

I) Rappel des principes généraux de répartition de la DGF

Le rappel qui suit ne tient pas compte des éventuelles modifications qui sont susceptibles d'être apportées à la DGF lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023.

A) Une répartition à enveloppe fermée

Les principes fondamentaux suivants guident la répartition de la DGF :

- La DGF relève tout d'abord de la catégorie des prélèvements sur recettes¹ ; son montant, qui ne fait donc pas partie du budget de l'Etat, est voté en première partie de la loi de finances et figure à l'état A des états financiers législatifs annexés à la loi de finances initiale (LFI) ;
- A la différence d'autres prélèvements sur recettes qui donnent lieu à un droit de tirage de la part des collectivités locales (comme le FCTVA), la DGF s'inscrit dans une enveloppe fermée ;
- Les 14 composantes de la DGF sont réparties sur la base de critères de charges et de ressources juridiquement définis et déterminés de manière objective. La fiabilité de ces critères détermine la pertinence et la sécurité juridique de la répartition de la DGF.

Les recensements de données opérés par les préfetures jouent donc un rôle déterminant : toute erreur de recensement est susceptible d'entraîner une rectification pouvant s'étendre à plusieurs dispositifs, qui se traduira *in fine* par une diminution du montant à répartir l'année suivante (*cf. II infra*).

B) Une répartition sur le fondement de critères de ressources et de charges

Le critère de ressources principalement utilisé est le **potentiel financier**, qui correspond à l'addition du potentiel fiscal et de la dotation forfaitaire perçue par la collectivité l'année précédente (ainsi que de la dotation de compensation pour les départements). Il permet de mesurer la capacité d'une collectivité à mobiliser des ressources régulières pour faire face à ses charges. Un **potentiel fiscal des EPCI** est également calculé pour la répartition de la dotation d'intercommunalité ainsi qu'un **potentiel financier agrégé** pour la répartition du FPIC.

L'**effort fiscal** est également utilisé dans ce cadre pour les communes. Il correspond au rapport entre le produit fiscal des seuls impôts dits « ménages » et le potentiel fiscal calculé sur ces trois mêmes taxes. Il permet d'évaluer la pression fiscale qui est exercée sur les ménages, et donc les marges de manœuvre fiscales dont dispose la collectivité. Dans le calcul des dotations, l'effort fiscal est souvent plafonné afin de ne pas inciter à une forme de pression fiscale. Un **effort fiscal agrégé** (EFA) est également calculé dans le cadre de la répartition du FPIC afin d'apprécier la pression fiscale exercée sur les ménages par un ensemble intercommunal au regard des ressources fiscales qu'il peut mobiliser.

¹ Un prélèvement sur recettes constitue une rétrocession directe d'un montant de recettes de l'Etat au profit des collectivités locales, en vue de couvrir les charges leur incombant (article 6 de la LOLF).

Des critères de charges sont également retenus. Le premier d'entre eux, utilisé pour l'ensemble des mécanismes de péréquation, est la **population**. En effet, il existe une corrélation entre la taille d'une commune et les charges, notamment en termes de services publics, qu'elle doit supporter. De même, au titre de l'aménagement du territoire, la faible densité de la population peut être retenue pour orienter les fonds publics.

La **superficie** est utilisée dans la répartition de la dotation de solidarité rurale (**DSR**) versée aux communes et de la dotation de fonctionnement minimale des départements. La superficie est également utilisée dans la répartition de la **DETR** (dotation d'équipement des territoires ruraux) ou encore du fonds national de péréquation des DMTO des départements.

Des contraintes géographiques spécifiques peuvent également être prises en compte. Ainsi, les communes situées en zone de montagne et sur les îles maritimes sont avantagées dans le calcul de la DSR.

D'autres critères peuvent être utilisés pour prendre en compte les besoins particuliers des collectivités. Ainsi, le **nombre d'enfants de 3 à 16 ans** est utilisé pour la DSR, ceux **de 11 à 15 ans** pour la DSID et le **nombre de logements sociaux et de bénéficiaires d'aides au logement** pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU).

