



Rapport du Gouvernement au Parlement en application de l'article 257 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019

**Historique et analyse des effets de l'introduction d'un coefficient
logarithmique variant de 1 à 2 en fonction croissante de la
population des communes et ensembles intercommunaux sur la
répartition de la dotation forfaitaire des communes et du fonds
national de péréquation des ressources communales et
intercommunales (FPIC)**

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
I. Modélisations théoriques et modalités de prise en compte des charges par l'intermédiaire d'un coefficient logarithmique pondérant la population	5
A. Fondements économétriques	5
1. Définitions générales.....	5
2. Définition d'une courbe logarithmique	5
3. Plusieurs études ont mis en évidence le caractère croissant des charges avec la taille de la commune	6
a. Etude de 2004	6
b. Etude de 2012	9
c. Travaux complémentaires effectués en 2015	10
d. Analyse de la Cour des comptes menée en 2016 sur le niveau des dépenses des communes en fonction de leurs ressources et de leurs charges	12
e. Approche en fonction des équipements (2019)	13
B. Limites des modèles présentés	16
1. Limites inhérentes au modèle défini en 2004.....	16
2. Limites actuelles au modèle d'évaluation initial.....	16
II. Historique de l'intégration d'un coefficient logarithmique au sein des répartitions de la dotation forfaitaire et du FPIC	17
A. Intégration d'un coefficient logarithmique dans la répartition de la dotation forfaitaire des communes	17
1. Intégration d'un coefficient logarithmique dans le calcul de la part de la dotation forfaitaire dépendant des variations annuelles de population des communes.....	17
a. Historique de la mise en place d'un coefficient logarithmique modulant la population au sein de la dotation forfaitaire.....	17
• Instauration d'une pondération de la population au sein de la dotation de base de la DGF à compter de 1985.....	17
• Réforme de la DGF en 1993 et suppression partielle de la référence à la population.....	19
• Réforme de la structure de la DGF en 2004 et mise en place d'une part de la dotation forfaitaire calculée en fonction de la population DGF et d'un coefficient logarithmique à compter de 2005.....	20
• Consolidation de la dotation forfaitaire en 2015 et application d'un coefficient logarithmique pondérant les variations annuelles de population des communes.	22
b. Présentation des modalités de calcul du coefficient logarithmique pondérant le montant unitaire par habitant applicable à la « part population » de la dotation forfaitaire	24

2.	Intégration d'un coefficient logarithmique dans les modalités de calcul de la minoration de la dotation forfaitaire destinée à financer une partie des redéploiements internes à la DGF.....	25
3.	Ecart de dotation entre communes en 2019	27
4.	Prise en compte des charges de centralité dans le projet de réforme de la DGF voté en loi de finances pour 2016.....	29
B.	Historique de l'intégration d'un coefficient logarithmique au sein de la répartition du FPIC	29
1.	Historique des travaux menés en 2011 par le Parlement, le CFL et le Gouvernement	30
a.	Travaux de la commission des finances de l'Assemblée nationale.....	30
b.	Travaux de la commission des finances du Sénat	31
c.	Travaux du groupe de travail du comité des finances locales	31
d.	Rapport du Gouvernement sur le FPIC	31
e.	Evolution du dispositif lors des débats parlementaires	32
2.	Présentation des modalités d'utilisation du coefficient logarithmique dans la répartition du FPIC.....	33
III.	Analyse des effets d'une suppression du coefficient logarithmique sur la répartition de la dotation forfaitaire des communes et du FPIC en 2019	35
A.	Application à la dotation forfaitaire des communes répartie en 2019.....	35
1.	Évolutions de la population communale en 2019	35
a.	Evolution de la population par strate démographique	35
b.	Evolution de la population par département.....	36
2.	Analyse de l'évolution de la part de la dotation forfaitaire calculée en fonction de l'évolution annuelle de la population des communes dans l'hypothèse d'une suppression du coefficient logarithmique	37
a.	Analyse d'un scénario généralisant un coefficient de majoration égal à 2	38
b.	Analyse d'un scénario généralisant un coefficient de majoration égal à 1	42
3.	Analyse des effets d'une suppression du coefficient logarithmique sur l'écêtement de la dotation forfaitaire des communes.....	47
4.	Analyse globale des effets d'une suppression du coefficient logarithmique sur la répartition de la dotation forfaitaire en 2019	52
a.	Hypothèse n° 1 : montant par habitant à 128,93 €.....	52
b.	Hypothèse n° 2 : montant par habitant à 64,46 €.....	56
B.	Application de la suppression du coefficient logarithmique pondérant la population à la répartition du FPIC en 2019	61
1.	Prélèvement.....	61
a.	Répartition 2019	61
b.	Simulation sans coefficient logarithmique	62
2.	Reversement	65

