 à 49 999 habitants), Aubagne et Brive-la-Gaillarde ont connu une évolution similaire : forte baisse de leur dotation forfaitaire (- 67 % et - 55 %), un peu atténuée par une augmentation de leur DSU (de 63 % et 44 %). L'écart entre les deux communes ne s'est pas réduit. Chacune ayant perdu 100 € par habitant. Aubagne perçoit toujours 45 € de moins que Brive-la-Gaillarde (83 € contre 128 €).

Pour la strate 13 (75 000 à 99 999 habitants), si Avignon et Créteil ont perdu chacune environ 45 % de leur dotation forfaitaire, tandis que leur DSU et leur DNP ont fortement progressé, l'écart de DGF par habitant s'est lui aussi dégradé, passant de 48 € à 90 € (302 € pour Avignon contre 212 € pour Créteil).

L'inégale répartition initiale de la dotation forfaitaire par habitant pour des communes ayant une richesse comparable par habitant n'a donc pas été corrigée par les dotations de péréquation ou par la contribution au redressement des finances publiques. En effet, ces dispositifs ont des effets similaires sur les communes ayant des caractéristiques comparables. Tant que la dotation forfaitaire continuera à exister, des inégalités de répartition de la DGF entre communes comparables persisteront.

3.3.3.2 Pour les départements, des écarts de DGF par habitant qui ne se réduisent pas non plus

Pas plus que pour les communes, les évolutions de la répartition de la DGF par habitant entre les départements favorisés et les départements défavorisés ne se sont pas accompagnés d'une réduction des écarts entre départements comparables.

Tableau n° 16 : comparaison de la DGF par habitant de départements comparables (population, potentiel fiscal, revenu par habitant et même type de dotation de péréquation) en 2023

Population DGF	Département avec faible Forfaitaire	Forfaitaire/habitant	Département avec Forfaitaire élevée	Forfaitaire/habitant	Ecart de Forfaitaire/habitant	Valeur relative par habitant
Moins de 500 000	ARDECHE	68,97	YONNE	91,34	32%	76%
Entre 500 000 et 999 999	DOUBS	66,88	COTE-D'OR	77,12	15%	87%
1 million et plus	HERAULT	55,99	SEINE-MARITIME	77,63	39%	72%

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGCL.

Note : l'Ardèche, l'Yonne, la Côte d'Or et le Doubs perçoivent la DFM et l'Hérault et la Seine Maritime la DPU.

En reprenant les trois couples de départements précédemment examinés, on peut observer que le rapport entre les montants de DGF par habitant reste identique, qu'il s'agisse des départements :

- de plus d'un million d'habitants : l'Hérault et la Seine-Maritime ont connu une évolution similaire entre 2013 et en 2023 (- 40 % de baisse de la dotation forfaitaire, DPU identique et progressant faiblement). Au final, chaque département a perdu 55 € de DGF par habitant. La Seine-Maritime bénéficie toujours d'un écart de 23 € par habitant en raison d'un montant historiquement plus élevé de dotation forfaitaire ;
- de 500 000 à un million d'habitants : la Côte-d'Or et le Doubs ont vu leur dotation forfaitaire baisser de 39 % et de 44 % (et leur DFM augmenter de 8 % et de 17 %). L'écart de DGF d'un peu plus de 20 € par habitant en faveur de la Côte-d'Or est donc resté stable ;

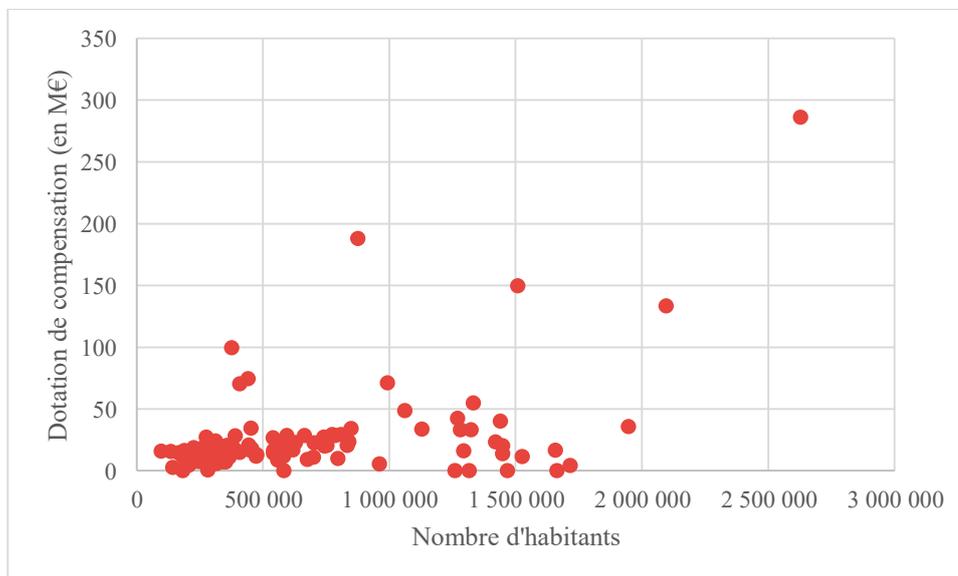
- de moins de 500 000 habitants : l'Ardèche et l'Yonne ont enregistré des baisses respectives de 41 % et 37 % de leur dotation forfaitaire (et une hausse de leur DFM de 9 % et de 6 %). L'écart de DGF par habitant en faveur de l'Yonne s'est accru en raison d'évolutions divergentes de la population des deux départements (baisse de celle de l'Yonne et hausse de celle de l'Ardèche).

3.3.3.3 Pour les départements, des inégalités redoublées par la dotation de compensation, encore plus inégalitaire que la dotation forfaitaire

À la différence des communes, l'inégalité de DGF par habitant pour des départements ayant des caractéristiques similaires de potentiel fiscal et de revenu n'est pas uniquement imputable aux écarts originels de dotation forfaitaire. Il tient aussi aux disparités, encore plus marquées, de la répartition de la dotation de compensation.

Depuis 2005, les départements perçoivent une dotation de compensation de transferts de compétences intégrée à la DGF. Il s'agit d'une dotation fondée sur des charges de l'Etat constatées il y a une quarantaine d'années et des contributions des communes aux départements d'il y a une trentaine d'années. Contrairement à la dotation forfaitaire, sa répartition annuelle entre les départements n'évolue pas même en fonction de leur population, sans même parler des critères de potentiel financier ou de revenu propres aux dotations de péréquation. Comme le montre le graphique ci-après, la dotation de compensation est répartie de manière encore plus inégalitaire que la dotation forfaitaire.

Graphique n° 16 : montants de dotation de compensation perçus par les départements comparés à leur population (en 2023, en euros)



Source : Cour des comptes à partir de données de la DGCL.

En 2023, tandis que sept départements ne percevaient pas du tout de dotation de compensation¹⁶⁰, quatre autres dépassaient 100 M€¹⁶¹. Les montants perçus allaient de 286 M€ pour le Nord à moins de 0,5 M€ pour Mayotte, soit 108,9 € par habitant pour le premier département et 1,7 € pour le second. En 2023, la Lozère (96 421 habitants) et les Alpes-Maritimes (1,29 million d'habitants) percevaient chacune 16 M€ de dotation de compensation, soit 163,3 € par habitant pour le premier département et 12,5 € pour le second. Inversement, malgré une population similaire, le Finistère (0,96 million d'habitants) percevait 71 M€ et la Haute-Savoie (0,99 million d'habitants) 5,5 M€.

Au regard du critère de la population, la dotation de compensation est répartie de manière plus inéquitable que la dotation forfaitaire : un cinquième des départements connaissent un fort écart à la moyenne (très faible ou très forte dotation de compensation par habitant rapportée à la moyenne, jusqu'à 4,5 fois plus élevée), alors que ce n'est le cas que de quatre départements pour la dotation forfaitaire (avec un écart de 1,8 au plus).

Depuis 2013, les rapports de la dotation forfaitaire par habitant à la moyenne entre départements se sont accrus¹⁶² au détriment des départements favorisés, en raison de la baisse péréquée de la DGF entre 2014 et 2017. En revanche, les écarts se sont maintenus pour la dotation de compensation, non écrêtée, dont le montant ne diminue pas (à périmètre constant). De ce fait, l'inégalité dans la répartition de la DGF par habitant est aujourd'hui davantage portée par la dotation de compensation que par la dotation forfaitaire.

Quand on observe des départements ayant des caractéristiques comparables, la péréquation joue très modestement dans la réduction des écarts, en raison de montants presque identiques pour les collectivités, et inférieurs à ceux de la dotation de compensation.

Contrairement aux communes, sur une année donnée, l'écart de montant total de DGF par habitant, péréquation comprise, ne se réduit pas de manière significative par rapport à celui propre à la dotation forfaitaire. Il se creuse même en faveur de la Côte-d'Or par rapport au Doubs : alors qu'il n'était que de 15 %, il passe à 24 % au niveau de la DGF totale par habitant, sous l'effet d'une DFM plus élevée (2 M€) et, plus encore, d'une dotation de compensation bien supérieure (14 M€ contre 8 M€). En raison de la dotation de compensation, les écarts de montant total de DGF par habitant augmentent : l'Ardèche perçoit 39 € de moins que l'Yonne (contre 22 € d'écart pour la dotation forfaitaire), le Doubs 25 € de moins que la Côte-d'Or (contre 10 €), et l'Hérault 23 € de moins que la Seine-Maritime (contre 22 €)¹⁶³.

¹⁶⁰ Ariège, Pyrénées-Orientales et Seine-Saint-Denis en raison de la recentralisation du RSA. Paris, Yvelines, Essonne, Val-d'Oise, pour lesquels elles étaient historiquement faibles.

¹⁶¹ Bouches-du-Rhône, Pas-de-Calais, Réunion, Nord.

¹⁶² Pour 17 départements, l'écart de DF par habitant à la moyenne s'est dégradé, alors qu'il s'est amélioré pour 72 autres, les premiers ayant des caractéristiques socioéconomiques nettement plus favorables que les seconds.

¹⁶³ Si l'écart se resserre entre l'Hérault et la Seine-Maritime, cela est dû au fait que les deux départements perçoivent les mêmes montants de dotation de compensation (33 M€) et de DPU (21 M€). Au global, l'écart de DGF par habitant ne baisse pas en montant (23 € d'écart de DGF par habitant), mais en pourcentage (23 % de DGF perçue en moins, contre 39 % pour la dotation forfaitaire). La péréquation n'a pas d'effet correcteur sur les écarts résultant de la dotation forfaitaire car les deux départements perçoivent une DPU identique en raison de la proximité de leurs caractéristiques socioéconomiques.

Ainsi, pour des départements comparables, à l'inégale répartition de la dotation forfaitaire, s'ajoute celle de la dotation de compensation, qui vient réduire ou creuser les écarts de DGF entre les départements, sans lien avec les critères de ressources et de charges utilisés pour répartir les dotations de péréquation. Dans ces conditions, et contrairement à ce qui peut être observé pour les communes, la répartition de la DGF totale des départements, malgré la péréquation, est encore plus inégalitaire que celle de leur dotation forfaitaire, sauf exception¹⁶⁴.

Tant que la dotation forfaitaire mais aussi celle de compensation continueront à exister, des inégalités de répartition de la DGF entre départements comparables persisteront.

Dans le cadre de l'architecture actuelle de la DGF, les dotations de compensation versées aux départements auraient vocation à être intégrées à l'assiette des écrêtements, sous réserve d'une vérification préalable de la constitutionnalité de leur redéploiement entre les départements : ces dotations compensent des transferts de compétences, mais les transferts en question ont été instaurés et compensés par l'Etat avant la création¹⁶⁵ de l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel « *Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

Recommandation n° 11 (DGCL et DB) : intégrer la dotation de compensation versée aux départements à l'assiette des écrêtements, au même titre que la dotation forfaitaire.

¹⁶⁴ Le Pas-de-Calais et la Loire-Atlantique ont une population, un potentiel financier et une dotation forfaitaire très proches, mais une forte inégalité de revenus imposables par habitant (12 982 € contre 16 526 €). La DPU versée au Pas-de-Calais ne dépasse pourtant celle de la Loire-Atlantique que de 4 € par habitant. De manière paradoxale, c'est la dotation de compensation, non liée au potentiel financier ou au revenu, mais 13 fois plus élevée pour le Pas-de-Calais, qui permet à ce dernier de percevoir une DGF plus équitable. Mais c'est aussi la dotation de compensation qui contribue à expliquer la faible différence de DPU au bénéfice du Pas-de-Calais, alors que ses caractéristiques socioéconomiques sont bien plus défavorables que celles de la Loire-Atlantique (revenu par habitant inférieur de 21 %, bénéficiaires d'aides au logement plus élevés de 48 % et de RSA de 70 %). Sa dotation de compensation vient gonfler le potentiel financier du Pas-de-Calais et réduire l'indice synthétique pris en compte pour calculer la DPU.

¹⁶⁵ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les dotations forfaitaires versées aux communes et aux départements consolident des ressources fiscales anciennes de ces collectivités territoriales. Elles sont à l'origine de fortes inégalités de répartition de la DGF entre des collectivités ayant une population ou des caractéristiques socioéconomiques comparables, telles que reflétées par le potentiel fiscal des quatre taxes directes locales (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation sur les résidences secondaires, cotisation foncière des entreprises) et le revenu par habitant.

La contribution des collectivités au redressement des finances publiques entre 2014 et 2017 a réduit ces inégalités. S'agissant des communes et des départements, la réduction de la DGF a été entièrement imputée sur les dotations forfaitaires qui leur sont versées. Les modalités de calcul de la réduction propre à chaque collectivité ont elles-mêmes eu un caractère péréquateur.

En outre, une partie de la réduction du montant global de la DGF a servi à financer une augmentation des dotations de péréquation entre 2014 et 2017. Par la suite, la stagnation du montant global de la DGF à périmètre constant entre 2018 et 2022 s'est accompagnée de la poursuite de l'augmentation des dotations de péréquation. Les augmentations du montant de la DGF de 2023 et de 2024 ont été entièrement affectées aux dotations de péréquation.

Ces évolutions ont permis de réduire, entre les collectivités favorisées et défavorisées, les inégalités de montant de DGF imputables à la répartition de la dotation forfaitaire.

Toutefois, la péréquation est loin d'être cohérente et efficace. Une partie des dotations de péréquation bénéficient à des collectivités extérieures à leurs cibles désignées et sont saupoudrées entre un nombre excessif de collectivités (DSR « péréquation » et « bourg centre »). La finalité d'une autre dotation de péréquation (DNP), généralement cumulée avec les principales dotations de péréquation (DSR et DSU), est mal définie. Par ailleurs, les mécanismes de garantie d'évolution des dotations de péréquation brident les conséquences normales de l'évolution de la population et du niveau relatif de richesse des collectivités sur le montant des dotations de péréquation qui leur sont versées. Enfin, une part importante de l'augmentation annuelle des dotations de péréquation va à des dotations insuffisamment péréquatrices (DSR « péréquation » et « bourg centre »).

Dans le cadre de l'architecture actuelle de la DGF, la Cour réitère donc sa recommandation¹⁶⁶ de continuer à augmenter les dotations de péréquation, mais aussi de mieux les cibler sur les collectivités pour lesquelles le besoin d'un concours de l'Etat, venant s'ajouter à leurs ressources fiscales, tarifaires et domaniales, est le plus marqué.

Ainsi, la fraction « bourg-centre » devrait être versée aux seuls chefs-lieux de canton en vigueur, et non à ceux d'avant la réforme de 2013 qui en a réduit le nombre. La DNP devrait être supprimée et la DSU et la fraction « cible » de la DSR être augmentées à due concurrence. La fraction « péréquation » de la DSR devrait être elle aussi être supprimée et la fraction « cible » être accrue à due concurrence, ce qui permettrait de la verser à un plus grand nombre de communes. Au lieu de différer comme c'est le cas aujourd'hui, les critères d'éligibilité et de répartition de la DSR « cible » devraient être alignés et les montants attribués à ce titre être calculés en faisant application par l'application d'un indice synthétique de ressources et de charges, comme c'est le cas pour la DSU. Enfin, les garanties de non diminution des montants

¹⁶⁶ Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2, octobre 2023.

versés aux collectivités devraient être supprimées et les plafonnements à la hausse ou à la baisse porter sur des montants exprimés par habitant.

Ces progrès indispensables permettraient d'améliorer l'efficacité des dotations de péréquation. Ils seraient cependant insuffisants pour remédier à l'ensemble des injustices résultant des modalités actuelles de répartition de la DGF.

Contrairement à ceux entre collectivités favorisées et défavorisées, les écarts de montant de DGF entre des collectivités ayant des caractéristiques comparables en termes de population, de ressources et de charges ne se sont pas réduits depuis 2013. Pour ces collectivités, les évolutions apportées aux paramètres de répartition de la DGF ont agi dans le même sens en raison même de leurs caractéristiques comparables.

Dans le cadre de l'architecture actuelle de la DGF, caractérisée par la dualité entre des dotations forfaitaire et de compensation fondées sur des données historiques et semi-figées et des dotations de péréquation fondées sur des données actuelles, il est possible et souhaitable de poursuivre la réduction des inégalités entre les collectivités favorisées et les collectivités défavorisées en continuant à augmenter les dotations de péréquation et en écrétant les dotations forfaitaires et de compensation afin de financer leur augmentation.

Sans bouleversement de l'architecture actuelle de la DGF, il est en revanche impossible de réduire les disparités entre des collectivités comparables par leur démographie, le niveau de leurs ressources et celui de leurs charges, alors même que ces disparités sont elles aussi saillantes et fortement ressenties par les collectivités.

Seule une réforme globale de la DGF pourrait permettre d'atteindre cet objectif.

4 DES PISTES POUR UNE REFORME SYSTEMIQUE DE LA DGF

Une réforme d'ensemble de la DGF inspirée par un rapport parlementaire faisant référence¹⁶⁷ n'a pas abouti. Plusieurs composantes de la DGF ont cependant été réformées : après la DSR avec la création de la fraction « cible » en 2011, la DSU en 2017, la dotation d'intercommunalité en 2019 et la DACOM en 2020. Mais la principale réforme de la DGF a consisté en la baisse de son montant, imputée sur les dotations forfaitaires des communes et des départements héritées d'anciennes ressources fiscales locales.

En marge du dernier congrès de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), le Président de la République a annoncé une réforme d'ensemble de la DGF visant à la rendre plus « simple », « prévisible » et « juste ». Cette réforme pourrait intervenir dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025. Le comité des finances locales (CFL), saisi par les ministres afin de formuler des propositions, n'a pas donné suite à cette demande considérant que la réforme de la DGF ne pouvait se faire à moyens constants.

Dans les développements qui suivent, la Cour formule des propositions en vue d'une réforme systémique de la DGF. Cette réforme devrait traiter trois enjeux principaux : à quelles entités locales la DGF devrait-elle être versée ? Comment la DGF devrait-elle être calculée ? Si la réforme devait comporter un coût, comment devrait-il être financé ?

4.1 Affecter exclusivement la DGF au « bloc communal » et accroître le rôle des intercommunalités dans sa répartition

En 2018, la DGF des régions, créée seulement en 2004¹⁶⁸, a été supprimée et remplacée par l'attribution aux régions d'une fraction de TVA afin de leur procurer une ressource dynamique¹⁶⁹. Cette décision a confirmé une autre décision prise en 2016, dans le contexte de la fusion de régions par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »). Entre 2018 et 2022, les régions ont bénéficié d'une augmentation de 18,4 % des recettes de TVA qui leur sont versées en remplacement de la DGF, tandis que la DGF versée aux autres collectivités a stagné en euros courants (à périmètre constant). En application des règles fixés par le législateur, les régions bénéficient de la totalité de l'évolution de la TVA qui compense l'ex-DGF. En dehors d'une conjoncture macroéconomique

¹⁶⁷ « Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : Osons la réforme », Rapport établi par Mme Christine Pirès-Beaune, Députée du Puy-de-Dôme, juillet 2015.

¹⁶⁸ En dehors de l'Île-de-France, la création de la DGF en 1979 n'avait pas bénéficié aux régions, alors établissements publics à vocation spécialisée créés par une loi du 5 juillet 1972. La transformation des régions en des collectivités territoriales de plein exercice par la loi de décentralisation du 2 mars 1982 n'avait pas entraîné l'attribution d'une fraction de DGF. La loi de finances pour 2004 avait créé la DGF des régions, composée d'une dotation forfaitaire et d'une dotation de péréquation, en consolidant des recettes existantes des régions : compensations d'impôts locaux (« part salaires » de la taxe professionnelle et parts régionales de DMTO et de taxe d'habitation) et de transferts de compétences (95 % de la dotation générale de décentralisation) pour la dotation forfaitaire ; ancien fonds de correction des déséquilibres régionaux (qui assurait depuis 1992 une péréquation horizontale de recettes entre les régions) pour la dotation de péréquation.