Le critère du **revenu par habitant**, correspondant au revenu fiscal de référence rapporté à la population INSEE, est utilisé pour la répartition de la DSU, de la dotation de péréquation urbaine (DPU) des départements, du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) ainsi que, depuis 2019, de la dotation d'intercommunalité. Il constitue enfin le principal critère de l'indice synthétique de ressources et de charges utilisé pour la répartition des ressources du FPIC.

Un **coefficient d'intégration fiscale** (CIF) est également calculé afin de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers, principalement, du rapport entre la fiscalité et les redevances qu'il lève et la fiscalité et les redevances levées sur son territoire par les communes et leurs groupements.

C) La réforme des indicateurs financiers et de charges des collectivités locales

Les lois de finances (LFI) pour 2020 et 2021 ont remanié le panier de ressources fiscales dont disposaient jusqu'à présent les collectivités locales :

- La taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales a été supprimée et remplacée par un transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) modulée par un coefficient correcteur (pour les communes) ou par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (pour les EPCI et la Ville de Paris) ;
- L'assiette d'imposition à la TFPB et à la CFE des locaux industriels a fait l'objet d'un abattement de moitié dans le cadre du « pacte productif » compensé par la mise en place d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat.

Des travaux initiés au sein d'un groupe de travail dédié du comité des finances locales (CFL) avaient permis, dès la LFI pour 2021, de proposer une nouvelle définition des indicateurs financiers afin de tenir compte de ces évolutions majeures tout en permettant aux indicateurs actuels, tels les potentiels fiscal et financier, de continuer à jouer efficacement leur rôle dans l'évaluation du niveau de ressources d'une collectivité et, par suite, dans la répartition des concours financiers de l'Etat.

Cette réforme initiale a été prolongée par un second groupe de travail du CFL mis en place en 2021 qui s'est exprimé en faveur de deux nouvelles propositions, reprises pour l'essentiel dans la loi de finances pour 2022.

Le CFL a considéré qu'il était pertinent d'intégrer de nouvelles ressources fiscales non affectées au périmètre des potentiels fiscal et financier des communes. Ont notamment été retenus les produits perçus par les communes au titre :

- des droits de mutation à titre onéreux directement répartis ou par l'intermédiaire d'un fonds départemental ;
- de la majoration de la TH sur les résidences secondaires ;
- de la taxe locale sur la publicité extérieure ;
- de la taxe sur les pylônes électriques ;
- de la taxe additionnelle dite « de stockage » sur les installations nucléaires de base.

Le CFL s'est également prononcé en faveur d'une simplification et d'un recentrage de l'effort fiscal sur la mesure de la capacité réelle d'une commune à mobiliser ses bases fiscales en comparant les produits qu'une commune lève effectivement sur son territoire au produit qu'elle pourrait percevoir si elle appliquait les taux moyens nationaux.

Ces évolutions sur les différents indicateurs communaux et des ensembles intercommunaux seront lissées dans le temps *via* la mise en place de « fractions de correction » destinées à neutraliser intégralement en 2022, puis de manière dégressive de 2023 à 2027, les effets de bord directement imputables aux réformes fiscales, aux nouvelles règles de calcul des indicateurs et à l'évolution du périmètre des ressources prises en compte à cet effet.

Le PLF 2023, actuellement en débat devant le Parlement, propose divers ajustements aux critères de répartition retenus. En ce qui concerne les communes, comme l'a souhaité le comité des finances locales, deux évolutions sont proposées :

- la reconduction à 100% - et non à 90% comme le prévoyait initialement la loi - des montants des fractions de correction concernant l'effort fiscal des communes, dans l'attente de nouveaux travaux sur les perspectives d'évolution de cet indicateur ;
- le remplacement du critère de la longueur de voirie communale par un critère combinant la densité, la superficie et la population de la commune. Néanmoins, dans l'attente de l'adoption de la loi de finances, **il convient à ce stade de maintenir le recensement de la voirie communale habituellement réalisé.**

Le projet de loi de finances prévoit également, pour les départements, une solution conservatoire en matière d'indicateurs financiers, dans l'attente d'une poursuite des échanges sur l'évolution de leur potentiel financier.