a.	Répartition 2019	65
b.	Simulation sans coefficient logarithmique	66
3.	Solde.....	69
a.	Répartition 2019	69
b.	Simulation sans coefficient logarithmique	69
c.	Illustration des conséquences de la simulation sur un département : La Loire-Atlantique	71
	CONCLUSION	74

INTRODUCTION

L'objet du présent rapport est de présenter objectivement les conditions et les raisons pour lesquelles le coefficient logarithmique a été estimé être une réponse suffisamment robuste et pertinente afin d'intégrer un critère de charges en fonction de la population des communes au sein de la DGF mais aussi d'indiquer les limites inhérentes à cet exercice de globalisation et d'estimation face à la diversité des structures budgétaires communales. Il vise à éclairer le Parlement quant aux justifications empiriques ayant finalement conduit à cette modalité spécifique de prise en compte de la population. En réintégrant ces considérations scientifiques mais aussi l'histoire de la prise en compte de ce coefficient et les effets induits par sa modification, voire sa suppression, il vise à permettre aux parlementaires de disposer d'un état des lieux complets des enjeux relatifs à cette question, tant à propos de la dotation forfaitaire des communes, que du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

I. Modélisations théoriques et modalités de prise en compte des charges par l'intermédiaire d'un coefficient logarithmique pondérant la population

A. Fondements économétriques

L'introduction d'un coefficient logarithmique dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) remonte à 2005, lors de la réforme de la dotation forfaitaire. Quatre composantes ont alors été créées au sein de la dotation forfaitaire dont une dite « de base » calculée en fonction de la population des communes, un coefficient pondérant l'attribution perçue par habitant au titre de cette fraction de la dotation. Ce coefficient avait vocation à retranscrire la relation statistique identifiée entre le niveau de population d'une commune et le niveau des charges qu'elle supporte.

1. Définitions générales

Le concept de *charges* ne recouvre pas exactement les *dépenses* de la commune. En effet, les charges se réfèrent aux dépenses indépendantes des choix effectués par les collectivités locales et liées à certaines de leurs caractéristiques devant être financées sans que les collectivités ne disposent de la capacité de s'y soustraire, ni d'en moduler le coût, celui-ci pouvant lui-même varier en fonction des caractéristiques communales. La notion de dépenses est donc plus large que celle de charges. Parmi les dépenses des collectivités figurent ainsi des décaissements de ressources résultant d'une décision politique au sens large, quand bien même les choix de gestion passés génèrent, à terme, des dépenses contraintes sans que la commune ne puisse s'abstenir de les acquitter. Ainsi, toute charge se traduit par une dépense mais toute dépense ne traduit pas une charge telle qu'entendue ici.

Le concept de *charges* se distingue également du concept de *coût*, souvent employé dans le débat public. En effet, le coût désigne le prix acquitté par une collectivité en échange d'un bien ou d'un service. Par exemple, on peut parler de coût de fourniture du service public pour évoquer les moyens qu'une collectivité doit mobiliser pour financer une école, une route, etc. Ces coûts divergent selon les collectivités, pour des raisons tenant à la fois à leurs choix de gestion mais également à des raisons indépendantes de leur volonté. C'est par exemple le cas quand une commune située dans un environnement difficilement accessible (haute montagne, île, etc.) acquitte un prix plus élevé qu'une commune située dans un environnement plus accessible pour un même service. C'est aussi le cas quand les habitants des communes voisines utilisent les équipements fournis par une autre commune : dans ce cas, le coût d'usage du service public est supérieur à ce qu'il serait si la commune fonctionnait de manière autarcique, puisque les frais engagés comprennent des sommes qui bénéficient aux habitants des autres communes, ce qui correspond à la notion de « charges de centralité ».

