Groupe de travail du comité des finances locales (CFL) relatif à la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Bilan intermédiaire – avril 2024

A la suite du Comité des finances locales (CFL) du 26 septembre 2023, la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales a exprimé son souhait de renforcer la concertation portant sur les finances locales.

Dans ce contexte, le CFL a décidé de se saisir de la réflexion engagée sur la réforme de la DGF, conformément au souhait du Président de la République exprimé dans son discours du 22 novembre 2023.

La loi prévoit en effet que la CFL a notamment « *pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales* » (article L1211-4 du CGCT). L'élaboration de réformes sur la base des travaux des groupes de travail du CFL est une méthode éprouvée à plusieurs reprises ces dernières années, par exemple pour la réforme des indicateurs financiers (2020-2022), la réforme de la péréquation outre-mer (2019) ou encore la réforme des dotations de péréquation (DSU, dotation d'intercommunalité).

Cette note présente le bilan intermédiaire des quatre premières réunions du groupe de travail du CFL sur la réforme de la DGF qui se sont tenues depuis le début de l'année 2024.

I. Les premiers groupes de travail tenus en 2024 ont permis d'identifier les principaux volets de la DGF à réformer

I.1. Groupe de travail du 23 janvier 2024

Cette première réunion de l'année a été l'occasion pour le groupe de travail de fixer une première trame pour son programme ainsi qu'il suit :

- 1) Réforme des dotations et de la DGF ;
- 2) Revue des recettes, en particulier la compensation des nationalisations d'impôts ;
- 3) Revue des dépenses, en particulier celles liées aux normes ;
- 4) Réflexion sur une loi de programmation ou d'orientation des finances locales ;
- 5) Réforme de l'octroi de mer.

Elle a également permis au groupe de travail d'affirmer qu'il souhaite :

- 1) disposer de moyens humains et techniques pour mener à bien cette mission ;
- 2) disposer de simulations, après le mois d'avril en raison des travaux de répartition de la DGF 2024 jusqu'à la fin du mois de mars ;
- 3) bénéficier de moyens financiers accrus dans la mesure où il estime qu'aucune réforme de la DGF ne pourra être envisagée à moyens constants ;
- 4) garantir que la commune reste l'échelle de base de la répartition de la DGF ;

- 5) travailler prioritairement sur les critères de charges de la DGF, ce qui est difficile mais indispensable, et ce qui ne dispense pas de retravailler sur les critères de ressources actuels ;
- 6) élaborer un système de péréquation horizontale double et séparé, communal et intercommunal ;
- 7) envisager une éventuelle réforme fiscale.

Enfin, les grandes conclusions du rapport Pires-Beaune de 2015 sur la réforme de la DGF ont été rappelées au cours de cette première réunion. Pour mémoire, ce dernier recommandait notamment de rénover l'architecture de la dotation forfaitaire des communes¹, de simplifier et de renforcer le ciblage des dotations de péréquation communales, de retravailler l'architecture de la DGF des EPCI, de réexaminer les critères d'éligibilité et de répartition de la DGF et d'envisager la création d'une DGF « locale » calculée à l'échelle du territoire intercommunal tout en préservant l'autonomie des communes.

Si des réticences à l'égard d'une DGF « locale », calculée au niveau de l'EPCI ont été exprimées, les autres constats et recommandations du rapport ont fait l'objet d'intérêt et de discussion.

I.2. Groupe de travail du 6 février 2024

Lors de sa deuxième réunion, le GT a abordé la réforme de la DGF des EPCI à fiscalité propre proposée par le Gouvernement en 2023 dans le cadre de l'Agenda territorial.

Il était proposé de rééquilibrer les masses financières consacrées à la dotation de compensation des EPCI (4,6 Md€) et à la dotation d'intercommunalité (1,7 Md€), en déversant une part accrue de la première, dont la répartition est figée depuis 1999, dans la seconde, réformée en 2019 et dont le caractère péréquateur correspond davantage à la réalité des ressources et des charges des territoires.

Afin néanmoins de ne pas pénaliser les EPCI dont les attributions de dotation de compensation sont les plus élevées, il était proposé de créer une dotation de base, répartie en fonction de critères objectifs et actuels mais sans objectif de péréquation, destinée à l'ensemble des intercommunalités à fiscalité propre.

