

Comité des finances locales

Groupe de travail sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement

Les indicateurs de charges utilisés dans la répartition de la DGF

Vue générale des indicateurs de charges utilisés

Communes	EPCI à FP	Départements
Population logarithmée	-	-
Revenu par habitant	Revenu par habitant	Revenu par habitant
Proportion de logements sociaux	-	-
Proportion de bénéficiaires des aides au logement	-	Proportion de bénéficiaires des aides au logement
Proportion de bénéficiaires du RSA (<i>outr-mer uniquement</i>)	-	Proportion de bénéficiaires du RSA
Nombre d'enfants de 3 à 16 ans	-	-
Longueur de voirie	-	Longueur de voirie
-	Coefficient d'intégration fiscale	-

Sommaire

1. Les indicateurs de charges communs à plusieurs niveaux de collectivité

Le revenu par habitant

La proportion de bénéficiaires des aides au logement et du RSA

La longueur de voirie

Les logements sociaux

2. Les indicateurs de charges spécifiques à un niveau de collectivité

Le coefficient logarithmique

Le coefficient d'intégration fiscale

1.1. Le revenu par habitant

Souvent confondu avec un indicateur de ressources, le revenu par habitant est en réalité pris en compte comme un indicateur inversement proportionnel au besoin de service public.

Il s'agit donc bien d'un indicateur de charges.

Il intervient :

- dans l'éligibilité à la DSR-cible ;
- dans l'éligibilité et la répartition de la DSU (à hauteur de 25%, poids renforcé par la LFI 2017) ;
- dans la répartition de la DPOM (à hauteur de 22,2 %) ;
- dans la répartition de la dotation d'intercommunalité (à hauteur de 17% de la dotation de péréquation, qui représente 70% de la DI) ;
- dans l'éligibilité et la répartition de la dotation de péréquation urbaine (DPU) des départements (à hauteur de 15%).

1.1. Le revenu par habitant

Le principal inconvénient de l'indicateur de revenu par habitant est sa sensibilité aux changements de résidence d'habitants à forts revenus.

→ Fort impact sur l'éligibilité des petites communes à la DSR « cible » : environ 800 communes entrantes et sortantes chaque année, sur 10 000 éligibles.

→ Corrigé en LFI 2024 par la moyennisation sur 3 ans du revenu par habitant pris en compte pour la DSR « cible », ce qui devrait réduire de 15% environ ces entrées et sorties annuelles.

Question de la prise en compte éventuelle du **revenu médian**

→ Prérequis : disponibilité et publicité des données pour l'intégralité des collectivités

→ Donnée indisponibles :

→ pour la Guadeloupe, la Guyane et Mayotte,

→ pour les communes de moins de 50 foyers fiscaux (soit près de 3 500 communes)

1.2. La proportion de bénéficiaires des aides au logement et du RSA

La proportion de bénéficiaires des aides au logement et du RSA sont autant des indicateurs de **fragilité sociale** que de charges financières (*cf. débats parlementaires sur le PLF 2005*).

Aides au logement

Les aides au logement retenues sont celles gérées par la CNAF et la MSA.

Le nombre de bénéficiaires pris en compte est le nombre total, incluant les conjoints et personnes à charge vivant habituellement dans le foyer des bénéficiaires.

Il intervient :

- dans la répartition de la DSU (à hauteur de 30%) ;
- dans la répartition de la DPOM (à hauteur de 22,2 %) ;
- dans la répartition de la dotation de péréquation urbaine (DPU) des départements (à hauteur de 25%).

RSA

Donnée toujours prise en compte pour les départements recentralisateurs, car représente la fragilité sociale de ces départements.

La donnée prise en compte est le nombre de foyers bénéficiaires, incluant les bénéficiaires du « RSA-jeunes ».

Il intervient :

- dans la répartition de la DPOM (à hauteur de 22,2 %) ;
- dans la répartition de la dotation de péréquation urbaine (DPU) des départements (à hauteur de 10%).

1.3. La longueur de voirie

La voirie communale est l'un des critères de **calcul de la dotation de solidarité rurale (DSR)**.