2. Définition d'une courbe logarithmique

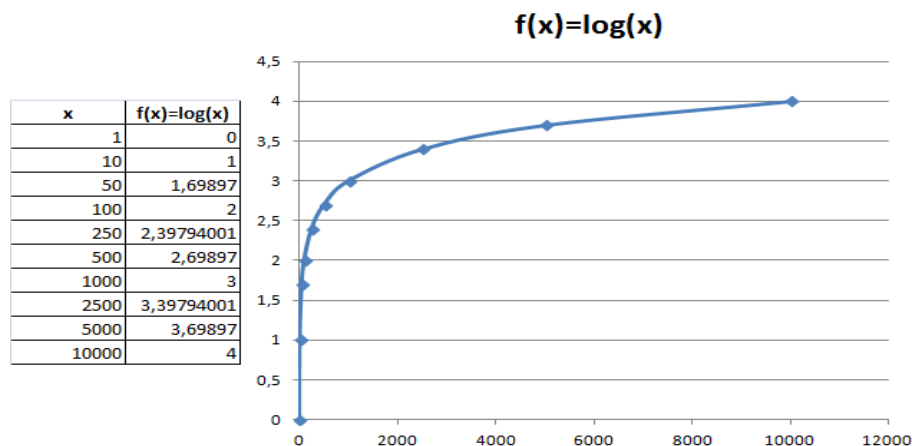
Le choix d'un coefficient logarithmique repose sur des travaux économétriques, dont les conclusions ont conduit à représenter le phénomène de croissance des charges avec la population sous cette forme.

Mathématiquement et de manière générale, la fonction logarithme (ou, plus précisément, logarithme de base 10 ou fonction log) dispose des propriétés remarquables suivantes :

- $\log(1) = 0$;
- $\log(10) = 1$;
- Pour toute puissance k de 10, $\log(10^k) = k \cdot \log(10)$ et notamment :
 - $\log(100) = \log(10^2) = 2 \cdot \log(10) = 2$;
 - $\log(1000) = \log(10^3) = 3 \cdot \log(10) = 3$;
 - ...

Graphiquement, elle se représente sous la forme d'une courbe positive et concave à croissance initiale rapide mais dont le gain marginal diminue pour toute unité supplémentaire. Elle se caractérise notamment par le fait qu'à chaque puissance de 10 supplémentaire atteinte en abscisse, la valeur de la fonction ne croît que d'une unité en ordonnée par rapport à la valeur obtenue à la puissance de 10 précédente.

Document n° 1: Graphique représentant la fonction logarithme de base 10



3. Plusieurs études ont mis en évidence le caractère croissant des charges avec la taille de la commune

Les coefficients logarithmiques utilisés dans la répartition de la dotation forfaitaire et du FPIC s'appuient sur des études ayant démontré que les charges des communes croissent avec leur population.

a. Étude de 2004

Ce phénomène a d'abord été mis en évidence dans l'étude intitulée « *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales* », initiée par le Commissariat général du Plan et conduite entre 2003 et 2004 par Guy Gilbert, professeur à l'École normale supérieure de Cachan et à l'Université de Paris X–Nanterre, et Alain Guengant, directeur de recherche au CNRS (CREREG-Université de Rennes I). Un comité de pilotage de l'étude a réuni les représentants du Commissariat général du Plan, du ministère de l'Intérieur, de différentes directions du ministère de l'économie, des Finances et de l'Industrie et de la Délégation interministérielle à la ville. Les données statistiques, comptables et financières de référence employées au cours de l'étude, portant sur les exercices 2000 et 2001, ont été fournies par la Direction générale des collectivités locales (DGCL), ainsi que par les

anciennes Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et Direction générale des impôts (DGI).