¹⁶⁹ Entre 2014 et 2017, le montant de la DGF versée aux régions avait chuté (- 27,9 %) dans une mesure plus importante que les communes et les départements.

exceptionnelle, cette évolution est toujours positive, sous l'effet de l'augmentation des prix et du volume de la consommation des ménages.

Un réexamen de l'affectation de la DGF aux départements apparaîtrait lui aussi justifié. Si le maintien de l'affectation de la DGF au « bloc communal » ne fait pas débat, il n'en va pas de même du niveau territorial de cette affectation.

4.1.1 Réexaminer l'attribution de la DGF aux départements dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur leur structure de financement

Depuis sa création en 1979, une partie de la DGF est versée aux départements.

Comme il a été souligné, l'architecture de la DGF des départements est complexe car elle juxtapose une dotation forfaitaire, une dotation de compensation et une dotation de péréquation¹⁷⁰, qui ont des finalités distinctes et des effets contradictoires sur la situation financière individuelle des départements.

Après avoir chuté entre 2014 et 2017, le montant de la DGF des départements n'a pas évolué depuis 2018 à périmètre constant dans le contexte d'une augmentation soutenue d'autres recettes (DMTO avant 2023, TVA en 2021 et 2022).

L'attribution aux départements d'une dotation globale de fonctionnement, libre d'emploi, peut apparaître contradictoire avec le retrait aux départements de la clause générale de compétence au profit de missions limitativement énumérées par la loi, certes en des termes larges, par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »).

Cette même loi a par ailleurs reconnu au domaine social une importance encore accrue dans les compétences des départements. L'article L. 3211-1 du CGCT affirme ainsi le rôle de chef de file du département dans le domaine social, hors prestations de sécurité sociale et d'indemnisation du chômage¹⁷¹.

Une place prépondérante des dépenses sociales pour les départements

En 2023, les dépenses sociales par nature de prestations et d'aides sociales, soit 36,2 Md€, ont représenté 53,3 % des dépenses réelles de fonctionnement des départements en moyenne, avec de fortes disparités entre ces derniers : la part des dépenses sociales allait de 16,0 % à Mayotte (dont le RSA a été recentralisé par l'Etat en 2019) à 66,9 % en Guadeloupe ou, pour les départements métropolitains, de 37,8 % dans l'Ariège (dont le RSA a été recentralisé en 2023) à 63,6 % en Haute-Vienne.

¹⁷⁰ Dotation de péréquation urbaine (DPU) pour les départements considérés comme urbains et dotation de fonctionnement minimale (DFM) pour ceux considérés comme non urbains. Les départements d'outre-mer bénéficient du cumul des deux dotations.

¹⁷¹ « Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge. ... Il a compétence pour promouvoir les solidarités, la cohésion territoriale et l'accès aux soins de proximité sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes ».

À titre principal, ces dépenses comprennent : des allocations individuelles de solidarité (revenu de solidarité active, à moins que son financement ait été recentralisé¹⁷², allocation personnalisée d'autonomie et prestation de compensation du handicap) ; l'aide sociale à l'enfance (familles et lieux d'accueil) ; des aides sociales aux personnes âgées (aide sociale à l'hébergement pour les personnes résidant en établissement) et aux personnes handicapées (frais de séjour en établissement ou services) ; le financement de services chargés de reconnaître le handicap (maisons départementales des personnes handicapées ou MDPH) ; celui de centres de protection maternelle et infantile (PMI) ; des actions d'insertion des bénéficiaires du RSA.

En prenant en compte d'autres dépenses, notamment de personnel, consacrées au domaine social, les dépenses sociales, par nature ou par destination, ont atteint en 2023 68 % en moyenne des dépenses de fonctionnement des départements selon les données de leur comptabilité fonctionnelle.

La composition et l'affectation des principales recettes des départements apparaissent inégalement adaptées à leur compétence principale.

Ainsi, la TVA affectée aux départements en compensation de la réaffectation aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)¹⁷³ et de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), soit 21,3 Md€ au total, fournit aux départements une recette dynamique, qui évolue à moyen-long terme comme la richesse nationale. Toutefois, cette recette est répartie de manière proportionnelle aux pertes de recettes de TFPB et de CVAE des départements, indépendamment des besoins de financement liés à la dynamique comparée de leurs dépenses sociales.

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) constituent une part importante des recettes des départements. Toutefois, comme la Cour l'a fréquemment souligné¹⁷⁴, le financement de dépenses aussi rigides et évolutives que les dépenses sociales des départements ne devrait pas reposer pour partie sur des recettes aussi volatiles et inégalement réparties, malgré un dispositif de péréquation nationale¹⁷⁵. La chute des recettes de DMTO des départements en 2023 (à 11,6 Md€, soit - 22 % par rapport à 2022) du fait du retournement du marché immobilier, après plusieurs années de forte augmentation, souligne cette inadéquation.

Par ailleurs, les allocations individuelles de solidarité sont financées à un niveau variable selon les départements par le cumul de diverses ressources (dont les concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie).

L'inadéquation de la répartition de la DGF entre les départements prend ainsi place dans une inadaptation plus générale de la structure de financement des départements. Un nouveau modèle de financement des départements est ainsi à mettre en place.

Dans un rapport réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour¹⁷⁶ a préconisé que les DMTO soient transformés en un impôt national et que la recette correspondante soit affectée par l'Etat au « bloc communal », avec des critères de répartition permettant une affectation plus équilibrée en fonction des charges et non plus du lieu des transactions immobilières. En contrepartie, les départements deviendraient affectataires d'une

¹⁷² Ariège, Guyane, La Réunion, Mayotte, Pyrénées orientales et Seine-Saint-Denis.

¹⁷³ En vue de compenser aux communes la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

¹⁷⁴ Communication à la commission des finances du Sénat, « Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution », octobre 2022 et rapports annuels sur les finances publiques locales.

¹⁷⁵ Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux.

¹⁷⁶ Communication à la commission des finances du Sénat, « Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution », octobre 2022.

fraction de l'impôt sur le revenu et d'une dotation ayant pour objet de contribuer au financement de leurs dépenses sociales.

Un récent rapport¹⁷⁷ préconise d'affecter aux départements une fraction de CSG et, avec un pouvoir de taux dans la limite d'un plafond (de 0,6 %), les recettes de contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) sur les salaires et de contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) au taux de 0,3 % aujourd'hui affectées à la CNSA. En contrepartie, la DGF des départements serait supprimée et une partie de la TVA qui leur est versée serait restituée à l'Etat. Pour la sécurité sociale, la neutralité de ces réaffectations serait assurée par l'attribution par l'Etat d'un montant accru de recettes de TVA. La Cour n'a pas expertisé ces propositions.

4.1.2 Encourager la répartition de la DGF du « bloc communal » au niveau des intercommunalités

4.1.2.1 Une prise en compte imparfaitement assurée du fait intercommunal dans la répartition de la DGF entre les communes

Sauf très rares exceptions¹⁷⁸, les communes sont regroupées au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les montants de dotation forfaitaire perçus par les communes membres d'un EPCI sont totalement indépendants des niveaux de richesse et d'intégration de celui-ci.

En revanche, ceux des dotations de péréquation en tiennent compte à travers le calcul du potentiel fiscal. En effet, le potentiel fiscal¹⁷⁹, qui résulte historiquement de l'application aux bases communales d'imposition des taxes locales des taux moyens nationaux d'imposition de ces mêmes taxes, intègre les attributions de compensation (AC)¹⁸⁰ versées par l'EPCI. En 2023, celles-ci représentaient en moyenne 14 % du potentiel fiscal des communes.

Ainsi, une commune ayant transféré des compétences importantes à l'EPCI dont elle est membre perçoit une AC faible, voire négative, ce qui réduit son potentiel fiscal, et la favorise ainsi au regard des mécanismes de péréquation.

Par ailleurs, le potentiel fiscal des communes intègre les produits dont elles sont susceptibles de bénéficier de l'EPCI dont elles sont membres¹⁸¹. À cet effet, les produits de l'intercommunalité sont ventilés entre les communes qui en relèvent au prorata de leur

¹⁷⁷ « Décentralisation : le temps de la confiance », 3 mai 2024, rapport établi par M. Eric Woerth à la demande du Président de la République.

¹⁷⁸ Communes, dites isolées, des îles de Bréhat, d'Ouessant, de Sein et d'Yeu.

¹⁷⁹ Voir annexe n° 6.

¹⁸⁰ Les AC visent à assurer la neutralité financière des transferts de recettes et de charges entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU) et les communes qui en sont membres. À travers l'AC, l'EPCI a vocation à reverser à la commune le montant des produits de fiscalité professionnelle perçus par cette dernière, l'année précédant celle de la première application du régime de la FPU, en tenant compte du montant des transferts de charges opérés entre l'EPCI et la commune, calculé par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

¹⁸¹ Cas des communes membres d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique (soit 86 % des EPCI). Pour plus de détails, voir annexe n° 6.

population « DGF ». En 2023, les produits intercommunaux représentaient en moyenne 17 % du potentiel fiscal des communes. Ainsi, une commune appartenant à un EPCI fortement doté en recettes voit son potentiel fiscal évalué à la hausse, ce qui la défavorise au regard des mécanismes de péréquation.

La prise en compte des produits intercommunaux dans le calcul du potentiel fiscal des communes répond à un objectif d'équité. Néanmoins, cette équité paraît mieux assurée entre les ensembles intercommunaux qu'en leur sein. En effet, il est improbable que chaque commune retire de son appartenance à l'EPCI un avantage exactement proportionnel à la part de sa population « DGF » dans celle de l'EPCI. Il n'existe d'ailleurs pas de dispositif qui permettrait d'apprécier cet avantage. L'établissement et le suivi d'une mesure de cette nature soulèveraient eux-mêmes de grandes difficultés.

Une contradiction majeure apparaît ainsi entre l'importance des relations financières explicites ou implicites des intercommunalités et des communes qui en sont membres et la possibilité d'en prendre en compte l'ensemble des dimensions pour calculer la DGF versée aux communes.

Cette difficulté pourrait être surmontée en attribuant la DGF aux seules intercommunalités pour leur compte et celui des communes qui en sont membres, en faisant masse pour chaque intercommunalité de son potentiel fiscal et de celui des communes.

4.1.2.2 Favoriser une mutualisation de la DGF au sein des intercommunalités

Comme la Cour l'a préconisé¹⁸², le versement de la DGF au niveau de l'EPCI permettrait d'assurer une répartition plus optimale des ressources entre les communes qui en sont membres.

Ainsi, elle permettrait d'assurer un premier niveau de péréquation entre les communes composant les différentes intercommunalités. Les communes membres des intercommunalités définiraient des critères de répartition de la DGF mieux à même de prendre finement en compte leurs contraintes et besoins que ne le fera jamais une réglementation nationale pourtant très complexe. L'incidence des choix de gestion et des niveaux d'exercice des compétences, communaux ou intercommunaux, qui perturbent aujourd'hui les indicateurs de ressources et de charges et peuvent porter atteinte à l'équité de traitement des communes dans le cadre de l'attribution des dotations de péréquation de la DGF, serait ainsi neutralisée. Enfin, un versement unique de la DGF au niveau des intercommunalités pourrait favoriser une imbrication accrue des services administratifs et techniques des communes et des intercommunalités.

Contrairement aux attributions de compensation ou aux dotations de solidarité communautaire versées par les EPCI aux communes qui en sont membres, qui perpétuent les équilibres antérieurs, une répartition de la DGF au niveau intercommunal aurait pour objet d'assurer une affectation plus équitable. Ainsi, la DGF pourrait être répartie en deux temps : entre l'EPCI et l'ensemble des communes qui en sont membres en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF), puis entre les communes membres en fonction de critères de

¹⁸² Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements* (fascicule 2), L'intercommunalité, octobre 2022.

ressources et de charges définis par la loi mais adaptables par une majorité qualifiée des communes membres des intercommunalités.

Toutefois, si la possibilité d'attribuer la DGF au niveau intercommunal existe depuis 2010¹⁸³, les communes et leurs groupements ne s'en sont encore jamais saisis. En effet, l'opposition d'un seul conseil municipal suffit à empêcher sa mise en œuvre, sauf pour les métropoles auxquelles s'appliquent - sans plus d'effet - des règles de majorité qualifiée.

Les assouplissements apportés par la loi de finances pour 2020 à la portée de la mutualisation du versement de la DGF¹⁸⁴ ont fait perdre au dispositif une grande partie de son intérêt, sans pour autant qu'un seul EPCI l'ait mis en œuvre depuis lors.

La DGCL reconnaît qu'une répartition de la DGF du « bloc communal » à l'échelle des intercommunalités permettrait d'améliorer l'appréhension des situations locales particulières et de favoriser la solidarité entre leurs composantes municipales. Les associations d'élus sont partagées : Intercommunalités de France et France urbaine y sont favorables, mais l'AMF y est hostile¹⁸⁵.

Il conviendrait de favoriser une prise de décision par les communes d'un versement de la DGF au niveau de l'intercommunalité dont elles sont membres. Dans cet objectif, une incitation financière pourrait être accordée aux intercommunalités afin de favoriser le développement de cette solution, sous la forme d'une garantie de non-diminution de la dotation ou d'une bonification. En outre, il pourrait être prévu que les membres de l'EPCI débattent obligatoirement, par exemple en début de mandat, sur l'opportunité d'un versement de la DGF au niveau intercommunal.

Recommandation n° 12 (DGCL et DB) : encourager, par des incitations financières adaptées, la répartition de la DGF des communes et des intercommunalités par les conseils communautaires ou métropolitains.

¹⁸³ Article 76 de la loi de finances pour 2010, codifié à l'article L. 5211-28-2 du CGCT : « Afin de permettre une mise en commun des ressources, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut percevoir, en lieu et place de ses communes membres, les montants dont elles bénéficient au titre de la dotation globale de fonctionnement ... L'établissement public de coopération intercommunale verse chaque année à l'ensemble de ses communes membres une dotation de reversement dont le montant global est égal à la somme de leurs dotations globales de fonctionnement ... Le montant individuel versé à chaque commune ... est calculé en fonction de critères tenant compte prioritairement, d'une part, de l'écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale et, d'autre part, de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale ».

¹⁸⁴ L'EPCI peut décider de ne mutualiser qu'une partie de la DGF et les écarts par rapport à la répartition de droit commun ne peuvent dépasser 1 % des recettes réelles de fonctionnement des communes concernées.

¹⁸⁵ Réponse à la Cour : « l'AMF ne peut accepter l'institution d'une DGF territoriale obligatoire et, en filigrane, la rupture de toute relation financière entre l'État et les communes. Notre association est très vigilante à ce que les échanges partenariaux et financiers entre les maires et l'État, essentiels pour faire vivre le contrat social et Républicain, ne soient pas mis à mal ».

4.2 Répartir intégralement la DGF en fonction de données contemporaines

Une réforme systémique de la DGF devrait avoir pour objectif premier de mettre fin aux inégalités imputables à la répartition d'une partie de son montant, de surcroît toujours prépondérante, en fonction des situations révolues de longue date consolidées dans les dotations forfaitaires des communes et des départements et de compensation des intercommunalités et des départements.

Les développements ci-après examinent les voies possibles de répartition de la DGF en fonction de données contemporaines pour les communes, les intercommunalités, ainsi que pour les départements qui en sont aujourd'hui affectataires.

La mise en œuvre des propositions de la Cour appellerait des concertations avec les associations d'élus, la réalisation de simulations détaillées et une maîtrise de ses conséquences financières.

4.2.1 Simplifier radicalement l'architecture de la DGF

La DGF agrège des dotations forfaitaires et de compensation qui consolident d'anciennes ressources fiscales en fonction de données de plus en plus inactuelles et des dotations de péréquation qui redistribuent des ressources en fonction de données contemporaines. Cette dualité est à l'origine de la complexité de l'architecture et du fonctionnement de la DGF et des inégalités maintenues de sa répartition, malgré l'augmentation du poids relatif de la péréquation dans sa composition. En outre, le transfert financier opéré par l'Etat à travers les dotations forfaitaires et de compensation ne sert aucun objectif de politique publique autre que de procurer un certain niveau de recettes aux collectivités qui en bénéficient.

Ces constats justifient la mise en œuvre d'une réforme systémique mettant fin à la juxtaposition actuelle de dotations forfaitaires, de dotations de compensation et de dotations de péréquation elles-mêmes subdivisées en un grand nombre de composantes. Dans le cadre de cette réforme, la DGF serait entièrement répartie entre les collectivités en fonction de données actuelles. Trois scénarios d'évolution apparaissent envisageables. Si le premier peut apparaître la plus conforme à la multiplicité d'objectifs de la DGF, il soulève une difficulté dirimante qui doit conduire à l'écarter. Le second pourrait être trop brutal. Le troisième serait à privilégier.

4.2.1.1 Une solution à écarter : une DGF à deux étages, universelle et uniforme pour sa base et modulée ou sélective pour son complément

Dans ce scénario, la réforme de la DGF aurait pour objectif d'en faire un instrument de financement universel et cohérent des collectivités par l'Etat. La DGF serait versée à toutes les collectivités, dont elle financerait un « socle » de dépenses considéré comme relevant d'un financement par l'Etat ; son montant serait modulé à la hausse en fonction d'un nombre réduit de paramètres représentatifs des ressources et des charges des collectivités.

Pour chaque catégorie de collectivités (communes, intercommunalités et départements), un double remplacement serait effectué. Une dotation de base unique se substituerait à la dotation forfaitaire (communes), à la dotation de compensation (intercommunalités) et à la

dotations forfaitaire et à la dotation de compensation (départements). Pour leur part, les diverses dotations de péréquation seraient remplacées par une majoration unique de la dotation de base.

La dotations de base serait versée à toutes les collectivités. Son caractère universel serait justifié par un objectif d'égalité de traitement de leurs habitants dans le cadre de l'exercice par les collectivités de leurs compétences obligatoires et, s'agissant spécifiquement des communes, par l'exercice de missions pour le compte de l'Etat (tenue de l'état civil, instruction des demandes de titres d'identité, organisation des élections, recensement de la population).

Le montant de la dotation de base versé aux collectivités correspondrait au produit de leur population et d'un montant uniforme par habitant, fixé par catégorie de collectivités (communes, intercommunalités et départements).

La majoration unique de la dotation de base pourrait soit être modulée entre l'ensemble des collectivités en fonction de paramètres représentatifs de leurs ressources (potentiel financier par habitant) et de leurs charges (revenu par habitant et densité de la population), en excluant le cas échéant celles des collectivités qui présentent un équilibre ressources – charges exceptionnellement favorable¹⁸⁶, soit être réservée à une partie des collectivités en fonction de ces mêmes paramètres.

Cette construction à deux étages s'inspirerait de la DACOM destinée aux collectivités d'outre-mer, qui comprend depuis 2020 deux dotations à caractère universel : une dotation de base accordée de manière proportionnelle à la population et une dotation de péréquation dont le montant est modulé en fonction de critères péréquateurs.

La restauration du caractère universel de la DGF, même sous une forme égalitaire (un montant uniforme par habitant pour la dotation de base) et non plus aléatoire en fonction de circonstances historiques dépassées (comme les actuelles dotations forfaitaires et de compensation) soulèverait une difficulté majeure en conduisant à une redistribution à rebours de collectivités « pauvres » vers des collectivités « riches ».

La portée de cette redistribution à rebours pourrait être réduite en abaissant le montant consacré au financement de la future dotation de base par rapport à la somme des actuelles dotations forfaitaires et de compensation de la DGF auxquelles elle se substituerait. En outre, il pourrait être argué que cette redistribution à rebours a des précédents.

Des redistributions à rebours problématiques

Dans la limite d'un plafond de potentiel fiscal très peu sélectif (il ne doit pas dépasser deux fois la moyenne nationale), les intercommunalités dont la dotation d'intercommunalité perçue l'année précédente est inférieure à 5 € par habitant bénéficient d'un complément égal à la différence entre une attribution de 5 € par habitant, multipliée par la population des communes membres de l'intercommunalité, et l'attribution perçue l'année précédente. Ce mécanisme (dit de « réalimentation ») instauré dans le cadre de la réforme de la dotation d'intercommunalité de 2019 a bénéficié à 222 intercommunalités entre 2019 et 2023, dont 213 pour la seule année 2019 (pour un montant agrégé de 29 M€). En 2023, seules 23 intercommunalités ne bénéficiaient d'aucune dotation d'intercommunalité ; leur nombre s'élevait à 133 en 2018.