Au-delà de cette réforme, les discussions lors de ce groupe de travail ont particulièrement porté sur les indicateurs de charges de la DGF et sur le coefficient d'intégration fiscale (CIF), sujets sur lesquels il a été convenu de poursuivre les travaux.

I.3. Groupe de travail du 27 février 2024

Dans la continuité du précédent groupe de travail, cette réunion a spécifiquement été consacrée aux indicateurs de charges.

L'INSEE y a présenté sa base permanente des équipements (BPE), afin de permettre au groupe de travail de déterminer s'il est possible de l'utiliser pour définir la centralité et les charges que celle-ci engendre. Il est apparu que son utilisation dans le cadre de la répartition de la DGF se heurte cependant à l'hétérogénéité des équipements

¹ Dans le détail, le rapport proposait que cette nouvelle dotation forfaitaire soit composée d'une dotation universelle de fonctionnement à l'ensemble des communes d'un montant égal par habitant, une dotation « charges de centralité » et une dotation « charges de ruralité ».

recensés, dont certains ne relèvent pas des collectivités et qui n'engendrent pas tous les mêmes charges, ainsi qu'à son absence de portée juridique. La poursuite d'un travail conjoint entre l'OFGL et la DGCL doit permettre de poursuivre les réflexions à ce sujet, afin d'identifier de potentielles solutions permettant l'utilisation de cette base de donnée à moyenne échéance.

Le groupe de travail a ensuite passé en revue les critères de charges actuellement utilisés dans la répartition de la DGF (population, revenu par habitant, logements sociaux, aides au logement, bénéficiaires du RSA, nombre d'enfants, longueur de voirie) ainsi que le coefficient d'intégration fiscale.

Une simulation des effets de la suppression du coefficient logarithmique pondérant la population prise en compte pour la répartition de la dotation forfaitaire des communes a été présentée au groupe de travail, sans que se dégage une majorité en faveur de cette suppression dont les effets redistributifs seraient importants.

A la demande du groupe de travail, une analyse du CIF selon d'autres grilles d'analyse que la seule catégorie juridique des EPCI (revenus, densité, etc.) sera présentée lors d'un prochain GT.

I.4. Groupe de travail du 12 mars 2024

Cette réunion du groupe de travail était consacrée aux indicateurs de ressources.

Ont donc été examinés le potentiel fiscal et financier des communes et des départements, le potentiel fiscal des EPCI, ainsi que l'effort fiscal des communes. L'adaptation récente, en lois de finances pour 2021 et 2022, puis en loi de finances pour 2024, de ces indicateurs au nouveau panier de recettes des collectivités a été rappelée, de même que les améliorations sans lien avec la réforme de la fiscalité locale qui y ont été apportées à l'initiative du CFL.

Le groupe de travail a discuté la pertinence de remplacer le calcul de potentiels fiscaux et financiers par un recours accru aux recettes réelles de fonctionnement. Il a toutefois été rappelé qu'à la différence des potentiels fiscaux et financiers, les recettes réelles de fonctionnement dépendent des choix de gestion locaux et peuvent donc être pilotées, ce qui réduit leur caractère «*objectif*» exigé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'agissant des critères de péréquation.

II. Les pistes de réforme privilégiées à ce stade par le groupe de travail concernent prioritairement les indicateurs de charges

Le groupe de travail a évoqué la modification de plusieurs indicateurs destinés à refléter les charges des collectivités. Il s'agit en particulier de :

(i) 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, qui intervient notamment dans l'éligibilité à la DSR-cible ainsi que dans l'éligibilité et la répartition de la DSU.

Le principal inconvénient de l'indicateur de revenu par habitant est sa sensibilité aux changements de résidence d'habitants à forts revenus, ce qui affecte sensiblement l'éligibilité des petites communes à la DSR « cible » : environ 800 communes gagnent et perdent cette éligibilité chaque année, sur 10 000 éligibles. Même si la loi de finances pour 2024 a permis de réduire ce flux de 13%² par la moyennisation sur 3 ans du revenu par habitant pris en compte pour la DSR « cible », la prise en compte du revenu médian des communes au lieu de leur revenu par habitant a été évoquée par le groupe de travail.