L'analyse économétrique menée reposait sur un double constat :

- Toutes les collectivités territoriales, et notamment les communes, connaissent de fortes inégalités quant à leur capacité à mobiliser des ressources fiscales (potentiel fiscal) ;
- Les communes font également face à d'importantes inégalités de charges.

Les charges des communes ne sont pas directement mesurables en raison d'un développement insuffisant de la comptabilité fonctionnelle mais aussi parce qu'il est impossible de quantifier intégralement les volumes des consommations de services publics locaux offerts aux usagers. Une mesure indirecte des charges a donc été réalisée à partir d'une modélisation économétrique des dépenses locales, *via* un indice de charges. L'estimation de la valeur de cet indice repose, comme pour le calcul des dotations, sur la prise en compte de différents critères (démographiques, sociaux, etc.).

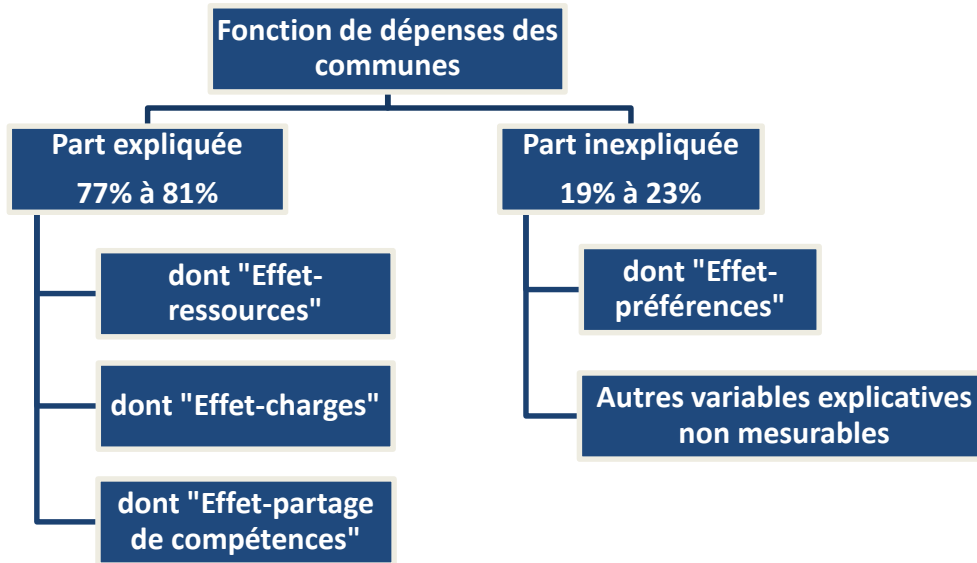
Cet indice a ensuite été utilisé pour définir le « pouvoir d'achat » des communes comme le rapport entre le potentiel fiscal et un indice de charges. Cet indice fournit une synthèse de l'impact sur la dépense par habitant de l'ensemble des facteurs mesurables ayant une influence, à niveau de ressources donné (richesse fiscale et dotations perçues, notamment), sur ce niveau de dépenses.

L'analyse consiste à décomposer les différents facteurs explicatifs des écarts de dépense par habitant entre les communes. L'estimation effectuée à partir de l'ensemble des comptes de gestion collectés par la DGCP, et réalisée pour les années 1994, 1997 et 2001 a permis d'expliquer 77% à 81% des disparités de dépenses par trois principaux effets structurants :

- Un « effet-charges » correspondant aux variations du coût de fourniture des services collectifs de proximité, en dehors de toute possibilité d'influence du décideur local ;
- Un « effet-ressources » lié au fait que toutes les communes ne disposent pas du même niveau de ressources par habitant ;
- Un « effet-partage des compétences » résultant 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.

Document n° 2 : Structure de décomposition de la fonction de dépenses des communes expliquée par le modèle statistique



Parmi les principaux déterminants de « l'effet-charges », l'étude a identifié des critères tels que la population, le nombre de résidences secondaires, le nombre d'élèves, le nombre de logements sociaux, la longueur de voirie, la superficie de la commune, la classification en tant que commune de montagne, la classification en tant que commune touristique au sens de la DGF de 1985, la classification en tant que ville centre au sens de la DGF de 1985 et la fonction de bourg-centre exercée ou non par la commune.