¹⁸⁶ Comme les départements de Paris, des Hauts-de-Seine et des Yvelines, la ville de Paris et un grand nombre de communes des départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines.

En 2023, la conjugaison de l'augmentation globale de la population française et de la suspension de l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes a eu pour effet de diviser de près de moitié par rapport à l'année précédente le nombre de communes ne percevant aucune dotation forfaitaire (832 contre 1 614 en 2022). Auparavant, il diminuait de 300 environ par an.

Toutefois, la redistribution à rebours en faveur des communes sans DGF ou avec une DGF minimale aurait une portée symbolique et financière beaucoup plus grande que la « réalimentation » des intercommunalités, même si Paris (qui ne perçoit plus de dotation forfaitaire, ni en tant que commune, ni en tant que département) et d'autres communes connaissant un revenu par habitant élevé par rapport à la moyenne nationale devaient en être exclues. La suspension de l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes en 2023 (ou sa limitation au financement de l'incidence de la hausse de la population française au sein de la dotation forfaitaire en 2024) ne justifierait pas non plus une redistribution à rebours en faveur de communes favorisées. Comme il a été souligné, elle a consolidé les inégalités de montant de DGF entre des communes ayant des caractéristiques comparables de population et de richesse.

Ce premier scénario d'évolution paraît donc devoir être écarté.

4.2.1.2 Une DGF unique ciblée sur les seules collectivités considérées comme défavorisées

Dans ce deuxième scénario, la réforme de la DGF aurait pour objectif de mener à son terme l'évolution engagée depuis sa création même : réduire la place des dotations historiques représentatives d'anciennes ressources fiscales et accroître celle des dotations de péréquation, qui redistribuent des ressources en faveur des collectivités défavorisées en fonction de paramètres représentatifs de leurs ressources et de leurs charges.

Les montants des dotations forfaitaires et de compensation, supprimées, seraient intégralement redéployés vers la péréquation, elle-même concentrée dans une dotation unique par catégorie de collectivité.

Toutes les ressources attribuées par l'Etat aux collectivités dans le cadre de la DGF seraient ainsi modulées en fonction de paramètres représentatifs de leurs ressources et de leurs charges, exprimés par habitant. Plus nettement qu'elle ne l'est aujourd'hui, la DGF constituerait une ressource d'appoint au financement des collectivités, dont l'ampleur serait inversement proportionnelle à celle des ressources qui leur sont procurées par les impôts locaux dont elles fixent le taux¹⁸⁷ et par le transfert par l'Etat de fractions d'impôts nationaux¹⁸⁸.

La DGF serait attribuée aux seules collectivités dont les paramètres sont inférieurs ou dépassent certains seuils. Ce scénario mettrait fin à la logique universelle de la DGF et aurait des conséquences lourdes pour les finances de nombreuses collectivités. Il paraît devoir être écarté.

¹⁸⁷ Notamment les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la cotisation foncière des entreprises pour les communes et les intercommunalités.

¹⁸⁸ TVA pour les départements et les intercommunalités ; taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et accise sur les produits énergétiques (ex-taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques) pour les départements.

4.2.1.3 Une DGF à deux étages : une dotation forfaitaire « cible » et un complément péréquateur

Dans un troisième scénario, la nouvelle DGF serait restructurée autour d'une nouvelle dotation forfaitaire, calculée en fonction des ressources des collectivités, et d'un complément sélectif péréquateur calculé en fonction de leurs charges.

La nouvelle dotation forfaitaire ne serait pas versée pour un montant identique à toutes les collectivités, contrairement au premier scénario, mais viserait à porter le montant de leurs ressources, exprimées par habitant, au plus près d'un certain seuil dans le cadre de l'enveloppe financière qui lui serait consacrée. La nouvelle dotation forfaitaire serait ainsi une dotation « cible ».

Le seuil précité pourrait être défini par référence au moins à la moyenne ou à la médiane nationale des actuels potentiels financiers (communes et départements) et fiscal (intercommunalités), minorés des fractions de DGF qu'ils intègrent à l'heure actuelle¹⁸⁹.

Les collectivités dont le potentiel financier ou fiscal ainsi redéfini dépasse le seuil ne percevraient pas de dotation forfaitaire car le niveau de leurs ressources leur permet déjà d'exercer leurs compétences. Celles dont le potentiel est inférieur au seuil percevraient une dotation forfaitaire dont le montant par habitant serait d'autant plus élevé qu'elles en sont éloignées.

Un complément sélectif à caractère péréquateur serait versé aux collectivités en fonction des caractéristiques de leur population (revenu par habitant pour l'ensemble des collectivités ; part des bénéficiaires de prestations et d'aides sociales dans l'ensemble de la population s'agissant spécifiquement des départements) et de leur territoire (densité de population).

Ce nouveau dispositif préserverait la logique originelle de la DGF d'un soutien universel aux collectivités. Ainsi, la dotation forfaitaire serait calculée pour toutes les collectivités et toutes les collectivités percevraient un montant de dotation forfaitaire, dès lors que leurs ressources libres d'emploi, telles que le potentiel financier (communes et départements) ou fiscal (intercommunalités), hors DGF, permet de les évaluer objectivement sans tenir compte de choix de gestion locaux, seraient inférieures au seuil retenu de leur catégorie de collectivités. La dotation forfaitaire fournirait ainsi le complément de ressources considéré comme nécessaire à l'exercice de leurs compétences par les collectivités.

En outre, des dotations de péréquation permettraient de tenir compte des besoins de financement des charges des collectivités propres aux caractéristiques de leur population (le revenu et, pour les départements, les bénéficiaires de leurs interventions sociales) et de leur territoire (la densité de la population).

La nouvelle dotation forfaitaire remplacerait les actuelles dotations forfaitaires (communes et départements) et de compensation (intercommunalités et départements), mais aussi la part actuelle des dotations de péréquation issue de la prise en compte du potentiel financier pour les répartir. Le complément sélectif de péréquation se substituerait quant à lui à la part actuelle des dotations répartie en fonction de paramètres représentatifs des charges des collectivités. L'équité apportée à la répartition de la dotation forfaitaire par rapport à la situation

¹⁸⁹ Parce qu'ils sont utilisés pour répartir les dotations de péréquation, les potentiels financiers et fiscal intègrent les dotations non péréquatrices de la DGF (dotations forfaitaires des communes et des départements et dotations de compensation des intercommunalités et des départements).

actuelle pourrait justifier une réduction de la part de la péréquation dans la DGF versée aux communes.

4.2.2 Une répartition de la DGF à fonder sur un petit nombre de données authentifiées représentatives des ressources et des charges

Une réforme de la DGF devrait conduire à en répartir le montant entre les collectivités en fonction d'un nombre réduit de paramètres d'éligibilité et de calcul fondés sur des données contemporaines - et non historiques, même pour partie – et authentifiées dans tous les cas par un tiers de confiance aux collectivités.

La réduction drastique proposée ci-après du nombre de paramètres par rapport à ceux aujourd'hui pratiqués pourrait sembler méconnaître la diversité des territoires. Toutefois, aucune gamme de paramètres ne sera jamais suffisamment ample pour refléter exactement la diversité physique, démographique et socio-économique des collectivités. C'est d'ailleurs pour cela que la Cour encourage un versement de la DGF du « bloc communal » au niveau des intercommunalités (voir 4.1.2. *supra*). Il permettrait une adaptation des montants versés au plus près des besoins.

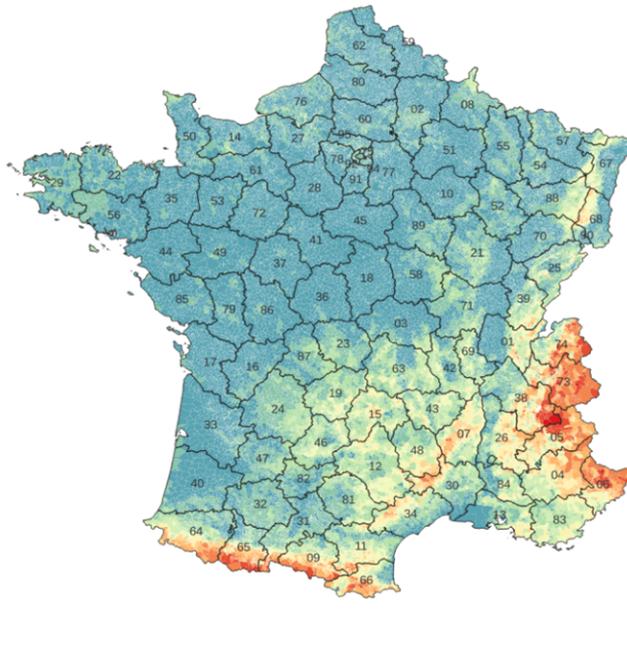
4.2.2.1 Privilégier un nombre réduit de paramètres adaptés aux réalités des collectivités

Comme c'est le cas aujourd'hui, le niveau des ressources des collectivités continuerait à être apprécié :

- pour les communes : à partir du potentiel financier élargi aux ressources fiscales locales non affectées qui n'y ont pas été intégrées (taxe de séjour), à renommer en « ressources de la commune hors DGF » et de l'effort fiscal dans la limite d'un plafond un peu plus élevé que la moyenne nationale, qui permet de valoriser la mobilisation des bases fiscales locales sans rétribuer la fixation de taux d'imposition excessifs ;
- pour les intercommunalités : à partir du potentiel fiscal, renommé en « ressources de l'intercommunalité hors DGF », du coefficient d'intégration fiscale, qui permet de mesurer le degré d'intégration des compétences communales et intercommunales au sein de l'EPCI et de l'effort fiscal dans la limite d'un plafond ;
- pour les départements : à partir du potentiel financier, renommé en « ressources du département hors DGF » et élargi à l'ensemble des transferts de recettes fiscales nationales (notamment l'accise sur les produits énergétiques et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance). Ce changement de dénomination s'impose d'autant plus que, comme on l'a vu, le potentiel fiscal comprend exclusivement des produits réels.

Pour l'ensemble des collectivités, les charges seraient mesurées par des paramètres relatifs à la population, au revenu par habitant et à la densité par habitant, pondérée par un coefficient décroissant avec son augmentation. Au titre de la densité par habitant, il pourrait être envisagé de prendre en compte la superficie en trois dimensions afin de tenir compte des contraintes et des charges liées au relief. Selon les données communiquées par l'IGN à la Cour, l'écart correspondant par rapport à la superficie en deux dimensions s'élève à 2 % en moyenne pour les communes de la France métropolitaine ; il dépasse 10 % pour 1 444 communes pour atteindre au plus 42 %. La superficie en trois dimensions permettrait de lisser l'évolution de la dotation en fonction de l'altitude des communes et de prévenir la demande de règles spécifiques pour les communes de montagne.

Carte n° 1 : représentation de la France métropolitaine en trois dimensions



Source : Institut national de l'information géographique et forestière.

Note de lecture : l'écart de la superficie en trois dimensions par rapport à celle en deux dimensions est nul quand le territoire des communes est coloré en bleu et est maximal quand il est coloré en rouge.

Les paramètres les plus pertinents des dotations en vigueur seraient mobilisés pour calculer la nouvelle dotation.

Comme c'est le cas aujourd'hui pour l'ensemble des dotations de la DGF, ce calcul, sauf pour le revenu, reposerait sur la « population DGF » et non sur la population Insee afin de prendre en compte le fait que la présence de résidents intermittents (habitants de résidences secondaires, gens du voyage) a une incidence sur le niveau des dépenses locales.

Comme pour la DSU, les ressources de chaque collectivité seraient valorisées par un indice synthétique permettant de déterminer un rang de classement. Ce rang de classement serait utilisé à la fois pour apprécier l'éligibilité de la collectivité à la dotation et pour calculer le montant qui lui est versé. En fonction du souhait des pouvoirs publics, le classement des collectivités en fonction de l'indice aurait un caractère plus ou moins linéaire ou dégressif. Cette identité de la nature et de la pondération des critères d'éligibilité et de calcul préviendrait toute inégalité de traitement entre collectivités¹⁹⁰.

Pour les communes éligibles à la DSU et les départements à la DPU, la portée de la disparition des critères relatifs au profil social de la population (importance du parc locatif social, nombres de bénéficiaires des aides au logement et du RSA) serait plus que compensée par les effets favorables d'une répartition entièrement fondée sur des données contemporaines de population, de ressources et de charges.

4.2.2.2 Réexaminer les disparités de paramètres fondées sur le caractère « urbain » ou « non urbain » des collectivités

Les intercommunalités sont un niveau d'administration territoriale décentralisée intermédiaire entre les communes et les départements. Sous réserve de quelques communes insulaires, toutes les communes font partie d'une intercommunalité. N'étant plus calculée depuis 2019 au sein d'enveloppes distinctes par catégorie juridique d'intercommunalités¹⁹¹, la dotation d'intercommunalité est répartie sans tenir compte de leur caractère urbain ou rural.

En revanche, la répartition de la DGF au sein des deux niveaux d'administration - les communes et les départements - situés en deçà et au-delà des intercommunalités continue à reposer en grande partie sur cette distinction.

Dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la DGF, il ne serait plus effectué de distinction entre des départements « urbains » et des départements « non-urbains » pour l'attribution de la dotation de péréquation. Comme il a été montré, cette distinction ignore le fait qu'un tiers des départements métropolitains sont dans une situation intermédiaire, sans que cela justifie pour autant la création d'une troisième dotation de péréquation. En effet, l'attribution de dotations distinctes aux départements urbains et « non urbains », et potentiellement intermédiaires, crée de l'instabilité : elle place leurs ressources sur des trajectoires distinctes d'évolution quand des variations démographiques les conduisent à

¹⁹⁰ Pour illustration des inégalités de traitement que peut susciter le désalignement des critères d'éligibilité et de calcul, une commune peut être éligible à la DSR « cible » en raison d'un faible potentiel financier et malgré un revenu moyen par habitant relativement élevé. Le critère du potentiel financier est pris en compte pour le calcul des montants versés aux collectivités éligibles, mais pas celui du revenu. Dans ces conditions, cette commune est susceptible de percevoir un montant plus élevé de DSR « cible » qu'une autre commune également éligible dont le potentiel financier est un peu plus élevé que le sien, mais dont le revenu par habitant est beaucoup plus faible.

¹⁹¹ Métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes.

changer de catégorie, ce qui est assez fréquent, avant d’y revenir éventuellement par la suite. En outre, l’absence de prise en compte de tout critère de dépense sociale pour la répartition de la DFM versée aux départements « non urbains », contrairement à la DPU versée aux départements urbains, méconnaît le fait que les départements « non urbains » assument des dépenses sociales parfois très élevées au regard de leurs ressources.

Si la DGF des départements était maintenue, il conviendrait donc de fixer des critères de péréquation communs à l’ensemble d’entre eux. S’agissant du paramètre relatif aux charges, celui-ci devrait tenir compte de la place des dépenses sociales dans le total des dépenses de fonctionnement ou du nombre de leurs bénéficiaires dans l’ensemble de la population.

S’agissant des communes, la distinction entre « urbain » et « non urbain » ne présente pas un inconvénient comparable à celui de la DGF des départements. En effet, la DSU et la DSR peuvent être cumulées. Cependant, ce cumul peut créer des iniquités par rapport à des communes ayant des caractéristiques socio-économiques proches, mais qui ne bénéficient pas d’un cumul de dotations parce qu’elles dépassent ou cessent de dépasser tel ou tel seuil démographique ou ne présentent pas telle ou telle caractéristique institutionnelle (chef-lieu d’arrondissement, chef-lieu de canton, bureau centralisateur des élections).

En outre, l’existence, à travers la DSU et la DSR, de dotations de péréquation comportant des règles distinctes d’éligibilité et de calcul pour les communes « urbaines » et les communes « non urbaines », a contribué à faire obstacle à l’intégration à ces dotations des montants péréqués par la DNP, répartie entre les communes sans tenir compte de leur caractère « urbain » ou « non urbain », en fonction de critères de ressources (potentiel fiscal et effort financier).

Plus fondamentalement, la distinction entre communes urbaines et communes rurales n’épouse que partiellement la réalité d’un grand nombre d’aires géographiques dans lesquelles des communes conservant des traits ruraux sont de fait intégrées à des aires péri-urbaines de travail, de vie et de déplacement. En particulier, 1 973 communes, comptant 6,8 millions d’habitants (population municipale 2020), font partie selon l’Insee de « ceintures urbaines » ni rurales, ni totalement urbaines.

La création d’une dotation de péréquation unique à toutes les communes pourrait cependant se heurter au reproche d’une méconnaissance des spécificités des communes rurales, malgré l’atout que représenterait pour elles le critère de la densité de la population pondérée de manière décroissante avec son augmentation (voir *supra*). Pour ce motif, il pourrait être envisagé de créer des dotations de péréquation distinctes pour les communes urbaines et les communes rurales, uniques pour chacune de ces deux catégories, comportant des critères de répartition communs (la population, le revenu par habitant et la densité de la population), mais pondérés de manière différente. Les communes seraient classées en tant que communes urbaines ou rurales suivant la classification de l’Insee.

4.2.2.3 Reconnaître plus simplement les charges de centralité d’une partie des communes

La répartition de la DGF devrait par ailleurs continuer à tenir compte des charges de centralité de certaines communes.

Cette prise en compte pourrait cependant être assurée selon des modalités plus progressives que celles en vigueur : une fraction « bourg-centre » de la DSR largement distribuée à des communes de moins de 10 000 habitants, chef-lieu de canton, bureau centralisateur des élections ou représentant une part notable de la population du canton et à des chefs lieu d'arrondissement ayant de 10 000 à moins de 20 000 habitants au sens de la population DGF, sous réserve de certaines exceptions. En revanche, il n'est pas tenu compte des charges de centralité pour les communes de taille plus importante.

Plutôt que de conserver une dotation de centralité et, *a fortiori*, d'en élargir l'attribution à des communes dépassant 10 000 ou 20 000 habitants, il pourrait être envisagé de moduler le montant de la DGF versé aux communes par un coefficient croissant avec leur population totale au sens de l'Insee (et non leur population « DGF », qui reflète moins bien que leur population permanente l'effet d'attraction de certaines communes sur les habitants d'autres communes pour leur vie courante). Le cas échéant, l'application de ce coefficient pourrait être plafonnée ou dégressive au-delà d'un certain nombre d'habitants de la commune.

Afin d'écartier les communes qui n'assument pas de charges de centralité, ce coefficient pourrait n'être appliqué qu'à partir de la présence d'au moins un établissement d'enseignement, quel qu'en soit le degré ; cette donnée pourrait être obtenue directement par la DGCL auprès du ministère de l'Education nationale au niveau national.

Le rapport Mauroy d'octobre 2000¹⁹² avait proposé comme critère de mesure des coûts induits par la centralité le nombre de m² par habitant d'équipement collectif. Cette proposition n'avait pas eu de suite en raison du lourd travail d'inventaire qu'elle nécessitait. Cependant, l'Insee a créé en janvier 2008 la base permanente des équipements (BDE), en remplacement de « l'inventaire communal », enquête menée auprès des mairies (données déclaratives). La dernière version (2021) comporte notamment des données « Sport, loisirs, et culture » et « Enseignement du 1^{er} degré », qui regroupent la majeure partie des équipements communaux. Toutefois, l'exhaustivité et la fiabilité de ces données sont imparfaitement assurées. Il conviendrait par ailleurs de s'accorder sur la mesure des coûts des services.

Plus simplement, les critères en vigueur pourraient être actualisés et exploités différemment. S'il est raisonnable de considérer qu'une commune chef-lieu de canton a de grandes chances de supporter des charges de centralité, encore faudrait-il tenir compte du redécoupage résultant de la loi du 17 mai 2013. Contrairement à celui des anciens cantons, qui n'avait pas été refondu depuis 1800, le découpage des nouveaux cantons repose principalement sur des bases démographiques.

La définition du « bourg-centre » pourrait également s'appuyer sur les données de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) qui classent les communes en fonction de la taille des agglomérations dans lesquelles elles se situent et de leur place en leur sein :

- les aires d'attractions : en retenant les communes appartenant à un pôle de moins de 50 000 habitants, ou à sa couronne, soit 7 811 communes au plus ;
- les centres d'équipements et de services : en excluant les « communes non centre », et en retenant tous les « centres d'équipements et de services » (local, intermédiaire¹⁹³, structurant, majeur), soit 1 857 communes ;

¹⁹² Rapport au Premier ministre, Refonder l'action publique locale, octobre 2000.