Sa longueur est prise en compte dans la répartition des fractions « péréquation » et « cible », à hauteur de 30% pour chacune.

$$\begin{aligned} \text{Attribution DSR – cible ou DSR – péréquation} &= 30\% * \text{population DGF} * \left(1 + \frac{PFi - pfi}{PFi}\right) * \text{effort fiscal} \\ &+ 10\% * \text{population DGF} * \left(1 + \frac{PFIS - pfis}{PFIS}\right) \\ &+ 30\% * \text{longueur de voirie communale} \\ &+ 30\% * \text{nombre d'enfants de 3 à 16 ans} \end{aligned}$$

Avec :

pfi = potentiel financier par habitant de la commune

pfis = potentiel financier par km² de la commune

PFi = potentiel financier moyen par habitant des communes de la strate

PFIS = potentiel financier par km² moyen des communes <10 000 habitants

1.3. La longueur de voirie

La voirie départementale est l'un des critères de **calcul de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) des départements**

Sa longueur est prise en compte à hauteur de 30%.

$$\begin{aligned} \text{Attribution DFM} &= \mathbf{30\% * longueur de voirie départementale} \\ &+ 30\% * \left(\frac{\text{Potentiel financier par km}^2 \text{ moyen}}{\text{Potentiel financier par km}^2 \text{ du département}} \right) \\ &+ 40\% * \left(\frac{\text{Potentiel financier par habitant moyen}}{\text{Potentiel financier par habitant du département}} \right) \end{aligned}$$

1.3. La longueur de voirie

Les **objectifs** de l'indicateur de voirie communale

Sont :

- de tenir compte des charges de ruralité ;
- en reflétant l'étendue et/ou la densité du territoire de la commune.

Ne sont pas :

- de compenser les charges directement liées à l'entretien des routes communales :
 - La DGF a vocation à compenser les charges générales des collectivités, et non une politique publique particulière ;
 - La hausse marginale de DSR liée au recensement d'un kilomètre de voirie supplémentaire (276 € environ pour la fraction péréquation et 484 € pour la fraction cible) est sans rapport avec les charges d'entretien réellement supportées.

1.3. La longueur de voirie

L'indicateur de voirie communale s'accompagne pour les collectivités de **plusieurs inconvénients** :

- en termes d'équité de traitement :
 - l'appartenance d'une commune à une métropole ou à une communauté urbaine (qui concerne près de 1 500 communes) entraîne **l'obligation légale de transférer la propriété de la voirie communale à l'intercommunalité. La voirie transférée ne peut alors plus être prise en compte dans le calcul de la DSR.**
 - ces communes se retrouvent donc potentiellement privées d'une partie de leur DSR, alors même que les charges que l'indicateur est censé représenter, liées à l'étendue et à la densité du territoire communal, n'ont pas évolué ;
- de cohérence :
 - la longueur de voirie est liée à l'occupation des sols, ce qui **tend à favoriser les communes rurales les plus urbanisées**, en contradiction avec l'objet de la DSR ;
 - elle **ne rend pas compte de la diversité des charges liées à l'espace** auxquelles sont confrontées les communes rurales et n'est pas adaptée au nouveau système de délégation aux communes de l'entretien de la voirie permise par la loi 3DS.

1.3. La longueur de voirie

Rappel historique :

- La longueur de voirie était prise en compte dans la dotation forfaitaire jusqu'en 2005 ; **le critère a toutefois été figé de 1993 à 2005.**
- **La loi de finances pour 2005 a supprimé le critère pour le remplacer par une part « superficie »** égale à 3€ par hectare (5€ pour les communes de montagne), afin de mieux rendre compte de l'étendue du territoire des communes rurales et les charges afférentes.
- Comme en 2005, il a été proposé en 2022 que la longueur de voirie communale soit remplacée par un **critère représentant mieux les charges de ruralité**, dont les données seraient plus objectives et rapidement disponibles.
- **Délibération du CFL du 6 septembre 2022** estimant « *que les inconvénients identifiés de l'indicateur de longueur de voirie communale justifient son remplacement en 2023, par le biais de la loi de finances, par un indicateurs tenant compte de la superficie, pondérée par la densité et par la population, de nature à refléter de manière plus objective et homogène les charges communales liées à l'entretien de l'espace, à la répartition de la population sur le territoire et aux besoins d'équipements et de services en milieu rural* ».
- Rejet au Sénat lors de l'examen du PLF 2023.

1.4. La proportion de logements sociaux

La proportion de logements sociaux dans le nombre total de logements d'une commune intervient pour la détermination de **l'éligibilité et la répartition de la DSU, à hauteur de 15 %**.

Sont pris en compte, en application de l'article L. 2334-17 du CGCT, les logements sociaux détenus par :

- des OHLM ou des SEM locales (98 % du total), y compris les logements du CNOUS (0,7 %);
- les filiales de la société ICADE, rachetée par le groupe canadien Colliers en 2016 (0,03 % du total) ;
- les houillères de bassin et les Charbonnages de France (1,5 % du total) ;

Les logements sociaux faisant l'objet d'une ORCOD-IN sont également pris en compte (0,2 % du total).