A la demande du groupe de travail, une simulation des effets de cette substitution sur la répartition de la DSR « cible » et de la DSU sera présentée lors d'un prochain groupe de travail.

(ii) L'indicateur de voirie

La longueur de voirie classée dans le domaine public des communes ou des départements constitue l'un des indicateurs utilisés dans le calcul de la dotation de solidarité rurale (DSR), composante de la DGF des communes et la dotation de fonctionnement minimale (DFM), composante de la DGF des départements.

Chronophage en matière de recensement et présentant de **nombreux inconvénients en termes de fiabilité ou d'équité de traitement entre communes**, cet indicateur a déjà fait l'objet de plusieurs discussions lors des groupes de travail du CFL en 2022.

Si son remplacement a été envisagé par le CFL en 2022, il est également possible de le conserver en simplifiant son recensement afin de renforcer la sécurité juridique et l'équité de la répartition. Pour ce faire, l'utilisation des données recensées par l'IGN peut être envisagée. **Une simulation du recours à ces données plutôt qu'à celles recensées par les préfetures peut être présentée au CFL d'ici l'été 2024.**

(iii) La proportion de logements sociaux

Utilisé dans le calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges des communes éligibles à la DSU, la proportion de logements sociaux constitue un indicateur dont le recensement, sur la base des données listées à l'article L2334-17, représente **une charge administrative importante sans plus-value réelle pour la qualité de cette donnée**. Par ailleurs, comme le soulignait le rapport Pires-Beaune de 2015, le critère des logements sociaux, tel que pris en compte à droit constant, fait l'objet d'incompréhensions par les élus, son périmètre ne correspondant pas à celui de la loi SRU. Une simplification de ce recensement, par exemple via une comptabilisation des logements sociaux sur la base des données recensées par le MTECT constituerait à ce titre une avancée³. **Une simulation de l'utilisation de ces données dans la répartition de la DSU peut être présentée au CFL avant l'été.**

Conformément à la demande du comité, une analyse de l'éventuelle redondance entre les indicateurs de proportion de logements sociaux et de proportion de

² 744 communes deviennent éligibles à la DSR-cible en 2024, et 739 perdent leur éligibilité, contre respectivement 852 et 849 en 2023.

³ Pour mémoire, les données recensées par le MTECT sont issues du répertoire du parc locatif social des bailleurs sociaux (RPLS). La prise en compte de l'ensemble des logements recensés dans ce répertoire, rendu public par l'administration, permettrait ainsi de renforcer la lisibilité de ce critère pour les élus locaux.

bénéficiaires des aides au logement pourra également être présentée au CFL avant l'été.

(iv) La carte cantonale de référence pour l'éligibilité des communes à la DSR

Dans le contexte de diminution du nombre de cantons à l'échelle nationale, le législateur a fait le choix en 2015 de figer la carte cantonale au 1^{er} janvier 2014 dans les critères d'éligibilité à la DSR (article L. 2334-21 du CGCT). Apparaissant en décalage avec la réalité territoriale et administrative française, l'impact sur les communes de l'évolution de ce critère, en prenant comme référence la carte cantonale actuelle, **peut être simulée et présentée au CFL d'ici l'été.**

Outre ces différentes pistes d'amélioration des indicateurs de charges, **le groupe de travail a également souhaité poursuivre ses discussions au sujet de l'effort fiscal, réformé en 2022.**

Dans sa délibération du 6 septembre 2022, le CFL jugeait nécessaire « *de poursuivre en 2023 les travaux visant à identifier la possibilité de réformer l'effort fiscal ou de lui substituer d'autres indicateurs dans la répartition des dotations et fonds de péréquation* ».

Alors qu'aucune solution alternative à l'effort fiscal réformé et pouvant faire consensus entre les acteurs n'a été identifiée comme satisfaisante, et à la demande du groupe de travail, des simulations de **l'intégration dans le calcul de cet indicateur des produits de fiscalité économique, de sa pondération par le revenu, ou encore de son remplacement par le rapport entre les produits de fiscalité prélevés et le nombre d'habitants, pourront être présentées au CFL d'ici à la fin de l'été.**