¹⁹³ L'ANCT a identifié 2 880 centres intermédiaires d'équipements et de services, qui correspondent assez bien à ceux attendus d'un bourg-centre (offre de soins, commerces, banque et poste, école, voire collège).

- les zones d'aménagement urbain : en retenant les catégories « moyen pôle (5 000 à 10 000 emplois) », « couronne d'un moyen pôle », « petit pôle (de 1 500 à 5 000 emplois) » et « couronne d'un petit pôle », soit 730 communes au total (en appliquant ces trois filtres).

Au lieu d'une dotation spécifique de centralité (à l'instar de la fraction « bourg-centre » de l'actuelle DSR), la dotation unique de péréquation des communes rurales pourrait prendre en compte par un coefficient de modulation les fonctions de centralité exercées par une partie d'entre elles, objectivées au préalable à l'aide d'indicateurs institutionnels (comme les chefs-lieux des cantons en vigueur depuis 2014) ou physiques (présence d'établissements d'enseignement, d'équipements sportifs ou d'équipements culturels).

4.3 Maîtriser le coût de la réforme pour les collectivités et les finances publiques dans leur ensemble

En modifiant sa répartition, toute réforme de la DGF créerait des collectivités « gagnantes » et des collectivités « perdantes ». Les propositions avancées dans le cadre de ce rapport – répartir en totalité la DGF en fonction de données contemporaines, réexaminer les distinctions fondées sur le caractère présumé urbain ou rural des collectivités, répartir la DGF en fonction d'un nombre limité de paramètres – sont de nature à engendrer d'importants déplacements des masses financières versées.

Un second enjeu concerne l'évolution de la DGF à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau paramétrage de sa répartition. Les associations d'élus aspirent à une réindexation de la DGF sur l'inflation, comme c'était le cas avant 2011.

La compensation d'une partie au moins des baisses de recettes de DGF des collectivités « perdantes » et la réindexation de la DGF sur l'inflation pourraient avoir un coût élevé pour l'Etat, alors que le déficit des administrations publiques françaises est profond et s'éloigne de celui de ses partenaires européens¹⁹⁴. Elles compromettraient définitivement la réalisation de deux objectifs de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 : la modération de l'évolution des transferts financiers de l'Etat aux collectivités ; la diminution en volume des dépenses de fonctionnement des collectivités (de 0,5 point par an, hors dépenses d'aide sociale à l'enfance et d'allocations individuelles de solidarité – RSA, APA et PCH).

Tout en menant une réforme justifiée, au vu de la complexité et des injustices de la DGF actuelle, il convient ainsi d'en limiter le coût et de rechercher les voies de son autofinancement par d'autres concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

4.3.1 Étaler dans le temps les gains et les pertes de recettes liées à la réforme pour les collectivités prises individuellement

Si une réforme systémique de la DGF était décidée, son coût pourrait être contenu par la définition d'un « tunnel d'évolution » du montant de la dotation versée individuellement à chaque collectivité qui y est éligible.

¹⁹⁴ Voir Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2024.

Afin que cet encadrement ait une portée significative, les bornes haute et basse d'évolution annuelle devraient être définies plus étroitement que celles aujourd'hui appliquées aux variations annuelles des dotations de péréquation (par exemple – 10 % à + 10 % au plus, au lieu de – 10 % à + 20 % dans le cas général).

L'encadrement ne serait pas borné dans le temps, ce qui permettrait aux effets de la réforme de se déployer dans la durée, année après année. S'agissant de la dotation d'intercommunalité, une partie des effets de la réforme de 2019 ont été lissés dans le temps par l'application de bornes haute¹⁹⁵ et basse¹⁹⁶ d'évolution annuelle ; la portée financière de cet encadrement se réduit année après année¹⁹⁷, au fur et à mesure que les montants de la dotation versés individuellement aux intercommunalités s'approchent des montants cible issus de la réforme. Dans un objectif d'équité entre collectivités, les bornes haute et basse d'évolution devraient être exprimées en euros par habitant, comme c'est le cas pour les évolutions annuelles de la dotation d'intercommunalité, et non pour le montant total de la DGF, qui ne tient pas compte de l'évolution de la population des collectivités.

Une autre solution pourrait au contraire consister à étaler les conséquences financières de la réforme sur un nombre prédéterminé d'années. Il existe un précédent récent en ce sens : les lois de finances pour 2021 et 2022 ont prévu des « fractions de correction » de l'incidence de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, de la réduction de moitié des bases des locaux industriels et de l'intégration de certaines ressources communales au potentiel fiscal sur le potentiel fiscal et financier et l'effort fiscal des collectivités. Calculées en 2022, ces fractions sont dégressives, puis disparaissent totalement ; en 2023, l'extinction de la fraction relative à l'effort fiscal a été repoussée de 2028 à 2029.

4.3.2 Autofinancer la réforme systémique de la DGF en réduisant les autres transferts de l'Etat aux collectivités

Compte tenu de la situation très dégradée des finances publiques, il convient d'examiner les modalités possibles de l'autofinancement d'une réforme systémique de la DGF au sein même de l'enveloppe actuelle des concours de l'Etat aux collectivités.

¹⁹⁵ Plafonnement à 10 % de l'augmentation de la dotation d'intercommunalité par rapport à celle perçue l'année précédente, sauf exception (déplafonnement pour les communautés de communes les plus fragiles en 2023, le surcoût correspondant étant financé par l'augmentation du montant de la dotation d'intercommunalité par la loi de finances pour 2023).

¹⁹⁶ Garantie de baisse limitée à 5 % de l'attribution par habitant des EPCI à fiscalité propre qui appartiennent depuis trois ans ou plus à la même catégorie d'établissement.

¹⁹⁷ À titre d'illustration, le plafonnement à la hausse ne représentait plus que 130 M€ en 2023 contre 188 M€ en 2021 et le plafonnement à la baisse 30 M€ contre 50 M€ pour ces mêmes années.

4.3.2.1 Réduire les « variables d'ajustement » non encore mobilisées dans la construction des lois de finances annuelles

Les « variables d'ajustement » (3,5 Md€ en 2024) sont des concours financiers de l'Etat aux collectivités d'origine ancienne (principalement des dotations de compensation ou de péréquation de la taxe professionnelle, supprimée en 2010). En principe, leur réduction par la loi de finances annuelle doit permettre de réaliser l'objectif d'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités prévu par la loi de programmation des finances publiques en vigueur. Comme ceux des précédentes lois de programmation, l'objectif fixé par la loi de programmation 2023-2027 porte sur les prélèvements sur recettes de l'Etat (en dehors du FCTVA), principalement composées par la DGF et les « variables d'ajustement », et les crédits de la mission budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales » du ministère de l'intérieur.

Une compensation significative du coût d'une réforme systémique de la DGF par la réduction des « variables d'ajustement » nécessiterait toutefois d'inverser le mouvement de baisse du montant de cette réduction à l'œuvre dans les projets de loi de finances au cours des dix dernières années et parfois renforcé après la discussion parlementaire.

Tableau n° 17 : « Variables d'ajustement » des concours de l'Etat dans la construction des lois de finances annuelles (2013-2024)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Montant du gage dans le PLF	-201	-298	-326	-67	-787	-323	-144	-120	-50	-50	-45	-67
Allocations compensatrices minorées (PSR comp. d'exos)	-63	-77	-97	-26	-126	0	0	0	0	0	0	0
Dotations de compensation	-138	-149	-188	-56	-463	-292	-159	-148	-51	-50	-15	-67
dont DTCE (Dot.2) régions					-20	-6	-15	-20	-18	-25	0	0
dont DTCE (Dot.2) départements	-65	-71	-89	-26	-72	0	-15	-24	-20	0	-10	0
dont DUCSTP (supprimée en 2019)	-73	-79	-99	-29	-112	-51	-	-	-	-	-	-
dont FDPTP bloc communal					-34	-56	-49	0	0	0	0	-13
dont DCRTP régions					-56	-39	-30	-49	-8	-25	0	0
dont DCRTP départements					-169	-3	-30	0	-5	0	-5	-20
dont DCRTP bloc communal					0	-137	-20	-10	0	0	0	-14
dont PSR compensation VM bloc communal					0	0	0	-45	0	0	0	0
Montant du gage en LFI	-201	-227	-285	-82	-589	-292	-159	-148	-51	-50	-15	-47

Source : Cour des comptes à partir de données de la direction du budget.

DCRTP : dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ; DTCE : dotation pour transferts de compensations d'exonérations ; DUCSTP : dotation unique de compensation de la suppression de la taxe professionnelle ; FDPTP : dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

Difficulté supplémentaire, le montant des « variables d'ajustement » ne se répartit pas entre les différentes catégories de collectivités de la même manière que la DGF : les collectivités du « bloc communal » vont percevoir en 2024 41 % des « variables d'ajustement », contre 69,3 % de la DGF, les départements 45,3 % contre 30,7 % et les régions, qui ne perçoivent plus de DGF depuis 2018, 13,7 %. Les régions et les départements pourraient s'opposer au prélèvement potentiel de 1 Md€ sur des recettes qui leur sont affectées afin de compenser l'incidence sur le budget de l'Etat d'augmentations de DGF destinées à des communes et à des intercommunalités.

4.3.2.2 Réduire des transferts financiers non intégrés à l'objectif de concours financiers de l'Etat : la dynamique positive des recettes de TVA

L'objectif de concours financiers de l'Etat fixé par la loi de programmation porte sur une part minoritaire des concours aux collectivités (27 % en 2024). En particulier, il n'intègre pas les fractions d'impôts nationaux affectés aux collectivités afin de compenser l'incidence de transferts de compétences ou de suppressions d'impôts locaux (TVA, accise sur les énergies¹⁹⁸ et taxe spéciale sur les conventions d'assurance ou TSCA).

Ces ressources fiscales pourraient être mises à contribution pour financer le coût d'une réforme systémique de la DGF, par exemple en prélevant une partie de la dynamique positive des recettes de TVA. À titre d'ordre de grandeur, un point d'augmentation des recettes de TVA procure aux collectivités environ 500 M€ de recettes supplémentaires.

Certes, les collectivités du « bloc communal » perçoivent une part minoritaire des recettes de TVA (27 % contre 42 % pour les départements et 31 % pour les régions selon la prévision du projet de loi de finances pour 2024), mais cette proportion reste significative. La mise à contribution d'une partie de la dynamique de la TVA affectée aux départements et aux régions pour financer la réforme de la DGF des communes et des intercommunalités serait d'autant moins significative que serait acceptée la redistribution interne au « bloc communal » d'une partie de ses ressources actuelles en fonction des nouveaux paramètres de répartition.

Au sein du « bloc communal », les recettes de TVA sont perçues pour l'essentiel par les intercommunalités, tandis que l'augmentation de la DGF qui résulterait de la compensation par l'Etat d'une partie des pertes de recettes des collectivités perdantes à la réforme ou de sa réindexation sur l'inflation bénéficierait principalement aux communes. Cette difficulté disparaîtrait si les communes acceptaient que la DGF soit versée au seul niveau des intercommunalités (voir 4.1.2. *supra*). Si tel n'est pas le cas, il conviendrait que les communes versent des attributions de compensation aux intercommunalités afin que la répartition de la compensation de la réforme par prélèvement sur la dynamique positive des recettes de TVA soit neutre pour ces deux catégories d'entités.

Recommandation n° 13 (DGCL et DB) : dans le cadre d'une réforme systémique de la DGF, répartir intégralement son montant entre les collectivités en fonction de données contemporaines de population, de ressources, de charges et de centralité, étaler la mise en œuvre de la réforme pour en lisser les effets et financer son coût éventuel de la réforme par un ajustement à due concurrence des autres concours de l'Etat aux collectivités.

¹⁹⁸ Nouvelle dénomination de l'ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

CONCLUSION FINALE

La complexité et les injustices maintenues de la répartition de la DGF entre les collectivités, malgré la croissance des enveloppes de péréquation, justifieraient la mise en œuvre d'une réforme systémique de ce concours de l'Etat aux collectivités.

Dans le cadre d'une réforme systémique, il conviendrait tout d'abord de réexaminer à quelles catégories de collectivités locales la DGF est affectée. L'affectation aux départements de la DGF, dotation globale non affectée à une catégorie particulière de dépenses et de montant stagnant, pourrait être réexaminée depuis que la loi « NOTRe » leur a retiré la clause générale de compétence et affirmé leur compétence de droit commun dans le champ social, qui représente une part prépondérante de leurs dépenses de fonctionnement. Le sort à réserver à la DGF des départements doit cependant être envisagé dans le cadre d'un réexamen général de la structure de financement des départements, qui apparaît de plus en plus inadaptée au regard de la prépondérance des dépenses sociales dans leurs dépenses.

En outre, il conviendrait d'encourager le versement de la DGF du « bloc communal » aux établissements publics de coopération intercommunale afin de favoriser une adaptation plus poussée de sa répartition à la situation spécifique des communes qui en sont membres, ainsi qu'une solidarité financière plus poussée des communes entre elles.

Une réforme systémique devrait viser à mettre fin à la dualité entre des dotations forfaitaires et de compensation qui consolident des inégalités historiques et des dotations de péréquation réparties en fonction de données contemporaines de population, de ressources et de charges. L'augmentation souhaitable des dotations de péréquation peut certes réduire les inégalités entre collectivités favorisées et défavorisées. En revanche, elle n'a pas d'effet sur les inégalités de répartition de la DGF globale entre des collectivités dont la population, les ressources et les charges sont comparables.

La Cour a examiné trois scénarios d'évolution.

Une dotation forfaitaire par habitant d'un montant identique pour toutes les collectivités, même complétée par une dotation modulée en fonction de critères de ressources et de charges par habitant, doit être écartée car elle entraînerait une redistribution à rebours de la DGF vers des collectivités qui n'en perçoivent plus ou que très peu.

Une dotation unique permettrait de concentrer plus fortement l'attribution de la DGF sur les collectivités défavorisées au regard des niveaux respectifs des paramètres représentatifs de leurs ressources et de leurs charges, mais cette voie d'évolution pourrait apparaître trop brutale.

Ayant écarté ces deux premiers scénarios, la Cour privilégie une restructuration de la DGF autour d'une nouvelle dotation forfaitaire « cible », calculée en fonction des ressources des collectivités, et d'un complément sélectif péréquisiteur calculé en fonction de leurs charges. Ce nouveau dispositif permettrait de maintenir une logique universelle à l'attribution de la DGF, tout en évitant les effets anti-redistributifs du premier scénario. Une dotation forfaitaire serait versée aux seules collectivités dont les ressources par habitant, hors DGF, sont inférieures à un certain seuil, afin de leur procurer un complément de ressources leur permettant de s'en approcher. Le complément péréquisiteur prendrait en compte les besoins de financement de charges propres aux caractéristiques de la population et du territoire des collectivités.

Pour la répartition de la DGF, seul un nombre réduit de données, authentifiées par des tiers de confiance, seraient prises en compte. Outre la population, il s'agirait pour les

ressources, des ressources autres que celles procurées par la DGF (nouvelle dénomination des potentiels fiscal et financier), de l'effort fiscal et du coefficient d'intégration fiscale (pour les communes et les intercommunalités) et, pour les charges, de la population, du revenu et de la densité de la population, ainsi que des bénéficiaires des interventions sociales des départements. Le complément péréquisiteur serait versé aux collectivités classées en fonction d'un indice synthétique de charges par habitant. L'alignement ainsi réalisé des critères d'éligibilité au complément péréquisiteur et de répartition de celui-ci entre les collectivités éligibles préviendrait les inégalités de traitement qui peuvent aujourd'hui être constatées pour certaines dotations de péréquation.

Il serait mis fin à la dichotomie urbain - non urbain pour l'attribution de la péréquation aux départements, qui suscite des incohérences et des iniquités entre ces derniers. S'agissant des communes, cette dichotomie ne disparaîtrait pas, mais serait atténuée par la prise en compte de critères communs de répartition (revenu et densité de la population), qui seraient pondérés différemment en fonction du caractère urbain ou rural des communes selon la classification de l'Insee. La dotation de péréquation versée aux communes rurales serait par ailleurs modulée afin de tenir compte des fonctions de centralité exercées par une partie d'entre elles, objectivées au préalable à l'aide d'indicateurs institutionnels et physiques.

La mise en œuvre de l'ensemble des évolutions ainsi proposées par la Cour devrait être concertée avec les associations d'élus et donner lieu à des simulations détaillées.

Compte tenu de la situation d'ensemble dégradée des finances publiques, le coût d'une réforme systémique de la DGF devrait être maîtrisé, non seulement pour les collectivités dont les recettes diminueraient du fait des évolutions apportées à la nature et à la pondération des paramètres de répartition, mais aussi pour l'Etat.

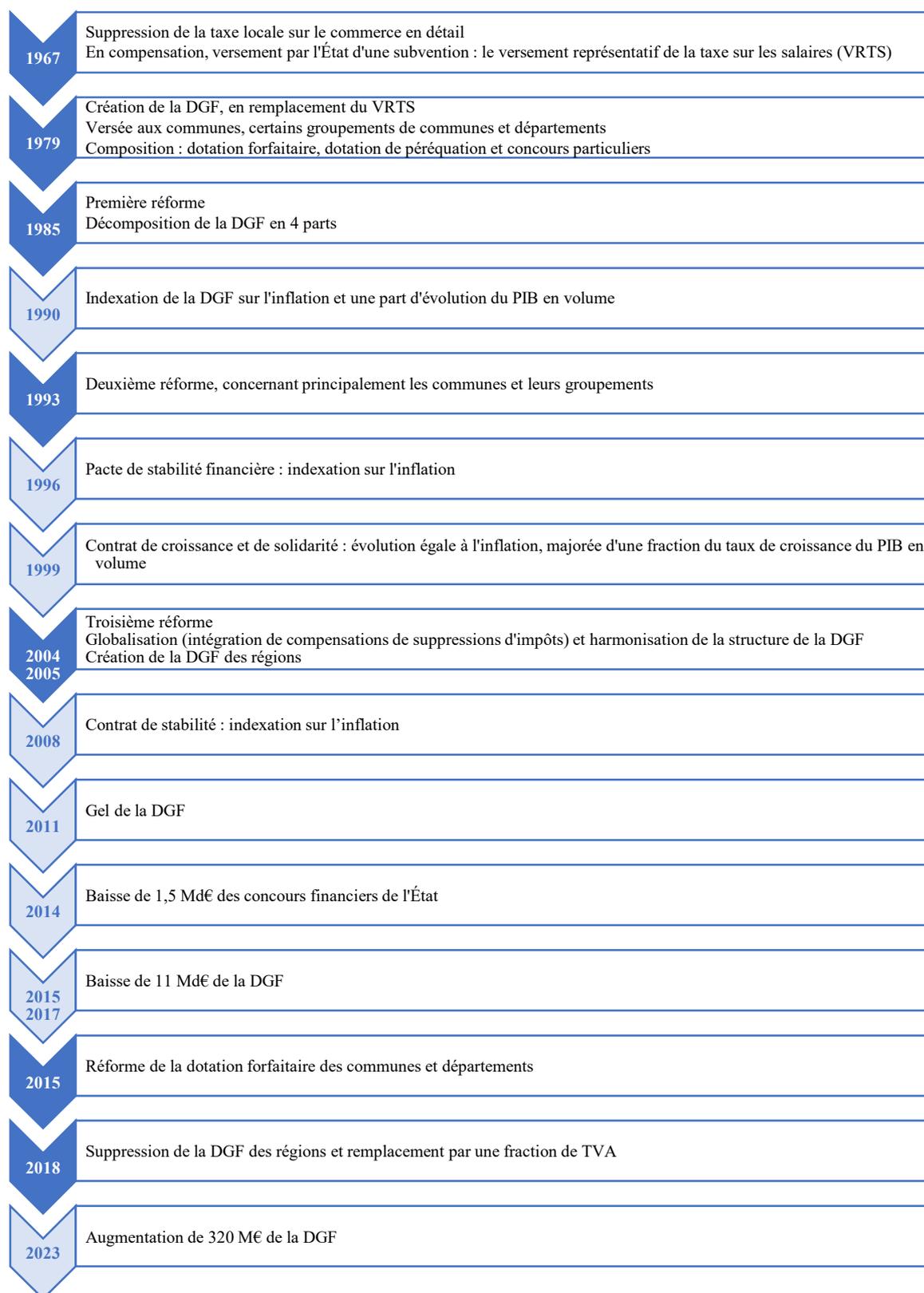
Dans cet objectif, il conviendrait d'étaler la mise en œuvre de la réforme pour en lisser les effets dans le temps pour les collectivités « gagnantes » et les collectivités « perdantes », par exemple sur la durée du prochain mandat municipal ou départemental.