→ La proportion de logements sociaux est un indicateur de charges *via* la fragilité sociale qu'il représente, et qui s'accompagne d'une plus grande propension à « consommer » des services publics.

→ La focalisation de l'indicateur actuel sur la forme juridique du détenteur des logements sociaux peut donc être interrogée : il pourrait ainsi être proposé de l'étendre à l'ensemble des logements sociaux recensés par le ministère chargé du logement.

2.1. Le coefficient logarithmique : historique

1985 : mise en place
d'un coefficient
logarithmique pour
pondérer l'évolution
de la population

1993 : suppression
de la prise en
compte de la
population dans la
dotation forfaitaire

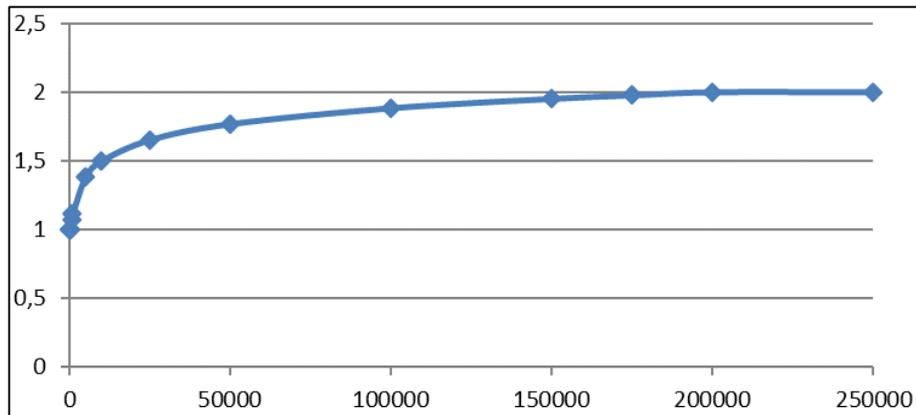
2004 : réintégration
de la population
dans le calcul de la
dotation forfaitaire

2015 : mise en place
du dispositif actuel
sur le coefficient
logarithmique de la
population

Ce coefficient n'intervient que dans la répartition de la dotation forfaitaire.

Graphiquement, il se traduit par une **courbe positive et concave à croissance initiale rapide** mais dont le gain marginal diminue pour toute unité supplémentaire.

→ Chaque habitant en plus (ou en moins) « rapporte » (ou coûte) à la commune une somme comprise entre 64,46 € et 128,93 € en fonction d'un coefficient compris entre 1 et 2 et croissant de manière logarithmique avec la population de la commune.



2.1. Le coefficient logarithmique a pour objectif de représenter les charges de centralité

Le coefficient logarithmique permet de prendre en compte des charges objectives liées à la « centralité » :

- Quand une collectivité a une population importante, les équipements et services publics qu'elle finance profitent généralement à un territoire plus large, englobant notamment les petites communes des environs.
- Il n'a pas pour objectif d'octroyer un avantage indu aux « urbains » au détriment des territoires ruraux.

Dans les faits, les attributions de dotation forfaitaire par habitant ne varient pas dans un intervalle de 1 à 2 :

- Le rapport réel entre la strate de communes la moins peuplée et les celles de communes de 100 000 à 200 000 habitants n'est que de 1 à 1,4.
- **Les communes de moins de 500 habitants perçoivent 10€ par habitant de plus en moyenne que les communes de plus de 200 000 habitants.** Les petites communes ne sont donc pas défavorisées par le système actuel.

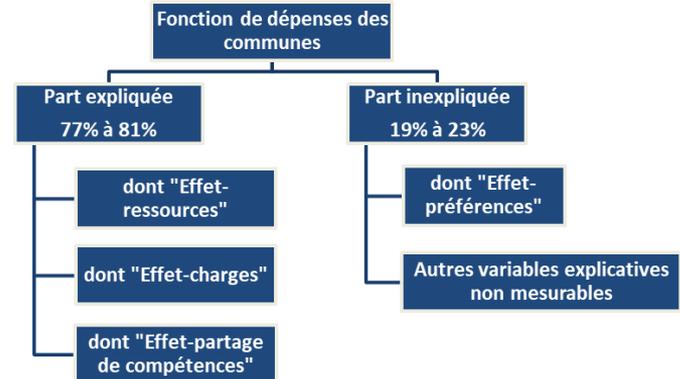
2.1. Le coefficient logarithmique est fondé sur des travaux économétriques qui en ont démontré la pertinence