Par suite, la construction d'un indice de charges par habitant pour chaque commune, sa comparaison avec la valeur moyenne de la strate démographique d'appartenance de la commune et, enfin, le rapprochement entre le niveau de cet indice et la population communale ont permis de dresser le comportement global des variations de cet indice de charges en fonction des strates démographiques et de la population communale.

La modélisation de la fonction de dépenses par habitant des communes et l'isolement en son sein des dépenses correspondant spécifiquement à des charges ont ainsi montré la croissance tendancielle du niveau des charges par habitant des communes en fonction de leur population. Elle illustre également le fait que cette croissance n'est pas linéaire et proportionnelle à la population de la commune mais que **le surcoût des charges par habitant des communes a tendance à diminuer à mesure que la population communale augmente**, ce qu'illustrent par exemple les graphiques des pages 9 et 10 qui datent respectivement de 2012 et de 2015.

Ces observations statistiques expliquent pourquoi les options suivantes ne permettent pas de traduire, à tout le moins à elles seules, les charges des communes :

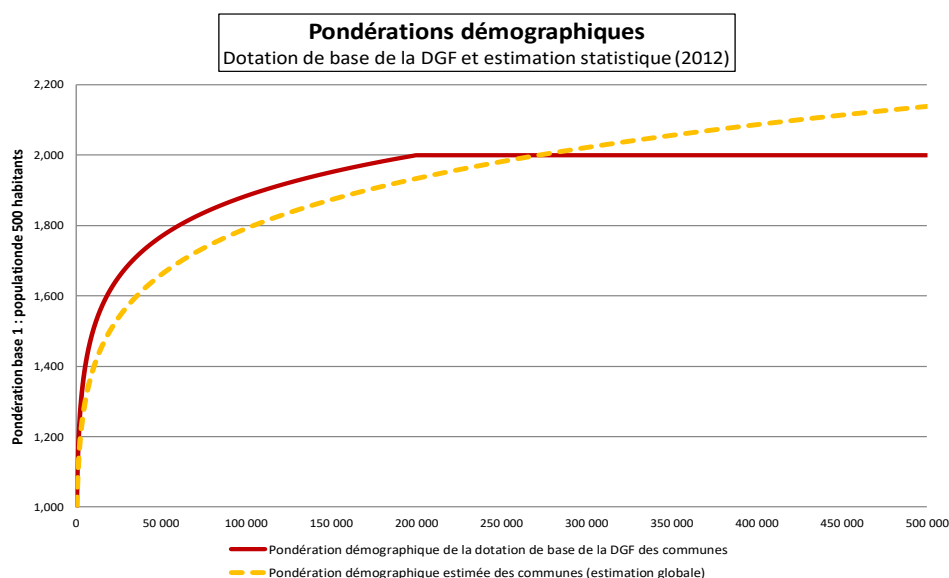
- Un montant par habitant destiné à couvrir les charges de base unique, quelle que soit la population de la commune, qui ignorerait le phénomène de croissance du niveau des charges en fonction de la population ;
- Un montant par habitant strictement proportionnel à la population communale, qui conduirait à sous-estimer initialement, puis à surestimer la croissance de ce coût par habitant des charges.

C'est la raison pour laquelle le coefficient introduit dans la dotation de base en 2005 suit une progression logarithmique, c'est-à-dire une courbe croissante en fonction de la population des communes mais dont le gain marginal associé à tout habitant supplémentaire décroît à mesure que la population de la commune augmente.

b. Etude de 2012

Alain Guengant a effectué en 2012 une actualisation partielle des analyses économétriques menées en 2004. Celle-ci consistait à reprendre le modèle initialement défini en 2004 et à réévaluer le critère d'estimation des charges par habitant au sein de la dotation de base de la dotation forfaitaire en réinsérant au sein du modèle initial les dernières données disponibles, soit celles de l'exercice 2012.