En outre, le coût éventuel de la réforme qui résulterait pour l'Etat de la compensation d'une partie des pertes de recettes des collectivités « perdantes » ou de la réindexation de la DGF sur l'inflation, demandée par les élus locaux, devrait être financé par un ajustement à due concurrence des autres concours de l'Etat aux collectivités. Deux voies sont envisageables : d'une part, la réduction des montants de prélèvements sur les recettes de l'Etat qui correspondent à la compensation d'anciennes recettes locales, notamment de taxe professionnelle supprimée en 2010 (« variables d'ajustement » de la construction des lois de finances annuelles) ; d'autre part, plus encore, au regard des sommes en jeu, la captation d'une partie des recettes supplémentaires procurées aux collectivités par la dynamique de la TVA.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Historique de la DGF	149
Annexe n° 2.	Le prélèvement de trois préciputs sur le montant de la DGF fixé par la loi de finances.....	150
Annexe n° 3.	Les étapes successives de la répartition de la DGF fixée par la loi de finances.....	152
Annexe n° 4.	Les décisions de répartition de la DGF prises par le CFL en dehors des « préciputs »	153
Annexe n° 5.	Les modalités de recensement de la population mises en œuvre par l'INSEE	158
Annexe n° 6.	Le potentiel fiscal et le potentiel financier	164
Annexe n° 7.	Le recueil et le contrôle par les préfetures de multiples données pour répartir la DGF	167
Annexe n° 8.	Les dispositifs de péréquation horizontale	169
Annexe n° 9.	Les dotations de péréquation de la DGF : une recette importante pour certaines collectivités.....	170
Annexe n° 10.	Les effets de la péréquation entre des communes comparables de même strate démographique.....	171
Annexe n° 11.	La classification des communes appliquée par l'Insee	173
Annexe n° 12.	Conséquences financières d'une suppression de la DNP et de la part « péréquation » de la DSR	174
Annexe n° 13.	Des garanties étendues d'évolution des dotations de péréquation versées aux collectivités	175

Annexe n° 1. Historique de la DGF



Source : Cour des comptes.

Annexe n° 2. Le prélèvement de trois préciputs sur le montant de la DGF fixé par la loi de finances

Les trois préciputs ci-après sont prélevés sur le montant de la DGF prévu par la loi de finances annuelle à la suite d'une décision du comité des finances locales, adoptée par ce dernier sur la proposition de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Les frais de fonctionnement du CFL et des instances associées

En application de l'article L. 1211-5 du CGCT, est prélevée sur la DGF fixée par la loi de finances une dotation visant à couvrir les frais de fonctionnement du comité des finances locales (CFL). L'article L. 1212-3 prévoit de même un prélèvement visant à couvrir ceux du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Au motif qu'il s'agit de formations spécialisées du CFL (en application des articles L. 1211-4 et L. 1211-4-1 du CGCT), sont également financés par la DGF les frais de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL).

Sans qu'un texte l'ait prévu, le financement des frais de l'OFGL est partagé pour moitié avec le budget général de l'Etat.

La Cour estime que l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement du CFL, de l'OFGL, de la CNEN et de la CCEC devraient être financées sur des crédits budgétaires du ministère de l'intérieur.

Pour 2023, a été prélevé un *préciput* provisionnel de 1,2 M€, qui a été régularisé en 2024 en fonction de données réelles sur les frais de fonctionnement des quatre instances.

Le coût des fonctionnaires territoriaux mis à la disposition des organisations syndicales

L'article L. 1613-5 du CGCT prévoit que les collectivités qui mettent des fonctionnaires à la disposition des organisations syndicales sont remboursées des charges salariales correspondantes par une dotation prélevée sur la DGF.

Sont concernés 103 emplois exprimés en équivalent temps plein (ETP) au titre de l'exercice d'un mandat national (article R. 1613-2 du CGCT) et 12,5 ETP au titre de la participation au conseil commun de la fonction publique (arrêté du 9 avril 2019).

Les organisations syndicales bénéficient d'une compensation financière lorsque des postes n'ont pas été mis à disposition (article 46 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale). Les modalités de calcul du droit à remboursement sont fixées par un règlement (décret n° 2007-1846 du 26 décembre 2007).

Pour 2023, a été prélevé un *préciput* provisionnel de 5,1 M€, qui sera régularisé en 2024 en fonction de données réelles.

Le coût des corrections d'erreur de calcul des dotations au détriment de certaines collectivités

Des erreurs peuvent survenir dans la détermination des montants de DGF et être détectées par la direction générale des collectivités locales, des préfetures ou des collectivités, qui effectuent alors des recours gracieux ou contentieux.

Les erreurs en faveur de collectivités sont définitivement acquises par ces dernières. Celles à leur détriment sont corrigées.

Afin de ne pas recalculer la répartition de la DGF entre collectivités, et de réduire le montant attribué à la plupart d'entre elles (la DGF est une enveloppe financière « fermée » et non évaluative), les montants supplémentaires de DGF suscités par la correction d'erreurs sont imputés sur le montant de la DGF fixé par la loi de finances. En 2023, a été prélevé un *préciput* d'un peu moins de 3,4 M€.

Annexe n° 3. Les étapes successives de la répartition de la DGF fixée par la loi de finances

Le montant de chaque composante de la DGF se calcule par soustraction par rapport au montant total :

- DGF totale fixée par la loi de finances – préciputs = DGF totale à répartir
- DGF du « bloc communal » = DGF totale à répartir - DGF des départements.
- Dotation d'aménagement = DGF du bloc communal – dotation forfaitaire

Est ensuite calculé un solde de la dotation d'aménagement = DGF du bloc communal – dotation forfaitaire - dotation d'intercommunalité - dotation de compensation des EPCI – dotation de compétences intercommunales – dotation des groupements touristiques.

Lorsque la DGF n'augmente pas d'une année à l'autre, ce solde est égal à zéro.

Lorsqu'elle augmente, ce solde est égal au montant de la hausse, sauf s'il est minoré par le fléchage d'une partie de la hausse sur certaines dotations. C'est le cas en 2023 et en 2024 sur la DSR et la DSU.

Le solde précité étant affecté à la dotation d'intercommunalité, toute hausse non fléchée de la DGF totale bénéficie à la seule dotation d'intercommunalité.

À compter de 2024, la stabilité du montant de la DGF des départements par rapport à l'année précédente n'est plus prévue par la loi de finances annuelles, mais résulte d'une disposition permanente.

Annexe n° 4. Les décisions de répartition de la DGF prises par le CFL en dehors des « préciputs »

Le CFL :

- a la faculté d'augmenter le montant des dotations de péréquation au-delà des montants prévus par la loi de finances, par l'écrêtement ou un écrêtement supplémentaire des dotations forfaitaires des communes et des intercommunalités et de compensation des intercommunalités ;
- a le pouvoir de répartir l'augmentation de la dotation de solidarité rurale (DSR) entre ses trois fractions « bourg-centre », « péréquation » et « cible » ;
- a le pouvoir, s'il décide de l'augmenter, de répartir l'augmentation de la dotation nationale de péréquation (DNP) entre sa part principale et sa part majoration ;
- a le pouvoir de répartir la dotation de péréquation des départements entre la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et la dotation de péréquation urbaine (DPU).

Le tableau ci-après décrit les interventions respectives de la loi et du CFL pour la répartition de la DGF au cours des années récentes :

Tableau n° 18 : rôles respectifs de la loi et des décisions du CFL pour la répartition de la DGF (2017-2023)

Année	Loi	Pouvoirs de décision du CFL	Décisions du CFL
2017	<p>La loi de finances pour 2017 a prévu :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une augmentation d'au moins 180 M€ pour la DSR et de 180 M€ pour la DSU, financée à parts égales par une hausse de la DGF et par une réduction de la dotation forfaitaire des communes ou de la part « CPS » de la dotation de compensation des EPCI ; - une augmentation globale d'au moins 20 M€ pour la DPU et la DFM, financés à parts égales par une hausse de la DGF et par une réduction de la dotation forfaitaire des départements. 	<p>Le CFL avait la faculté :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'augmenter la DSR et la DSU des communes et la dotation d'intercommunalité au-delà des hausses prévues par la loi ; - de majorer la DNP, pour laquelle la loi n'a pas fixé d'augmentation et, en cas de majoration, de la ventiler entre les deux parts de la DNP (principale et majoration) ; - de décider la répartition des écrêtements rendus nécessaires par la loi et par ses propres décisions entre la dotation forfaitaire des communes et la part « CPS » de la dotation de compensation des EPCI, en application de l'article L. 2334-13 du CGCT ; - de répartir l'accroissement de la DSR entre ses trois fractions (péréquation, bourg-centre et cible) ; - de majorer ou pas la hausse de la DPU et de la DFM prévue par la loi d'un montant ne pouvant excéder 5 % des ressources affectées l'année précédente au titre de chacune des deux dotations, conformément à l'article L. 3334-4 du CGCT ; - de répartir la hausse globale du montant consacré à la péréquation des départements entre la DPU et la DFM. 	<p>Pas d'augmentation de la DSR et de la DSU au-delà des évolutions minimales prévues par la loi de finances pour 2017 (180 M€ et 180 M€ respectivement).</p> <p>Pas d'augmentation de la DNP (depuis 2015).</p> <p>Pas d'augmentation de la dotation d'intercommunalité.</p> <p>Répartition de l'écrêtement nécessaire au financement de la hausse de la péréquation des communes et des intercommunalités pour 60 % sur la dotation forfaitaire des communes et pour 40 % sur la fraction « compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle » (« CPS ») de la dotation de compensation des EPCI.</p> <p>Répartition de la hausse de la DSR :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 25 % bourg-centre - 50 % fraction cible - 25 % fraction péréquation <p>Pas d'augmentation de la péréquation des départements au-delà de l'évolution minimale prévue par la loi de finances (20 M€).</p>

Année	Loi	Pouvoirs de décision du CFL	Décisions du CFL
			Répartition de la hausse de la péréquation des départements : - 65 % DFM - 35 % DPU
2018	<p>Jusqu'en 2018, un coût prévisionnel de l'intercommunalité était présenté au CFL lors de sa séance de février. Ce coût résultait de l'application des montants moyens par habitant propres à chaque catégorie à la population regroupée des EPCI au sein de chaque catégorie.</p> <p>Ce coût était un coût spontané, résultant de mécanismes automatiques de calcul. Il pouvait être majoré en cours de répartition dans le cas où la progression de certaines enveloppes aurait été insuffisante pour pouvoir procéder à la répartition, conformément à l'article L. 2334-7-1 du CGCT.</p> <p>La loi de finances pour 2018 a prévu :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une augmentation d'au moins 90 M€ pour la DSR et 110 M€ pour la DSU et 30 M€ pour la dotation d'intercommunalité ; - une augmentation globale d'au moins 10 M€ pour la DPU et la DFM, financés à parts égales par une hausse du montant de la DGF et par un prélèvement sur la dotation forfaitaire des départements. 	<p>Le CFL avait la faculté :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'augmenter la DSR et la DSU des communes et la dotation d'intercommunalité au-delà des hausses prévues par la loi ; - de majorer la DNP, pour laquelle la loi n'a pas fixé d'augmentation et, en cas de majoration, de la ventiler entre les deux parts de la DNP (principale et majoration) ; - de décider la répartition des écrêtements rendus nécessaires par la loi et par ses propres décisions entre la dotation forfaitaire des communes et la part « CPS » de la dotation de compensation des EPCI, en application de l'article L. 2334-13 du CGCT ; - de répartir l'accroissement de la DSR entre ses trois fractions (péréquation, bourg-centre et cible) ; - de majorer ou pas la hausse de la DPU et de la DFM prévue par la loi d'un montant ne pouvant excéder 5 % des ressources affectées l'année précédente au titre de chacune des deux dotations, conformément à l'article L. 3334-4 du CGCT ; - de répartir la hausse globale du montant consacré à la péréquation des départements entre la DPU et la DFM. 	<p>Pas d'augmentation de la DSR, de la DSU et de la dotation d'intercommunalité au-delà des évolutions minimales prévues par la loi de finances pour 2018 (90 M€, 110 M€ et 30 M€ respectivement).</p> <p>Pas d'augmentation de la DNP.</p> <p>Répartition de l'écrêtement nécessaire au financement de la hausse de la péréquation des communes et des intercommunalités pour 60 % sur la dotation forfaitaire des communes et pour 40 % sur la fraction « CPS » de la dotation de compensation des EPCI.</p> <p>Répartition de la hausse de la DSR (comme en 2015-2016) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 30 % bourg-centre - 40 % fraction cible - 30 % fraction péréquation <p>Pas d'augmentation de la péréquation des départements au-delà de l'évolution minimale prévue par la loi de finances (10 M€).</p> <p>Répartition de la hausse de la péréquation des départements :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 65 % DFM - 35 % DPU
2019	<p>La loi de finances pour 2019 a prévu :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une augmentation d'au moins 90 M€ pour la DSR, 90 M€ pour la DSU et 37 M€¹⁹⁹ pour la dotation d'intercommunalité ; - une augmentation globale d'au moins 10 M€ pour la DPU et la DFM ; 	<p>Le CFL avait la faculté :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'augmenter la DSR et la DSU des communes et la dotation d'intercommunalité au-delà des hausses prévues par la loi ; - de majorer la DNP, pour laquelle la loi n'a pas fixé d'augmentation et, en cas de majoration, de la ventiler entre les deux parts de la DNP (principale et majoration) ; 	<p>Pas d'augmentation de la DSR, de la DSU et de la dotation d'intercommunalité au-delà des évolutions minimales prévues par la loi de finances pour 2019 (90 M€, 90 M€ et 37 M€ respectivement).</p> <p>Pas d'augmentation de la DNP.</p> <p>Répartition de l'écrêtement nécessaire au financement de la hausse de la péréquation des communes et des</p>

¹⁹⁹ Le projet de loi de finances proposait 30 M€. Ce montant a été porté à 37 M€ afin de financer une mesure visant à déplaçonner en 2019 l'augmentation de la dotation d'intercommunalité par habitant par rapport aux montants 2018 pour les EPCI qui se transformaient (de communauté de communes à communauté d'agglomération, de communauté d'agglomération à communauté urbaine ou de communauté de communes à fiscalité additionnelle à communauté de communes à fiscalité professionnelle unique).

Année	Loi	Pouvoirs de décision du CFL	Décisions du CFL
	<p>financées par la voie de prélèvements sur les dotations forfaitaires des communes et des départements ou la fraction « CPS » de la dotation de compensation des intercommunalités.</p> <p>À compter de 2019, la loi fixe un montant minimal d'augmentation annuelle de la dotation d'intercommunalité, comme c'était déjà le cas pour la DSR et la DSU.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - de décider la répartition des écrêtements rendus nécessaires par la loi et par ses propres décisions entre la dotation forfaitaire des communes et la part « CPS » de la dotation de compensation des EPCI, en application de l'article L. 2334-13 du CGCT ; - de répartir l'accroissement de la DSR entre ses trois fractions (péréquation, bourg-centre et cible) ; - de majorer ou pas la hausse de la DPU et de la DFM prévue par la loi d'un montant ne pouvant excéder 5 % des ressources affectées l'année précédente au titre de chacune des deux dotations, conformément à l'article L. 3334-4 du CGCT ; - de répartir la hausse globale du montant consacré à la péréquation des départements entre la DPU et la DFM. 	<p>intercommunalités pour 60 % sur la dotation forfaitaire des communes et pour 40 % sur la fraction « CPS » de la dotation de compensation des EPCI.</p> <p>Répartition de la hausse de la DSR :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 45 % bourg-centre - 45 % fraction cible - 10 % fraction péréquation <p>Pas d'augmentation de la péréquation des départements au-delà de l'évolution minimale prévue par la loi de finances (10 M€).</p> <p>Répartition de la hausse de la péréquation des départements :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 65 % DFM - 35 % DPU
2020	<p>La loi de finances pour 2020 a prévu :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une augmentation d'au moins 90 M€ pour la DSR, 90 M€ pour la DSU et 30 M€ pour la dotation d'intercommunalité ; - une augmentation globale d'au moins 10 M€ pour la DPU et la DFM ; <p>financées par la voie de prélèvements sur les dotations forfaitaires des communes et des départements ou la fraction « CPS » de la dotation de compensation des intercommunalités.</p>	<p>Le CFL avait la faculté :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'augmenter la DSR et la DSU des communes et la dotation d'intercommunalité au-delà des hausses prévues par la loi ; - de majorer la DNP, pour laquelle la loi n'a pas fixé d'augmentation et, en cas de majoration, de la ventiler entre les deux parts de la DNP (principale et majoration) ; - de décider la répartition des écrêtements rendus nécessaires par la loi et par ses propres décisions entre la dotation forfaitaire des communes et la part « CPS » de la dotation de compensation des EPCI, en application de l'article L. 2334-13 du CGCT ; - de répartir l'accroissement de la DSR entre ses trois fractions (péréquation, bourg-centre et cible) ; - de majorer ou pas la hausse de la DPU et de la DFM prévue par la loi d'un montant ne pouvant excéder 5 % des ressources affectées l'année précédente au titre de chacune des deux dotations, conformément à l'article L. 3334-4 du CGCT ; - de répartir la hausse globale du montant consacré à la péréquation des départements entre la DPU et la DFM. 	<p>Pas d'augmentation de la DSR, de la DSU et de la dotation d'intercommunalité au-delà des évolutions minimales prévues par la loi de finances pour 2019 (90 M€, 90 M€ et 30 M€ respectivement).</p> <p>Pas d'augmentation de la DNP.</p> <p>Répartition de l'écrêtement nécessaire au financement de la hausse de la péréquation des communes et des intercommunalités pour 60 % sur la dotation forfaitaire des communes et pour 40 % sur la fraction « CPS » de la dotation de compensation des EPCI.</p> <p>Répartition de la hausse de la DSR :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 45 % bourg-centre - 45 % fraction cible - 10 % fraction péréquation <p>Pas d'augmentation de la péréquation des départements au-delà de l'évolution minimale prévue par la loi de finances (10 M€).</p> <p>Répartition de la hausse de la péréquation des départements :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 65 % DFM - 35 % DPU

Année	Loi	Pouvoirs de décision du CFL	Décisions du CFL
2021	<p>La loi de finances pour 2021 a prévu :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une augmentation d'au moins 90 M€ pour la DSR, 90 M€ pour la DSU et 30 M€ pour la dotation d'intercommunalité ; - une augmentation globale d'au moins 10 M€ pour la DPU et la DFM ; <p>financées par la voie de prélèvements sur les dotations forfaitaires des communes et des départements ou la fraction « CPS » de la dotation de compensation des intercommunalités.</p>	<p>Le CFL avait la faculté :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'augmenter la DSR et la DSU des communes et la dotation d'intercommunalité au-delà des hausses prévues par la loi ; - de majorer la DNP, pour laquelle la loi n'a pas fixé d'augmentation et, en cas de majoration, de la ventiler entre les deux parts de la DNP (principale et majoration) ; - de décider la répartition des écrêtements rendus nécessaires par la loi et par ses propres décisions entre la dotation forfaitaire des communes et la part « CPS » de la dotation de compensation des EPCI, en application de l'article L. 2334-13 du CGCT ; - de répartir l'accroissement de la DSR entre ses trois fractions (péréquation, bourg-centre et cible) ; - de majorer ou pas la hausse de la DPU et de la DFM prévue par la loi d'un montant ne pouvant excéder 5 % des ressources affectées l'année précédente au titre de chacune des deux dotations, conformément à l'article L. 3334-4 du CGCT ; - de répartir la hausse globale du montant consacré à la péréquation des départements entre la DPU et la DFM. 	<p>Pas d'augmentation de la DSR, de la DSU et de la dotation d'intercommunalité au-delà des évolutions minimales prévues par la loi de finances pour 2019 (90 M€, 90 M€ et 30 M€ respectivement).</p> <p>Pas d'augmentation de la DNP.</p> <p>Répartition de l'écrêtement nécessaire au financement de la hausse de la péréquation des communes et des intercommunalités pour 60 % sur la dotation forfaitaire des communes et pour 40 % sur la fraction « CPS » de la dotation de compensation des EPCI.</p> <p>Répartition de la hausse de la DSR :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 45 % bourg-centre - 45 % fraction cible - 10 % fraction péréquation <p>Pas d'augmentation de la péréquation des départements au-delà de l'évolution minimale prévue par la loi de finances (10 M€).</p> <p>Répartition de la hausse de la péréquation des départements :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 65 % DFM - 35 % DPU
2022	<p>La loi de finances pour 2022 a prévu :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une augmentation d'au moins 95 M€ pour la DSR, 95 M€ pour la DSU et 30 M€ pour la dotation d'intercommunalité ; - une augmentation globale d'au moins 10 M€ pour la DPU et la DFM ; <p>financées par la voie de prélèvements sur les dotations forfaitaires des communes et des départements ou la fraction « CPS » de la dotation de compensation des intercommunalités.</p>	<p>Le CFL avait la faculté :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'augmenter la DSR et la DSU des communes et la dotation d'intercommunalité au-delà des hausses prévues par la loi ; - de majorer la DNP, pour laquelle la loi n'a pas fixé d'augmentation et, en cas de majoration, de la ventiler entre les deux parts de la DNP (principale et majoration) ; - de décider la répartition des écrêtements rendus nécessaires par la loi et par ses propres décisions entre la dotation forfaitaire des communes et la part « CPS » de la dotation de compensation des EPCI, en application de l'article L. 2334-13 du CGCT ; - de répartir l'accroissement de la DSR entre ses trois fractions (péréquation, bourg-centre et cible) ; - de majorer ou pas la hausse de la DPU et de la DFM prévue par la loi d'un montant ne pouvant excéder 5 % des ressources affectées l'année précédente au titre de chacune des 	<p>Pas d'augmentation de la DSR, de la DSU et de la dotation d'intercommunalité au-delà des évolutions minimales prévues par la loi de finances pour 2022 (95 M€, 95 M€ et 30 M€ respectivement).</p> <p>Pas d'augmentation de la DNP.</p> <p>Répartition de l'écrêtement nécessaire au financement de la hausse de la péréquation des communes et des intercommunalités pour 60 % sur la dotation forfaitaire des communes et pour 40 % sur la fraction « compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle » (« CPS ») de la dotation de compensation des EPCI.</p> <p>Répartition de la hausse de la DSR :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 45 % bourg-centre - 45 % fraction cible - 10 % fraction péréquation.