Travaux de 2004 « Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales » de Guy Gilbert et Alain Guengant

- « **L'effet charge** » correspond aux variations du coût de fourniture des services collectifs de proximité, en dehors de toute possibilité d'influence du décideur local. Il prend notamment en compte la population et les résidences secondaires.
- « **L'effet-ressources** » est lié au fait que toutes les communes ne disposent pas du même niveau de ressources par habitant ;
- « **L'effet-partage des compétences** » résulte de l'organisation institutionnelle de la commune et de son appartenance ou non à une structure intercommunale.
- **Le reliquat non expliqué par le modèle** (19% à 23% du total de la dépense) correspond à un « effet-préférences », c'est-à-dire aux choix de gestion des collectivités.

Travaux de 2012 d'Alain Guengant :

- Certaines **déséconomies d'échelle supportées par les communes rurales**, notamment celles dont la densité de population est faible (confirmé par le rapport de C. Pires Beaune et de J. Germain de 2015).
- Le **modèle est le plus efficace pour une commune de 275 000 habitants**, en dessous il a tendance à surestimer les charges et au-dessus, à les sous-estimer.



2.1. Le coefficient logarithmique est fondé sur des travaux économétriques qui en ont démontré la pertinence

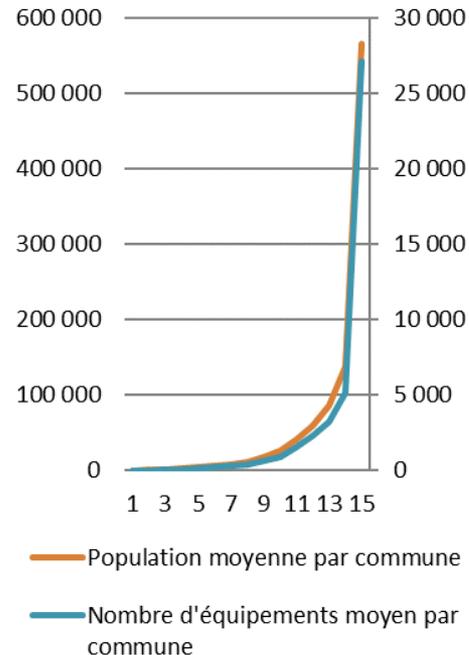
La Cour des comptes confirme en 2016 les résultats de 2004 :

- Le poids des choix de gestion serait plus fort (30%), mais l'effet-charges serait bien d'environ 22%.

La Cour des comptes décompose l'effet-charges à travers plusieurs indicateurs :

- Actifs au lieu d'emploi (30%) ;
- Population communale (11%) ;
- Intensité de la fonction touristique ;
- Enfants en âge d'être scolarisés.

→ En l'absence d'une base de données exhaustive et juridiquement opposable des équipements publics collectifs locaux par commune, le coefficient logarithmique demeure l'indicateur le plus fiable des charges de centralité.



2.1. Limites du coefficient logarithmique

L'analyse économétrique menée spécifiquement en 2004 ne peut rendre compte en totalité de la très grande hétérogénéité des situations supportées par les collectivités.

Etude de 2019 sur l'impact de la densité sur les coûts des infrastructures et services publics » (Breuillé, Grivault, Gallo et Le Goix)

- La **densification entraîne dans l'ensemble une baisse des dépenses publiques.**
- Cependant, une politique de densification n'aura pas les mêmes effets selon les types de tissus urbains : les coûts de densification concernent plutôt les communes périurbaines alors que les dépenses baissent avec la concentration de la population, notamment dans les pôles métropolitains.

→ **Faut-il intégrer la densité des espaces dans le calcul de la dotation forfaitaire ?**

2.1. Simulation d'une suppression du coefficient logarithmique

L'hypothèse d'une suppression du coefficient logarithmique (ou le choix d'un coefficient à valeur unique) conduirait à ce que **toute variation de la population d'une commune ait, indépendamment de la taille de la commune, le même effet** en termes de gain ou de perte de dotation forfaitaire.

Deux scénarios principaux peuvent être envisagés :

- Une **harmonisation à la hausse** de la valeur du coefficient de majoration fixé à sa valeur maximale actuelle, soit à 2. Cela reviendrait donc à définir un montant unitaire par **habitant égal à plus ou moins 128,93 €**;
- Une **harmonisation à la baisse** de la valeur du coefficient de majoration à 1. Dans cette simulation, toute variation à la hausse ou à la baisse d'un habitant serait d'un montant égal à **64,46 €**.