Année	Loi	Pouvoirs de décision du CFL	Décisions du CFL
		<p>deux dotations, conformément à l'article L. 3334-4 du CGCT ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - de répartir la hausse globale du montant consacré à la péréquation des départements entre la DPU et la DFM. 	<p>Pas d'augmentation de la péréquation des départements au-delà de l'évolution minimale prévue par la loi de finances pour 2022 (10 M€).</p> <p>Répartition de l'augmentation de 10 M€ de la péréquation des départements entre 75 % pour la DFM et 25 % pour la DPU.</p>
2023	<p>La loi de finances pour 2023 a :</p> <ul style="list-style-type: none"> - suspendu l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes et la possibilité d'accroître le montant de la péréquation commune et intercommunale par écrêtement de la dotation forfaitaire ; - fixé le montant exact de l'augmentation de la DSR (200 M€), de la DSU (90 M€) et de la dotation d'intercommunalité (30 M€), sans possibilité d'adaptation de ces montants par le CFL ; - prévu que la part de la progression de la DSR affectée à la fraction « péréquation » ne peut être inférieure à 60 % ; - prévu une augmentation globale d'au moins 10 M€ pour la DPU et la DFM. 	<p>Le CFL avait la faculté :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de ventiler la répartition de 40 % de l'augmentation de la DSR en 2023 entre les fractions « péréquation », « bourg-centre » et « cible » ; - de majorer ou pas la hausse de la DPU et de la DFM prévue par la loi d'un montant ne pouvant excéder 5 % des ressources affectées l'année précédente au titre de chacune des deux dotations, conformément à l'article L. 3334-4 du CGCT ; - de répartir la hausse globale du montant consacré à la péréquation des départements entre la DPU et la DFM. 	<p>Pas d'augmentation de la progression de la DSR affectée à la péréquation au-delà de l'évolution minimale prévue par la loi de finances pour 2023 (60 %). Affectation du solde de 40 % à hauteur de 30 % pour la fraction « bourg-centre » et 10 % pour la fraction « cible ».</p> <p>Pas d'augmentation de la DPU et de la DFM au-delà de l'évolution minimale prévue par la loi de finances pour 2023 (10 M€).</p> <p>Répartition de l'augmentation de 10 M€ de la péréquation des départements entre 75 % pour la DFM et 25 % pour la DPU.</p>

Source : Cour des comptes, à partir des procès-verbaux de décision du CFL.

Annexe n° 5. Les modalités de recensement de la population mises en œuvre par l'INSEE

La population française déterminée par l'Insee comprend toutes les personnes résidant en France pour une durée d'au moins 12 mois (durée écoulée ou à venir), quelles que soient leur nationalité et le caractère régulier ou irrégulier de leur présence sur le territoire national. Cette définition ne comprend pas les personnes présentes pour quelques jours ou semaines (touristes, personnes en voyage d'affaires), celles qui travaillent en France sans y résider (travailleurs frontaliers), ni celles qui sont travailleurs saisonniers et se trouvent en France moins de 12 mois.

Afin de répondre à la demande de données plus récentes et régulières et de lisser la charge administrative et financière liée à leur recueil, la population française est déterminée depuis 2004 par la voie d'« enquêtes annuelles de recensement », et non plus de recensements exhaustifs périodiques intervenant tous les 7, 8 ou 9 ans, ce qui conduisait à connaître la population avec un délai important :

- les communes de moins de 10 000 habitants sont réparties par décret en cinq groupes dits « de rotation », qui présentent des caractéristiques homogènes (population par sexe, par âge, logements par catégorie, ...). Chaque groupe est dispersé sur l'ensemble du territoire. Chaque année, la population des communes de l'un des groupes fait l'objet d'un recensement. À raison d'une commune sur cinq chaque année, la population de toutes les communes est recensée au bout de cinq années ;

- dans chaque commune de 10 000 habitants et plus, une enquête par sondage est effectuée chaque année auprès d'un échantillon d'adresses représentant 8 % de leurs logements²⁰⁰. La base de sondage d'adresses est constituée à partir du répertoire d'immeubles localisés (RIL), mis à jour en continu par l'Insee et vérifié par la commune. Les adresses du RIL comportant des logements d'habitation sont réparties en cinq groupes. Au bout de cinq ans, la totalité du territoire de la commune est pris en compte et 40 % des logements ont été enquêtés.

En cumulant cinq enquêtes, sont recensés l'ensemble des habitants des communes de moins de 10 000 habitants et 40 % environ de ceux des communes de 10 000 habitants et plus.

Dans un objectif d'égalité de traitement, les informations collectées par l'Insee sont ramenées à une même date pour toutes les communes. Cette date de référence est fixée au 1^{er} janvier de l'année médiane²⁰¹ des cinq années d'enquête²⁰².

Pour les communes de moins de 10 000 habitants, le recensement étant exhaustif une année sur cinq, la population de l'année N est déterminée à partir de la population des deux dernières collectes et de l'évolution observée dans les données fiscales relatives à la taxe d'habitation. Pour les communes de 10 000 habitants et plus, l'estimation s'appuie sur le nombre de logements issus du répertoire d'immeubles localisés (RIL) et le nombre moyen de personnes par logement observé lors des cinq dernières enquêtes de recensement.

²⁰⁰ Les adresses de grande taille (au moins 60 logements chacune et cumulant au maximum 10 % des logements de la commune) ou nouvelles (apparues au cours des cinq dernières années et affectées au groupe de rotation de l'année) sont enquêtées exhaustivement.

²⁰¹ Suite au report de la collecte de données de l'enquête annuelle de recensement de 2021, les cinq dernières enquêtes disponibles sont temporairement réparties sur un cycle de six ans. L'écart entre la date de référence des populations légales et leur publication a été maintenu.

²⁰² À Mayotte, le dernier recensement exhaustif date de 2017. Depuis 2021, une enquête annuelle couvre chaque année une partie différente du territoire. Des résultats complets par commune seront disponibles en 2025.

Pour être totalement fiable, la répartition des enveloppes financières fermées qui constituent la DGF doit s'appuyer sur des données de population par collectivité ayant un degré de précision parfaitement homogène. Tel n'est pas le cas. Les communes, qui jouent un rôle essentiel dans la réalisation des enquêtes annuelles de recensement, peuvent contribuer à améliorer cette homogénéité.

1 – L'application de méthodes différentes selon la taille des communes

Selon l'Insee, le fait d'enquêter chaque année une fraction de logements dans les communes de 10 000 habitants et plus, et non la totalité des logements, a une incidence négligeable sur la précision statistique de l'estimation de la population au niveau national (une imprécision de + ou de - 17 500 personnes, soit 0,01 % de la population authentifiée).

La précision statistique de l'estimation de la population est cependant moins bien assurée pour les communes de 10 000 habitants et plus prises individuellement. Selon l'Insee, au titre de la population estimée en 2018, la marge d'incertitude allait de 0,25 % à 3,03 %, pour une moyenne de 1 %. La marge d'incertitude décroît avec l'augmentation de la population des communes : plus l'échantillon est large, moins l'incertitude statistique est élevée.

Compte tenu de la portée variable de cette marge d'incertitude statistique selon la population, la répartition entre les communes des dotations de la DGF, à l'exception des DSR « péréquation » et « cible » attribuées exclusivement à des communes de moins de 10 000 habitants, repose sur des données dont la précision statistique n'est pas homogène. Selon l'Insee, la portée de cette observation est atténuée par le fait que le hasard du tirage de l'échantillon a une probabilité très faible de conduire à une estimation de la population individuelle de chacune des communes concernées qui serait, année après année, systématiquement supérieure ou inférieure à sa population réelle.

En outre, les évolutions entre deux résultats annuels sont souvent plus faibles que la marge d'incertitude de ces mêmes résultats inhérente au recours à un échantillon de population. De ce fait, l'évolution des chiffres annuels de population d'une année à l'autre ne reflète pas nécessairement une évolution effective²⁰³. Dès lors, l'augmentation ou la diminution d'une dotation de DGF d'une année sur l'autre au motif de l'évolution de la population authentifiée par l'Insee est susceptible de ne pas reposer sur une évolution effective ou de même ampleur.

Ces limites apparaissent difficilement dépassables. L'application à toutes les communes d'une même méthode de détermination de la population serait disproportionnée si la DGF devait en être le seul motif. En outre, la précision des données de l'Insee est affectée par des facteurs plus puissants que les marges statistiques liées à la taille des communes (voir 2 - *infra*).

2 – Une qualité variable des résultats des enquêtes annuelles de recensement avant redressement statistique des données

En partenariat avec l'Insee, les communes jouent un rôle déterminant dans le recensement de la population. En application des dispositions de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, « la collecte des informations est organisée et contrôlée par l'Insee », mais « les enquêtes de recensement sont préparées et réalisées par les communes [ou les intercommunalités par délégation de celles-ci], qui reçoivent

²⁰³ Pour ce motif, les résultats ne se comparent correctement entre eux que sur au moins cinq années. En raison du report de l'enquête annuelle 2021 (sauf à Mayotte) dans le contexte de crise sanitaire, les résultats des millésimes 2019 à 2023 doivent être comparés à ceux de millésimes antérieurs d'au moins six années, soit 2013 à 2017.

à ce titre une dotation forfaitaire de l'État » (voir encadré *infra* pour le détail des missions respectives de l'Insee et des communes).

La collecte de données de l'année 2023 a porté sur 7 782 communes, dont 6 728 de moins de 10 000 habitants et 1 054 de 10 000 habitants et plus. Elle a fait intervenir 470 superviseurs de l'Insee, 8 300 coordonnateurs communaux formés et 24 980 agents recenseurs pour 5,26 millions de logements à collecter, dont 4,28 millions de résidences principales (soit 210 logements par agent recenseur en moyenne).

Le répertoire d'immeubles localisés (RIL) contient la liste des adresses d'habitation des communes de 10 000 habitants ou plus ainsi que le nombre de logements associés à chaque adresse. Une mise à jour régulière et exhaustive de ce fichier conditionne la détermination précise du champ des adresses à recenser lors de l'enquête annuelle de recensement et l'estimation de la population à partir du nombre de logements habitables de la commune²⁰⁴. Le décompte à tort dans le RIL de logements qui n'existent pas ou sont inhabitables induit un risque de surestimation de la population ; un déficit de logements un risque de sous-estimation.

Or, les données d'un grand nombre de communes comportent des imperfections notables, s'agissant en particulier des nouveaux immeubles. Selon les enquêtes annuelles de recensement 2015 à 2019, sur 969 communes de 10 000 habitants ou plus, le nombre effectif de logements dans l'échantillon des enquêtes (où les logements neufs sont volontairement sur-représentés) était inférieur de plus de 2 % à celui fourni par le RIL pour 420 communes (dont plus de 4 % pour 129 communes) ; il dépassait par ailleurs de plus de 2 % celui fourni par le RIL pour sept communes. Ces informations issues de la collecte sont prises en compte pour corriger le RIL avant le calcul des populations légales. De plus, afin de suppléer les limites de ce type de décompte (les écarts portent exclusivement sur des adresses déjà recensées dans le RIL), l'Insee effectue des enquêtes périodiques de terrain portant sur des échantillons de logements représentatifs pour disposer d'une mesure exacte mais agrégée au niveau régional du RIL. La dernière enquête menée, pour l'année 2021 en France métropolitaine, faisait apparaître un déficit global de 1,8 % et un excédent global de 0,9 % de logements.

De plus, les agents recenseurs ne parviennent pas à obtenir des réponses de la totalité des foyers enquêtés²⁰⁵. Le rapport entre les nombres de non réponses et de logements n'est pas homogène entre les communes. En 2023, sa moyenne nationale (4,2 %) recouvrait un niveau deux fois plus élevé pour les communes de 10 000 habitants et plus (6,3 %) que pour celles de moins de 10 000 habitants (3,3 %). Jusqu'en 2023, cette moyenne s'est dégradée de manière continue pour ces deux catégories de communes (en 2009, elle était de 2,3 %, dont 1,6 % pour les communes de moins de 10 000 habitants et 4,1 % pour celles de 10 000 habitants et plus). En 2023, dans 99 des 1 053 communes de 10 000 habitants et plus (dont 54 en Ile-de-France), le taux de non réponse dépassait 10 % des logements pour atteindre jusqu'à 33,4 % dans une commune. Selon l'Insee, la tendance à l'augmentation du taux de non-réponse s'est inversée en 2024, tout au moins en moyenne nationale (le taux est redescendu à 3,95 %, soit un niveau proche de celui de 2019, soit 3,9 %).

²⁰⁴ Avant la collecte, le RIL permet de constituer la base de sondage des adresses (BSA) dans laquelle sont tirés les échantillons d'adresses à recenser l'année suivante lors de l'enquête annuelle de recensement. Pendant la collecte, il facilite le repérage des adresses à enquêter et le suivi de l'avancement de la collecte. Après la collecte, il contribue au calcul des populations légales des communes, en fournissant le nombre de logements au 1^{er} janvier.

²⁰⁵ Lorsqu'il n'a pu obtenir de réponse des habitants d'un logement (refus de réponse, absence de réponse, absence pour une longue durée), l'agent enquêteur doit établir une fiche de logement non enquêté (FLNE) en lieu et place d'une feuille de logement pour une résidence principale.

Selon l’Insee, les traitements réalisés après la collecte, à partir des données fiscales de logements, permettent de réduire les conséquences de cette non-réponse, qui affectent la description statistique de la population plutôt que son dénombrement ; de ce fait, la non réponse ne conduit pas à sous-estimer la population.

Pour certains départements, l’ampleur des écarts entre les données alerte toutefois sur un possible manque de fiabilité des données fiscales ou de celles du recensement, voire sur l’éventualité d’un excès ou d’une insuffisance de la population recensée par rapport à la réalité : dans quatre départements (Guyane, Corse du Sud, Haute-Corse et Territoire de Belfort), la population recensée dépasse de plus de 3 % la population fiscale ; dans six autres départements (Alpes-Maritimes, Guadeloupe, La Réunion, Var, Val-d’Oise et Vaucluse), elle lui est au contraire inférieure de plus de 3 %.

Une implication accrue des communes dans la mise à jour du RIL²⁰⁶ apparaît nécessaire afin d’en améliorer l’exhaustivité. La réduction de la non-déclaration des habitants semble quant à elle conditionnée à une capacité accrue des agents recenseurs qu’elles recrutent à convaincre les habitants des enjeux liés aux informations qui leur sont demandées et du strict respect par la mairie et par l’Insee de la confidentialité de leurs données personnelles vis-à-vis des administrations régaliennes (intérieur, impôts). Des progrès sont possibles²⁰⁷.

L’Insee a engagé la mise en place du « répertoire statistique d’individus et de logements » (Résil)²⁰⁸, qui doit faciliter les appariements de données administratives avec d’autres sources de données, relatives notamment aux prestations sociales versées par les caisses d’allocations familiales (CAF). Selon l’Insee, il permettra de faire reposer l’estimation de la population sur deux sources de données, dans un contexte où la complétude et la fiabilité de la source fiscale sont affectées par la suppression de la taxe d’habitation sur les résidences principales.

²⁰⁶ Préalablement aux enquêtes de recensement, les communes doivent effectuer une tournée de reconnaissance, afin de vérifier les informations figurant sur la liste d’adresses. Elles doivent signaler à l’Insee les éventuels ajouts ou suppressions à effectuer et confirmer que leur RIL contient et localise l’ensemble des logements habitables.

²⁰⁷ Par exemple, à Clichy, il est passé de 29,6 % pour l’enquête de 2019 à 11,1 % pour celle de 2023.

²⁰⁸ Décret n° 2024-12 du 5 janvier 2024 portant création d’un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « répertoire statistique des individus et des logements » (Résil).

Les responsabilités de l'Insee et des communes dans la réalisation des enquêtes annuelles de recensement

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le décret en Conseil d'État n° 2003-485 du 5 juin 2003 modifié qui précise les modalités d'application du titre V de la loi et plusieurs arrêtés²⁰⁹ organisent un partenariat étroit entre l'Insee et les communes ou, sur délégation de celles-ci, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour la réalisation du recensement de la population (communes de moins de 10 000 habitants) ou des enquêtes annuelles de recensement (communes de 10 000 habitants et plus).

Les responsabilités de l'Insee :

- concevoir la méthodologie de collecte, les concepts statistiques et les procédures de collecte ;
- mettre à jour le répertoire d'immeubles localisés (RIL) des communes de 10 000 habitants ou plus et sélectionner les adresses de l'échantillon à enquêter ;
- faire mettre à disposition la dotation forfaitaire de recensement (DFR) ;
- fixer le calendrier de collecte et de retour des documents collectés ;
- fournir aux communes les questionnaires et autres documents de collecte (y compris documents de communication) en nombre suffisant et en temps voulu ;
- définir le contenu de la formation de tous les acteurs de la collecte ;
- assurer la formation du coordonnateur communal de l'enquête de recensement ;
- contribuer à la formation des agents recenseurs en ce qui concerne les définitions et les caractéristiques des unités statistiques à recenser, les procédures d'enquêtes et le droit applicable aux données collectées ;
- veiller à la sécurité et à la confidentialité des données individuelles collectées ;
- informer les communes sur les questionnaires retournés directement à l'Insee et sur les réponses reçues par internet ;
- contrôler la qualité de la collecte et son exhaustivité ;
- recenser les communautés y compris les logements situés dans leur enceinte ;
- réaliser des contrôles postérieurement à la collecte ;
- exploiter les données, établir les chiffres des populations légales et fournir les résultats statistiques.

Les responsabilités de la commune :

- recruter les agents recenseurs et les rémunérer²¹⁰ ;

²⁰⁹ Il s'agit notamment d'un arrêté du 5 août 2003, qui définit l'échéancier de l'enquête de recensement et les modalités de la formation des personnes qui la préparent et la réalisent ; d'un arrêté du 26 juin 2003 et de l'arrêté rectificatif du 28 novembre 2003, qui fixent les dispositions relatives au recensement des communautés par l'Insee ; d'un arrêté du 15 octobre 2003, qui définit le modèle de la carte de l'agent recenseur ; d'un arrêté du 19 juillet 2007, qui définit les modalités de diffusion des résultats par l'Insee ; d'un arrêté du 17 juin 2009, qui précise les modalités d'organisation de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population ; d'un arrêté du 19 juillet 2000, qui prévoit la création et les modalités de mise à jour du répertoire d'immeubles localisés (RIL) ; d'un arrêté du 3 juin 2021, qui précise les modalités de réalisation de la tournée de reconnaissance.