2.1. Simulation de suppression du coefficient logarithmique

La suppression du coefficient logarithmique entraînerait **plusieurs conséquences dans toutes les hypothèses** :

- **les communes de moins de 500 habitants seraient les principales bénéficiaires de cette modification** : le nombre de communes écrêtées dans cette strate diminuerait de 80 % environ et le montant de leur écrêtement serait réduit de 85 % environ ;
- à partir de 10 000 habitants, le nombre de communes écrêtées progresserait (+ 3 %). **Au-delà de 20 000 habitants, le nombre de communes écrêtées progresserait de 30%, et jusqu'à +173% pour les communes de 100 000 à 200 000 habitants, dont le montant d'écrêtement serait triplé.**

Simulations sur dotation forfaitaire 2022

		Evolution du nombre de communes écrêtées		Evolution du montant de l'écrêtement	
		64,50 €	129 €	64,50 €	129 €
Strate 1	0 à 499 habitants	-80%	-80%	-87%	-85%
Strate 2	500 à 999 habitants	-74%	-74%	-84%	-82%
Strate 3	1 000 à 1 999 habitants	-57%	-57%	-75%	-71%
Strate 4	2 000 à 3 499 habitants	-38%	-39%	-63%	-58%
Strate 5	3 500 à 4 999 habitants	-25%	-25%	-52%	-46%
Strate 6	5 000 à 7 499 habitants	-14%	-14%	-40%	-33%
Strate 7	7 500 à 9 999 habitants	-4%	-4%	-29%	-21%
Strate 8	10 000 à 14 999 habitants	3%	3%	-18%	-8%
Strate 9	15 000 à 19 999 habitants	7%	7%	-6%	5%
Strate 10	20 000 à 34 999 habitants	19%	19%	12%	24%
Strate 11	35 000 à 49 999 habitants	28%	28%	42%	58%
Strate 12	50 000 à 74 999 habitants	57%	57%	55%	71%
Strate 13	75 000 à 99 999 habitants	31%	31%	65%	80%
Strate 14	100 000 à 199 999 habitants	121%	121%	245%	280%
Strate 15	200 000 habitants et plus	83%	83%	29%	32%
Ensemble		-63%	-63%	-5%	3%

2.2. Le coefficient d'intégration fiscale

Le CIF permet de mesurer l'intégration d'un EPCI à travers le rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements.

Compris entre 0 et 1, ce ratio constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement et permet de mesurer l'intégration réelle des EPCI ; plus il tend vers 1, plus l'EPCI est intégré.

Il s'agit ainsi d'un paramètre essentiel du calcul de la dotation d'intercommunalité des EPCI puisqu'il intervient à la fois dans leur dotation de base et dans leur dotation de péréquation.

Catégorie d'EPCI	CIF moyen 2023
CC à FA	0,358959
CC à FPU	0,397788
CA (FPU)	0,395780
CU et métropoles (hors MGP)	0,458059
CU et métropoles (avec MGP)	0,327148

2.2. Le coefficient d'intégration fiscale

Depuis 2001, les produits des taxes et redevances pris en compte pour le calcul du CIF diffèrent d'une catégorie d'EPCI à une autre afin de tenir compte des spécificités propres à chacune d'elles, en particulier les flux financiers entre EPCI et communes membres (dépenses de transfert et attributions de compensation négatives).

Les produits pris en compte dans le CIF ont été adaptés récemment :

- en LFI 2021, pour remplacer les recettes de THRP par leurs ressources de substitution (fraction de TVA ou produit de TFPB) et pour intégrer les PSR compensant les abattements de bases de TFPB et de CFE dans le cadre de la réforme des impôts de production ;
- en LFI 2022, pour intégrer le PSR FNGIR
- en LFI 2024, pour remplacer les produits de CVAE par les fractions de TVA attribuées en compensation.

	TFB	TFNB	THRS	CFE	TEOM	REOM	TAFNB	CVAE	IFER	TASCOM	FNGIR	Fraction du produit de TVA	PSR compensant la TFPB (réforme des impôts de production)	PSR compensant la CFE (réforme des impôts de production)	Redevance d'assainissement	DCRTP	Compensation ZRU ZFU ZFC DOM et Statut fiscal Corse	Dotation de compensation	Dépenses de transfert	PSR FNGIR	Attributions de compensation négatives
CC FA	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x			x			x	x	
CC FPU	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x
CA	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
CU / Métropoles FPU	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
CU FA	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x		x	x				x	