²¹⁰ En application de l'article 127 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, les enquêtes de recensement sont effectuées par des agents recenseurs qui sont soit des agents de la commune ou de l'EPCI affectés à cette tâche ou recrutés par la commune ou l'EPCI à cette fin ; soit des agents d'un prestataire auquel la commune ou l'EPCI décide de confier la réalisation des enquêtes dans le cadre des procédures d'achat public. Un décret n°2019-1173 du 14 novembre 2019 organise une période d'expérimentation du recours à un prestataire de service pour une période de trois années (2022, 2023 et 2024). 48 se sont portées candidates pour l'expérimentation en 2023, après 20 en 2022. La Poste est le seul prestataire de l'expérimentation.

- désigner par arrêté municipal toute personne concourant aux enquêtes de recensement ;
- accuser réception des imprimés adressés par l'Insee ;
- découper le territoire communal en zones de collecte (communes de moins de 10 000 habitants) ;
- assurer la formation de l'équipe communale en bureau ;
- contribuer à la formation des agents recenseurs sur l'organisation de leur travail et son suivi pendant la collecte ;
- attester la participation à la formation des agents recenseurs et de toutes les autres personnes concourant au recensement ;
- veiller à la réalisation et à la qualité de la tournée de reconnaissance des agents recenseurs ;
- tenir à la disposition de l'Insee avant le démarrage de la collecte, par zone de collecte, la liste des adresses d'habitation et le nombre de logements à chaque adresse (communes de moins de 10 000 habitants) ou la liste des remarques sur les adresses de l'échantillon et le nombre de logements à chaque adresse (communes de 10 000 habitants ou plus) ;
- mettre en œuvre le recensement des habitations mobiles et des personnes sans abri (en commune de 10 000 habitants ou plus, celui-ci n'a lieu qu'une fois tous les 5 ans) ;
- mettre en œuvre les procédures de collecte auprès des habitants (dépôt-retrait, numérotation des questionnaires) et respecter les concepts définis par l'Insee ;
- assurer la sécurité des questionnaires remplis et veiller à la confidentialité des données recueillies ; seuls le coordonnateur et les agents recenseurs ont accès aux déclarations des enquêtés car ils ont été nommés par arrêté municipal et de ce fait sont couverts par le secret statistique ;
- permettre à l'Insee d'exercer sa mission de contrôle ;
- contrôler l'exhaustivité de la collecte et la qualité du travail des agents recenseurs. La commune doit notamment s'assurer qu'aucun logement des adresses à enquêter n'a été omis. Ses contrôles portent alors sur les erreurs de couverture de la collecte et concernent en particulier : le bon repérage des adresses enquêtées (notamment pour les communes de 10 000 habitants ou plus) ; le bon dénombrement des logements à ces adresses ; la vérification que tous les logements des adresses à enquêter ont bien été recensés ;
- veiller au respect des dates de début et de fin de collecte ;
- retourner à l'Insee en fin de collecte l'ensemble des questionnaires collectés et les bordereaux récapitulatifs dans les dix jours ouvrables suivant la date de fin de collecte ;
- détruire les questionnaires et les formulaires inutilisés (à l'exception des documents non millésimés) ainsi que les cartes d'agents recenseurs (utilisées ou non) au terme de la période de collecte et adresser à l'Insee le procès-verbal de destruction.

Au titre de leur contribution au recensement de leur population, les communes bénéficient d'une dotation forfaitaire, dont le calcul est fixé par l'article 30 du décret n°2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population. Son montant dépend du nombre de logements, du nombre d'habitants et de la catégorie de commune (grande commune ou petite commune). Les montants forfaitaires par habitant et par logement sont diminués par application de coefficients correctifs visant à prendre en compte le taux de retour direct par internet, constaté au niveau national ; ces coefficients sont fixés chaque année par arrêté.

Le montant total de la DFR est indexé sur le point d'indice de la fonction publique. Son montant total s'élève à 19,8 M€ en 2024, après 19,4 M€ en 2023 et 19,55 M€ en 2022.

Selon l'Insee, la participation de l'Etat à la couverture du coût des recensements pour les communes a baissé dans le temps, passant de 66 % à 55 % pour les communes de moins de 10 000 habitants et de 41 % à 36 % pour celles de 10 000 habitants et plus entre 2006 et 2023.

Annexe n° 6. Le potentiel fiscal et le potentiel financier

Le potentiel fiscal des communes

Il intègre cinq types de recettes :

- des recettes potentielles correspondant à l'application des taux moyens nationaux d'imposition aux bases communales d'imposition de quatre taxes locales : taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation sur les résidences secondaires et cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- des recettes effectives d'autres impôts locaux : impôts locaux que les communes ont la faculté d'instaurer dans le cadre fixé par la loi (prélèvements sur le produit brut des jeux des casinos, contribution sur les eaux minérales, taxe locale sur la publicité extérieure) ; impôts locaux dont le taux ou le tarif est fixé par l'Etat avec (taxe sur les surfaces commerciales ou TASCOM) ou sans possibilité de modulation par les collectivités (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux ou IFER, taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties²¹¹, imposition forfaitaire sur les pylônes électriques, redevance des mines, taxe additionnelle, dite « de stockage », à la taxe sur les installations nucléaires de base) ; moyenne triennale des produits perçus par les communes directement ou par l'intermédiaire du fonds départemental de péréquation, au titre des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ; majorations du taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, dont la possibilité est accordée à un nombre croissant de communes ;
- des recettes effectives d'attributions de compensation (AC) : les AC visent à assurer la neutralité financière des transferts de recettes et de charges entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU) et les communes qui en sont membres. Pour chaque commune, à moins d'une révision ultérieure, l'AC est égale au montant historique des impôts professionnels transférés à l'EPCI²¹², net du coût des transferts de charges à ce dernier²¹³. Si le montant des charges transférées excède les produits de fiscalité professionnelle dont la perception revient à l'EPCI, l'AC est négative et peut donner lieu à un versement de la commune à l'EPCI ;
- des recettes effectives d'attributions de compensation pour nuisance environnementale (ACNE) : elles sont versées par des EPCI aux communes sur le territoire ou à proximité desquelles sont installées des éoliennes²¹⁴ ; leur montant agrégé ne peut dépasser le produit de la CFE et de l'IFER sur les éoliennes ;

²¹¹ Le produit de cette imposition est obtenu en appliquant chaque année aux bases imposables la somme des taux départemental et régional de la taxe foncière sur les propriétés non bâties appliqués en 2010 sur le territoire de l'EPCI ou de la commune, multipliée par un coefficient de 1,0485.

²¹² De droit : cotisation foncière des entreprises, taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et plusieurs composantes de l'IFER : barrages hydrauliques, centrales thermiques et nucléaires, transformateurs électriques, stations radioélectriques, installations gazières (gaz naturel liquéfié, stockages souterrains et canalisations de transport de gaz naturel ...), éoliennes et centrales de production d'énergie photovoltaïque. Sur délibération des communes : une fraction du produit de l'IFER qu'elles perçoivent au titre des éoliennes installées à compter du 1^{er} janvier 2019 et des centrales photovoltaïques installées à compter du 1^{er} janvier 2023. Sur délibérations conjointes de l'EPCI et des communes membres : reversement du Fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales (FNGIR) et de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), avec des exceptions.

²¹³ Ce coût est calculé par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

²¹⁴ Communes dont tout ou partie du territoire est situé à l'intérieur d'une zone de développement de l'éolien, communes d'implantation d'éoliennes et communes limitrophes membres de l'EPCI.

- des recettes effectives visant à compenser l'incidence de réformes de la fiscalité locale : réformes de la taxe professionnelle (compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, reversement ou prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources ou FNGIR) ; prélèvement sur les recettes de l'Etat qui compense depuis 2019 l'incidence de la réduction de moitié des valeurs locatives foncières des locaux industriels sur les recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises des collectivités du « bloc communal » ; TVA versée depuis 2021 aux EPCI à fiscalité propre en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et coefficient correcteur permettant d'assurer la neutralité financière de la suppression de la THRP communale et sa compensation par la réaffectation de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties ; TVA versée depuis 2023 aux EPCI à fiscalité propre en compensation de la suppression de la CVAE.

Dans un objectif d'équité, le potentiel fiscal des communes prend en compte non seulement des produits des communes, mais aussi les produits dont elles peuvent bénéficier de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont elles sont membres.

Les modalités de prise en compte des produits intercommunaux dans le potentiel fiscal de la commune diffèrent selon le type d'EPCI auquel elle appartient :

- Si la commune est membre d'un EPCI à fiscalité additionnelle (EPCI-FA), son potentiel fiscal est calculé en fonction des produits communaux ou intercommunaux perçus sur son territoire, sous réserve de trois exceptions importantes : les produits de l'EPCI-FA liés au prélèvement sur les recettes de l'Etat « locaux industriels » et aux fractions de TVA « compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales » et « compensation de la suppression de la CVAE » sont ventilés entre l'ensemble des communes membres de l'EPCI-FA au prorata de leur population « DGF ».
- Si la commune est membre d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique (EPCI-FPU), son potentiel fiscal est calculé en fonction des produits communaux perçus sur son territoire et des produits intercommunaux de l'EPCI-FU²¹⁵ ventilés entre l'ensemble des communes membres au prorata de leur population « DGF ».

Le potentiel fiscal des intercommunalités

Comme celui des communes, le potentiel fiscal des EPCI somme des produits potentiels (correspondant à l'application aux bases intercommunales d'imposition des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, de la CFE et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires des taux moyens nationaux d'imposition de ces taxes au titre de chacune des catégories d'EPCI correspondantes²¹⁶), mais aussi des produits réels : produits d'impositions intercommunales (taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, TASCOM, IFER) ; montants positifs ou négatifs de la DCRTP et du FNGIR perçus ou supportés par l'EPCI l'année précédente ; prélèvements sur les recettes de l'Etat « locaux industriels » au titre de la CFE et de la taxe foncière sur les propriétés bâties ; fractions de TVA « suppression de la taxe

²¹⁵ Le périmètre des produits intercommunaux est plus large pour les communes membres d'EPCI-FPU que pour celles membres d'EPCI-FA : il intègre la CFE, le prélèvement sur les recettes de l'Etat « locaux industriels » au titre de cette dernière et la TASCOM, qui sont au contraire des produits des communes membres d'EPCI-FA.

²¹⁶ Métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes.

d'habitation sur les résidences principales » et « suppression de la CVAE » ; montant de la dotation de compensation²¹⁷.

Les attributions de compensation pour nuisances environnementales (ACNE) éventuellement versées par des EPCI à certaines communes au titre de la présence d'éoliennes sont déduites de cette somme.

Le potentiel fiscal des départements

À la suite du schéma de financement de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le potentiel fiscal des départements est entièrement composé de produits réels : produits d'impôts locaux (moyenne sur cinq années des produits bruts des DMTO et montant des IFER perçus par le département) ; fraction de TVA affectée aux départements à la place de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, réaffectée aux communes en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et fraction de correction permettant d'assurer la neutralité financière de cette opération pour les départements ; fraction de TVA affectée aux départements en remplacement de la CVAE, supprimée dans leurs recettes en 2023 ; reliquat d'Etat de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), transféré aux départements à la suite de la suppression de la taxe professionnelle ; ancienne compensation « part salaires » de la taxe professionnelle, intégrée depuis 2004 à la dotation forfaitaire.

Le passage du potentiel fiscal au potentiel financier

Afin d'accentuer la péréquation, le potentiel financier des communes et des départements comprend non seulement le potentiel fiscal, mais aussi les dotations non péréquatrices. Le potentiel financier des communes²¹⁸ intègre ainsi le montant de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente²¹⁹. Celui des départements comprend les montants de la dotation de compensation et de la dotation forfaitaire²²⁰ perçues l'année précédente²²¹.

En revanche, il n'a pas été défini de potentiel financier pour les EPCI au motif qu'ils ne perçoivent pas de dotation forfaitaire à laquelle des écètements seraient appliqués. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une ressource fiscale directe, la dotation de compensation est intégrée au potentiel fiscal des EPCI.

²¹⁷ Sous réserve de la déduction, dont la justification est obscure, de la compensation prévue par le 2° bis du II de l'article 1648 B du code général des impôts suivante dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004. La disposition correspondante prévoyait le versement aux EPCI à fiscalité propre dont au moins une commune membre était éligible, en 1998, soit à la DSU, soit à la DSR « bourg-centre », d'une compensation égale à la baisse enregistrée, entre 1998 et 1999, de la dotation (prévue au IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987) visant à compenser la réduction (instaurée par la loi de finances rectificative du 28 juin 1982) de 16 % de la base imposable de la taxe professionnelle, à hauteur de la part dans la population totale de l'EPCI de celles des communes membres de l'EPCI éligibles à la DSU ou à la DSR « bourg-centre ».

²¹⁸ Pour la répartition de la DACOM « péréquation », le potentiel financier est majoré des recettes d'octroi de mer.

²¹⁹ Le montant de la dotation forfaitaire est minoré des montants pour l'année 2014 des compensations de la part « salaires » de la taxe professionnelle et des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, indexés à compter de 2014 sur les taux d'évolution annuelle de la dotation forfaitaire de la commune.

En outre, le montant du potentiel financier est minoré d'éventuels prélèvements effectués l'année précédente sur les recettes fiscales des communes, en particulier si le montant de la dotation forfaitaire était insuffisant pour absorber intégralement la contribution au redressement des finances publiques.

²²⁰ Après déduction du montant de la dotation forfaitaire de celui de l'ancienne compensation de la « part salaires », celle-ci étant intégrée au potentiel fiscal.

²²¹ Pour le département du Rhône, est aussi ajouté le montant de la dotation de compensation qui lui est versée par la métropole de Lyon (72,3 M€). Ce même montant est déduit du potentiel financier de cette dernière.

Annexe n° 7. Le recueil et le contrôle par les préfetures de multiples données pour répartir la DGF

Les données transmises par les préfetures correspondent à des informations qui ne peuvent être acquises auprès de sources nationales (Insee²²², DGFIP et organismes sociaux principalement) et ont ainsi un caractère subsidiaire par rapport à celles-ci.

Elles restent néanmoins nombreuses. Sauf exception (voirie départementale), elles concernent les communes et les intercommunalités :

- créations de communes nouvelles, défusions de communes et modifications de limites territoriales de communes ;
- créations, fusions, transformations, scissions et dissolutions d'EPCI et adhésions et retraits de communes de ces derniers ;
- classement des EPCI entre les EPCI à fiscalité professionnelle unique et les EPCI à fiscalité additionnelle ;
- groupements touristiques ;
- longueur de la voirie des communes et des départements ;
- nombre de places de caravanes disponibles pour les gens du voyage pour les communes et les EPCI ;
- recettes de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) pour les communes, les EPCI et les syndicats de communes ;
- passage d'un assujettissement à la REOM à un assujettissement à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou vice versa ;
- recettes de la redevance d'assainissement pour les communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles et les syndicats de communes ;
- recettes de DMTO perçues par les communes de moins de 5 000 habitants par l'intermédiaire des fonds départementaux de péréquation des DMTO ;
- dépenses de transfert constituées par des attributions de compensation et/ou des dotations de solidarité communautaire versées par les EPCI aux communes qui en sont membres ;
- attributions de compensation négatives au bénéfice des EPCI ; attributions de compensation perçues par des communes membres d'EPCI ;
- attributions de compensation pour nuisances environnementales liées aux éoliennes versées par des EPCI à certaines communes.

Depuis la « campagne DGF » 2017, première campagne observée par la Cour, la liste des informations que les préfetures doivent recenser n'a pas connu d'évolution, en dehors de l'ajout en 2022 d'une donnée supplémentaire du fait de l'extension du périmètre du potentiel fiscal des communes (recettes provenant des fonds départementaux de péréquation des DMTO).

²²² À titre exceptionnel, les préfetures doivent transmettre à la DGCL une information dont l'Insee est à l'origine (numéro Siren attribué aux EPCI à fiscalité propre nouvellement créés).

Les préfetures saisissent les données dans l’outil national Colbert mis à leur disposition par la DGCL. Afin d’alléger les tâches de saisie des préfetures, la DGCL préinscrit les valeurs de certaines données (longueur de la voirie des communes, recettes de redevance d’assainissement perçues par les communes et les EPCI), à charge pour les préfetures de les confirmer, de les modifier ou d’émettre des demandes de correction auprès de la DGCL.

Les dotations de la DGF étant des enveloppes financières fermées, la DGCL ne peut engager les travaux nécessaires à leur répartition tant qu’elle n’a pas obtenu et vérifié la cohérence ou l’exactitude de l’ensemble des informations demandées aux préfetures et aux autres sources de données.

Afin de laisser à la DGCL un temps suffisant pour vérifier les données et effectuer les calculs de répartition à partir de celles-ci, les préfetures doivent lui avoir adressé l’ensemble des données demandées par paliers (mi-octobre et 1^{er} décembre 2023 pour la « campagne DGF » de 2024) et, pour les dernières informations, dans les tous premiers jours de janvier (ensemble des « campagnes DGF »)²²³.

²²³ À une nuance près : la loi de finances rectificative pour 2012 a prévu que les EPCI à fiscalité propre nouvellement créés et issus de la fusion de plusieurs EPCI à fiscalité additionnelle ou de la fusion d’un EPCI à fiscalité additionnelle avec un syndicat intercommunal ont jusqu’au 15 janvier N+1 pour opter pour le régime de la fiscalité professionnelle unique.

Annexe n° 8. Les dispositifs de péréquation horizontale

Le graphique ci-après décrit les dispositifs de péréquation horizontale en vigueur en 2023.

Graphique n° 17 : les dispositifs de péréquation horizontale en 2023

Redistribution dans le cadre national		
Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales	Entre l'ensemble des intercommunalités et communes de France	1,000 Md€
Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FNPDMTO)	Entre l'ensemble des départements de France	1,908 Md€
Fonds de solidarité régionale	Compte tenu des critères fixés, de l'ensemble des régions de France continentale vers la Corse, les régions (Guadeloupe, La Réunion) et collectivités territoriales uniques (Guyane, Martinique) d'outre-mer et le département de Mayotte	24 M€
Redistribution dans le cadre de chaque département		
Fonds départementaux de péréquation des droits de mutation à titre onéreux	Des communes de plus de 5 000 habitants vers celles de moins de 5 000 habitants en fonction de critères fixés par les conseils départementaux	[montant estimé par la Cour à 900 M€]
Redistribution entre les collectivités de la région Ile-de-France		
Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF)	Entre l'ensemble des communes franciliennes	350 M€
Fonds de solidarité des départements de la région d'Ile-de-France (FSDRIF)	Entre l'ensemble des départements franciliens	60 M€

Source : Cour des comptes.

Une analyse détaillée des dispositifs de péréquation horizontale peut être consultée dans le rapport de la Cour sur les finances publiques de 2023, fascicule 2, chapitre III « La péréquation financière : un effort à amplifier et à mieux cibler » (octobre 2023).

Annexe n° 9. Les dotations de péréquation de la DGF : une recette importante pour certaines collectivités

1 - Une recette de premier plan pour une partie des communes

Si les dotations de péréquation représentent en moyenne près de 45 % de la DGF des communes en 2023, cette proportion varie assez fortement selon ces dernières. Elle augmente de manière croissante avec la population jusqu'à atteindre près de 50 % en moyenne pour les communes de 75 000 à 100 000 habitants, avant de se réduire ensuite entre 30 % et 35 %. Dans près d'un tiers des communes (10 220, soit 30 %), la péréquation représentait en 2023 plus de 50 % de leur DGF (après avoir retiré les communes ne percevant pas de part forfaitaire).

L'inégalité de répartition de la dotation forfaitaire joue fortement sur ce ratio pour certaines communes défavorisées au regard du critère du revenu par habitant. Les dotations de péréquation dépassent ainsi les trois quarts de la DGF de 484 communes (417 de moins de 5 000 habitants, trois de 5 000 à 19 999 habitants et treize, toutes situées en Île-de-France, d'au moins 20 000 habitants).

Les dotations de péréquation de la DGF peuvent également représenter une part importante de l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement. Sur l'ensemble des communes, cette part est de 8,8 % en moyenne, mais la médiane à 6,5 % fait apparaître une certaine concentration de cette ressource sur certaines collectivités.

Si pour 40 % des communes, les dotations de péréquation de la DGF comptent pour moins de 5 % de leurs RRF, pour 8 % d'entre elles, elles dépassent les 20 %. Pour 167 communes (moins de 0,5 %), la péréquation représente même plus du tiers de leurs recettes. C'est le cas par exemple de Sarcelles et Roubaix. L'ensemble de ces communes cumulent des bases fiscales et des revenus imposables très inférieurs à la moyenne.

2 - Un rôle plus circonscrit pour les départements

Corrélativement à leur place limitée dans la DGF versée aux départements, les dotations de péréquation représentent une part réduite des recettes de ces derniers. C'est seulement pour la Seine-Saint-Denis que la dotation de péréquation dépasse 50 % du montant total de sa DGF (72 %, du fait d'une dotation forfaitaire très faible). Cette proportion dépasse 35 % pour seulement dix autres départements (dont Mayotte) : six sont ruraux (Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Ariège, Creuse, Haute-Loire, Lozère) et perçoivent la DFM ; trois autres (Alpes-Maritimes, Haute-Savoie et Yvelines) perçoivent une DPU représentant environ 40 % du montant total de leur DGF ; pour un département (Yvelines), cette proportion atteint 100 % en raison d'une dotation forfaitaire faible ou nulle.

Contrairement aux communes, la part de la péréquation dans la DGF des départements diminue à mesure que la population augmente. Pour ceux de moins de 250 000 habitants, elle se situe en moyenne autour de 30 %, dépasse les 20 % jusqu'à 500 000 habitants, puis s'inscrit dans la moyenne au-delà.

De manière logique, la place des dotations de péréquation dans les recettes réelles de fonctionnement (2,7 % en moyenne) est bien inférieure à celle des communes. La médiane à 2,2 % indique une certaine concentration sur les départements défavorisés. C'est seulement pour 10 départements, comptant tous moins de 250 000 habitants (Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Ariège, Cantal, Creuse, Indre, Lot, Haute-Marne, Meuse, Lozère) que la dotation de péréquation dépasse 5 % de leurs RRF. Ils ont un potentiel financier et un revenu imposable par habitant inférieurs à la moyenne.

Annexe n° 10. Les effets de la péréquation entre des communes comparables de même strate démographique

1 - Un effet correctif important de la péréquation sur les inégalités de dotation forfaitaire pour une majorité de strates démographiques

Pour les couples de communes comparables de deux strates (4 et 14), il n'apparaît plus ou presque plus d'écart de montant de DGF par habitant après prise en compte des dotations de péréquation, alors qu'un écart de 12 % à 48 % se manifestait pour la seule dotation forfaitaire.

Pour la moitié des strates démographiques (6, 7, 8, 9, 10, 11 et 15), l'écart est divisé par deux en euros ou en pourcentage.

À titre d'illustration, Strasbourg est nettement défavorisée par rapport à Nantes en termes de dotation forfaitaire par habitant, comme il a été souligné. En raison notamment d'un revenu par habitant beaucoup plus faible, Strasbourg perçoit en revanche un montant de DSU plus de deux fois plus élevé que celui de Nantes (21,2 M€ contre 9,6 M€) malgré une population un peu plus faible. Ainsi l'écart de DGF par habitant avant et après péréquation n'est plus que de 24 %, alors qu'il était de 97 % pour la seule dotation forfaitaire.

Tableau n° 19 : comparaison de la DGF par habitant de communes comparables (population, potentiel fiscal et revenu par habitant) de la strate démographique 15 (2023)

Nom de la commune	Population DGF	Potentiel fiscal /habitant	Revenu imposable /habitant	Dotations forfaitaire	Dotations forfaitaire /habitant	DGF totale	DGF /habitant
STRASBOURG	300 764	1 236	14 036	25 299 397	84	49 684 408	165
NANTES	333 963	1 146	16 618	55 466 285	166	68 642 310	205
<i>Ecart</i>	<i>-33 199</i>	<i>90</i>	<i>-2 582</i>	<i>-30 166 888</i>	<i>-82</i>	<i>-18 957 902</i>	<i>-40</i>

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGCL.

Pour deux strates (2 et 5), les dotations de péréquation font même plus que compenser l'inégale répartition de la dotation forfaitaire. Les communes les plus défavorisées bénéficient d'un écart positif de DGF après péréquation, alors que cet écart était négatif au niveau de la dotation forfaitaire. Les cas de Nogent-le-Roi et de Rousies illustrent l'effet de la péréquation : alors que la première accusait un retard de 20 € par habitant de dotation forfaitaire, elle ressort de la répartition totale de la DGF avec une avance de 39 €. Si les deux communes perçoivent une DNP et une fraction « péréquation » de la DSR identiques, l'écart résulte de la fraction « bourg centre » de la DSR que perçoit Nogent, alors que Rousies, qui se situe dans l'agglomération de Maubeuge, n'y a pas droit.

Tableau n° 20 : comparaison de la DGF par habitant de communes comparables (population, potentiel fiscal et revenu par habitant) de la strate démographique 5 (2023)

Nom de la commune	Population DGF	Potentiel fiscal /habitant	Revenu imposable /habitant	Dotations forfaitaire	Dotations forfaitaire /habitant	DGF totale	DGF /habitant
NOGENT-LE-ROI	4 122	859	14 494	286 023	69	632 628	153
ROUSIES	4 161	843	14 274	370 644	89	476 321	114
<i>Ecart</i>	<i>-39</i>	<i>16</i>	<i>220</i>	<i>-84 621</i>	<i>-20</i>	<i>156 307</i>	<i>39</i>

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGCL.

2 – Des inégalités de répartition qui ne se réduisent pas dans tous les cas

En revanche, pour deux couples de communes (relevant des strates 1 et 3), l'effet de la péréquation ne permet pas de réduire, sans même parler de neutraliser, l'écart de montant de DGF par rapport à celui qui résultait de la seule dotation forfaitaire.

Tableau n° 21 : comparaison de la DGF par habitant de communes comparables (population, potentiel fiscal et revenu par habitant) de la strate démographique 3 (2023)

Nom de la commune	Population DGF	Potentiel fiscal /habitant	Revenu imposable /habitant	Dotations forfaitaire	Dotations forfaitaire /habitant	DGF totale	DGF /habitant
SAND	1 400	680	16 459	101 854	73	132 033	94
STEENE	1 400	654	16 346	148 930	106	195 075	139
<i>Écarts</i>	<i>0</i>	<i>26</i>	<i>114</i>	<i>-47 076</i>	<i>-34</i>	<i>-63 042</i>	<i>-45</i>

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGCL.

Sand, dont les caractéristiques sont comparables à celles de Steene (strate 3), percevait en 2023 34 € de moins de dotation forfaitaire par habitant (- 46 %). Ce rapport reste inchangé (- 48 %) après péréquation. La DGF par habitant versée à Sand, qu'il s'agisse de la DGF totale ou de la seule dotation forfaitaire, représente 68 % de celle de Steene. Cette dernière commune, dont l'effort fiscal est un tiers plus élevé, perçoit deux fois plus de DNP que Sand, ainsi qu'un tiers de DSP « péréquation » en plus compte tenu d'un potentiel fiscal légèrement inférieur.

3 – Des écarts qui peuvent s'accroître en faveur de communes pauvres

Sur l'échantillon de 15 couples de communes, le rapport entre les communes se dégrade en apparence dans un cas après prise en compte des dotations de péréquation : l'écart de DGF par habitant entre Créteil et Avignon (strate 13) en faveur d'Avignon passe de 30 % à 43 % après prise en compte des dotations de péréquation. Alors qu'Avignon perçoit 35 € de plus de dotation forfaitaire par habitant, l'écart passe à 90 € au niveau de la DGF totale, en raison d'une DSU près de deux fois plus élevée (13 M€ contre 7 M€) alors que leurs DNP sont presque identiques (environ 1,5 M€). Cette incohérence apparente peut toutefois s'expliquer par une différence de revenu par habitant. Le cas d'Avignon, qui connaît un faible revenu par habitant (1 600 € de moins), illustre la puissance péréquatrice de la DSU.

Tableau n° 22 : comparaison de la DGF par habitant de communes comparables (population, potentiel fiscal et revenu par habitant) de la strate démographique 13 (2023)

Nom de la commune	Population DGF	Potentiel fiscal /habitant	Revenu imposable /habitant	Dotations forfaitaire	Dotations forfaitaire /habitant	DGF totale	DGF /habitant
CRETEIL	93 406	1 282	13 709	10 794 273	116	19 819 726	212
AVIGNON	94 490	1 265	12 114	14 214 266	150	28 579 019	302
<i>Écarts</i>	<i>-1 084</i>	<i>17</i>	<i>1 595</i>	<i>-3 419 993</i>	<i>-35</i>	<i>-8 759 293</i>	<i>-90</i>

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGCL.

Annexe n° 11. La classification des communes appliquée par l'Insee

Pour déterminer le caractère urbain ou rural d'une commune, l'Insee applique une méthodologie définie par Eurostat. Celle-ci consiste à découper le territoire national en carreaux d'un kilomètre de côté, à déterminer la densité de population de chaque carreau et à agréger les carreaux de densité équivalente, qui forment ainsi des « *clusters* ».

En fonction de la part de sa population comprise dans les différents « *clusters* », chaque commune est affectée à l'une des sept catégories suivantes : quatre catégories de communes urbaines, densément peuplées (grand centre urbain) ou de densité intermédiaire (centre urbain intermédiaire, ceinture urbaine et petite ville) et trois catégories de communes rurales (bourg rural, commune rurale à habitat dispersé et commune rurale à habitat très dispersé).

À titre d'illustration, la commune A. est classée parmi les centres urbains intermédiaires : au 1^{er} janvier 2023, 60,3 % de sa population résidait dans des carreaux dont la population et la densité caractérisent l'existence d'un centre urbain intermédiaire (niveau 2), 31,7 % dans des carreaux caractéristiques d'une petite ville (niveau 4), 6 % dans des carreaux propres à une commune rurale à habitat dispersé (niveau 6) et 2 % dans des carreaux correspondant à une commune rurale à habitat très dispersé (niveau 7). Les catégories relatives aux grands centres urbains (niveau 1), aux ceintures urbaines (niveau 3) et aux bourgs ruraux (niveau 5) n'étaient pas représentées.

Graphique n° 18 : les critères de classement des communes en sept catégories appliqués par l'Insee

		Seuil de population des agrégats de carreaux				
		>= 50 000 habitants	5 000 - 49 999 habitants		500 - 4 999 habitants	Sans critère de population
Densité des carreaux en habitants / km ²	>= 1 500	Cluster urbain - niveau 1	Cluster urbain dense - niveau 2			
	>= 300		Cluster urbain semi-dense périurbain - niveau 3	Cluster urbain semi-dense non périurbain - niveau 4	Cluster rural - niveau 5	
	>= 50					Carreaux ruraux de faible densité (habitat dispersé) - niveau 6
	< 50					Carreaux ruraux de très faible densité (habitat très dispersé) - niveau 7

Source : Cour des comptes à partir d'informations de l'Insee.

Annexe n° 12. Conséquences financières d'une suppression de la DNP et de la part « péréquation » de la DSR

Au regard des montants versés en 2023, la suppression de la DNP et de la DSR « péréquation » conduirait à redistribuer 1,5 Md€ au total.

Pour chacune des strates, le tableau ci-dessous identifie les communes qui perçoivent chacune des dotations suivantes : DSR « bourg-centre » et « péréquation » et la DNP.

Tableau n° 23 : nombre de communes percevant les DSR « bourg-centre » et « péréquation » et la DNP et montants perçus en 2023 (en millions d'euros)

Strate démographique	Nombre de communes	DSR bc	M€	%	DSR p	M€	%	DNP	M€	%
0 à 499	17 281	212	6,06	1,2%	16 880	141,75	97,7%	9 856	46,56	57,0%
500 à 999	6 998	720	44,03	10,3%	6 869	134,55	98,2%	4 706	63,06	67,2%
1 000 à 1 999	4 823	1 217	131,93	25,2%	4 743	154,30	98,3%	3 176	82,51	65,9%
2 000 à 3 499	2 371	939	164,54	39,6%	2 232	121,39	94,1%	1 542	72,27	65,0%
3 500 à 4 999	1 032	500	121,67	48,4%	1 014	76,64	98,3%	666	48,21	64,5%
5 000 à 7 499	854	398	133,26	46,6%	839	87,00	98,2%	539	57,96	63,1%
7 500 à 9 999	410	159	71,43	38,8%	405	56,90	98,8%	262	36,77	63,9%
10 000 à 14 999	391	43	21,61	11,0%	10	2,16	2,6%	253	49,15	64,7%
15 000 à 19 999	182	28	13,44	15,4%	6	2,05	3,3%	114	31,91	62,6%
20 000 à 34 999	262	3	1,51		3	1,45		166	62,52	63,4%
35 000 à 49 999	89							65	37,98	73,0%
50 000 à 74 999	66							43	47,11	65,2%
75 000 à 99 999	24							18	28,96	75,0%
100 000 à 199 999	31							22	31,84	71,0%
200 000 et plus	11							10	44,53	90,9%
TOTAL	34 825	4 219	709,46		33 001	778,19		21 438	741,33	61,6%
TOTAL - 20 000 hab	34 342	4 216	707,95		32 998	776,74		21 114	488,39	
%	98,6%	12,3%	99,8%		96,1%	99,8%		61,5%	65,9%	
TOTAL + 20 000 hab	483	3	1,51		3	1,45		324	252,94	
%	1,4%	0,6%	0,2%		0,6%	0,2%		67,1%	34,1%	

Il est proposé de donner les destinations suivantes aux montants des dotations supprimées :

Dotations supprimées	Dotations renforcées	En M€	Communes concernées par les dotations renforcées
DNP	DSR bourg-centre	312,61	Communes rurales remplissant les critères
DNP	DSU	776,74	Communes urbaines remplissant les critères
DSR « Péréquation »	DSR cible	428,73	Communes rurales remplissant les critères
DSR « Péréquation » et « bourg-centre »	DSU	2,96	3 communes percevant à tort la DSR
		1 521,04	

Annexe n° 13. Des garanties étendues d'évolution des dotations de péréquation versées aux collectivités

Le tableau ci-après détaille les règles qui empêchent ou limitent les diminutions de dotations de péréquation ou étalent dans le temps les conséquences de la disparition de l'éligibilité des collectivités à ces dotations.

Tableau n° 24 : règles d'encadrement de la diminution des dotations de péréquation de la DGF, hors communes nouvelles

Collectivité	Garantie d'évolution par rapport à l'année N-1
1/ Absence de toute diminution de la dotation en année N par rapport à l'année précédente N-1	
Départements métropolitains	Montant de la DFM (depuis 2006) et de la DPU (depuis 2012), à condition que le département reste éligible à l'une ou l'autre de ces dotations.
Départements d'outre-mer	Montants des quotes-parts individuelles de DFM et de DPU (depuis 2009).
Communes métropolitaines	Montant de la DSU, à condition que la commune reste éligible à cette dotation (depuis 2005).
Communes d'outre-mer	Somme de la DACOM « socle » et de la DACOM « péréquation » par habitant par rapport au montant de la DACOM par habitant en 2019, avant l'entrée en vigueur de la dotation de péréquation des communes d'outre-mer en 2020 (DPOM). Ajustement opéré au sein de la DPOM.
Intercommunalités	Montant de la dotation d'intercommunalité (DI) par habitant pour les EPCI à fiscalité propre : <ul style="list-style-type: none"> - qui changent de catégorie ; - créés ex nihilo l'année précédente ; - dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 60 % du potentiel fiscal moyen de la même catégorie d'intercommunalité ; - dont l'intégration fiscale est considérée comme élevée (CIF supérieur à 50 % pour les communautés de communes et à 35 % pour les autres intercommunalités). Montant de la DI par habitant pour la Métropole du Grand Paris.
2/ Diminution limitée de la dotation en année N par rapport à l'année précédente N-1	
Communes métropolitaines	Montant des fractions « péréquation » et « cible » de la DSR non inférieur en année N à 90 % des montants de l'année N-1, à condition que la commune reste éligible à ces fractions (depuis 2012 pour la fraction « péréquation » et 2023 pour la fraction « cible »). Montant de la part « principale » de la DNP non inférieur en année N à 90 % de celui perçu en N-1, à condition que la commune reste éligible à la dotation. Même chose pour la part « majoration » (depuis 2012).
Intercommunalités	Montant de la dotation d'intercommunalité par habitant non inférieure en année N à 95 % de celle de l'année N-1 pour les EPCI à fiscalité propre qui appartiennent depuis au moins trois ans à la même catégorie (depuis 2019).
3/ Etalement dans le temps des conséquences de la fin de l'éligibilité à la dotation	
Départements métropolitains	En cas de perte d'éligibilité à la DPU ou à la DFM en N, attribution en N d'une garantie de sortie égale à 2/3 de la DPU ou de la DFM perçue en N-1, puis attribution en N+1 d'une garantie de sortie égale à 1/3 de la DPU ou de la DFM perçue en N-1 (depuis 2005 pour la DPU et 1996 pour la DFM). <u>Pas de cas d'application en pratique.</u>

Collectivité	Garantie d'évolution par rapport à l'année N-1
Départements d'outre-mer	<p>Sans objet pour la DPU : les départements d'outre-mer y sont de droit éligibles.</p> <p>Les départements ultra-marins doivent remplir les conditions d'éligibilité applicables aux départements métropolitains pour percevoir la DFM. S'ils perdent cette éligibilité, ils percevront la même garantie que les départements métropolitains. <u>Pas de cas d'application en pratique.</u></p>
Communes métropolitaines	<p>DSR fractions « bourg-centre » et « cible » : 50 % du montant perçu en N-1 quand la commune cesse d'être éligible à la dotation en N (garantie pour un an non reconductible).</p> <p>DSU : 50 % du montant perçu en N-1 quand la commune cesse d'être éligible à la dotation en N (garantie pour un an non reconductible).</p> <p>Si la commune cesse d'être éligible en raison d'une population devenant inférieure à 5 000 habitants, étalement sur 10 années de la suppression de l'attribution de la dotation (90 % en N, 80 % en N+1, ..., 0 % en N+9).</p> <p>Si la commune cesse d'être éligible en raison de l'impact sur son potentiel financier du passage à la fiscalité professionnelle unique de son intercommunalité de rattachement deux années plus tôt, étalement sur 6 années de la suppression de l'attribution de la dotation (90 % en N, 80 % en N+1, 70 % en N+2, 60 % en N+3, 50 % en N+4, 0 % en N+5).</p> <p>DNP : 50 % du montant de la part « principale » perçue en N-1 quand la commune cesse d'être éligible à la dotation en N (garantie pour un an non reconductible). En revanche, pas de garantie de sortie pour la part « majoration » si la commune cesse d'y être éligible (à compter de 2024).</p>
Communes d'outre-mer	Sans objet, toutes les communes d'outre-mer sont éligibles à la DACOM.
Intercommunalités	Sans objet, toutes les intercommunalités sont éligibles à la dotation d'intercommunalité.

Source : Cour des comptes, d'après les dispositions du code général des collectivités territoriales.

Lorsqu'une collectivité peut bénéficier de plusieurs garanties d'évolution à la baisse, la plus favorable s'applique à elle.

D'autres règles, détaillées ci-après, plafonnent l'augmentation des dotations de péréquation d'une année à l'autre.

Tableau n° 25 : règles de plafonnement de la hausse des dotations de péréquation de la DGF, hors communes nouvelles

Collectivité	Plafonnement de l'augmentation en année N par rapport à l'année précédente N-1
Départements	Plafonnement à 130 % pour la DFM et à 120 % pour la DPU des montants perçus en année N par rapport à ceux perçus en N-1 (depuis 2005). <u>Pas de cas d'application en pratique.</u>
Départements ultra-marins	Pas de plafonnement.
Communes métropolitaines	<p>DSR : montant des trois fractions (« bourg-centre », « péréquation » et « cible ») de la DSR plafonné en année N à 120 % du montant de la fraction concernée par rapport à celui perçu en N-1 (depuis 2012 pour les fractions « bourg-centre » et « péréquation » et depuis 2023 pour la fraction « cible »). <u>Pas de cas d'application en pratique.</u></p> <p>DNP : plafonnement en année N à 120 % du montant de la part « principale » et de celui de la part « majoration » par rapport à ceux perçus en N-1 (depuis 2012).</p> <p>DSU : plafonnement à 4 000 000 € de l'augmentation annuelle de l'attribution individuelle (depuis 2005). <u>Pas de cas d'application en pratique.</u></p>
Communes d'outre-mer	Pas de plafonnement.
Intercommunalités	Plafonnement des montants de dotation d'intercommunalité perçus en année N à 110 % de ceux perçus en N-1, à l'exception des communautés de communes les plus fragiles en 2023 ²²⁴ . Plafonnement porté à 120 % à compter de 2024.

Source : Cour des comptes, d'après les dispositions du code général des collectivités territoriales.

²²⁴ Communautés de communes « de moins de 20 001 habitants, dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal par habitant moyen des communautés de communes appartenant à la même catégorie et dont la dotation par habitant perçue l'année précédente est inférieure à 50 % de la dotation moyenne par habitant perçue par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre l'année précédente ».