Document n° 3 : estimation du critère de pondération par habitant des charges supportées par les communes en fonction de leur population – Données 2012



La courbe rouge représente graphiquement la valeur du coefficient logarithmique défini à l'article R. 2334-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en fonction de la population communale. La courbe jaune correspond à la courbe du poids des charges par habitant en fonction de la population communale en fonction d'une valeur de base égale à 1.

L'actualisation a confirmé la progression logarithmique estimée en 2004. Toutefois, cette estimation est légèrement décalée par rapport à la fonction mathématique retenue en 2005 pour la définition du coefficient logarithmique dans la mesure où :

- Certaines déséconomies d'échelle supportées par les communes rurales, notamment celles dont la densité de population est faible, ne peuvent être totalement intégrées au modèle d'analyse retenu, ceci étant valable en 2012, comme en 2004. Ces surcoûts potentiels ne sont donc pas pris en compte dans le coefficient logarithmique actuel. Ils sont davantage approchés par la dotation de solidarité rurale (DSR) et par la dotation superficière de la dotation forfaitaire introduite en 2005. Au demeurant, pour ces communes, alors que le modèle logarithmique pur conduirait tout de même à une pondération se rapprochant de 0 à mesure que la population de la commune diminue,

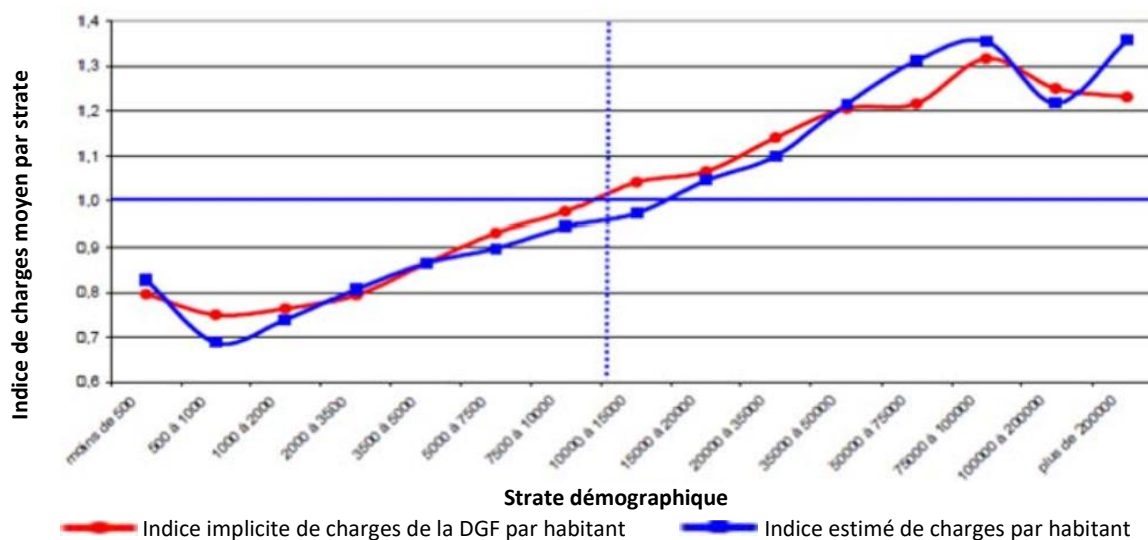
la formule prévue à l'article R. 2334-3 du CGCT fixe un seuil plancher égal à 1 pour toute commune dont la population est comprise entre 0 et 500 habitants ;

- Le coefficient logarithmique tend à surestimer partiellement le rythme de croissance des charges des communes en fonction de leur population, en témoigne le différentiel positif entre la courbe rouge représentant le coefficient logarithmique et la courbe tendancielle en pointillé jaune constatable pour toutes les communes comptant moins de 275 000 habitants environ ;
- A l'inverse, la définition d'un plafond maximal au coefficient logarithmique, de valeur égale à 2, tend à sous-estimer le poids par habitant des charges supportées par les communes dont la population est supérieure à 275 000 habitants environ.

c. Travaux complémentaires effectués en 2015

Des travaux complémentaires ont été menés en 2015 à l'occasion de la rédaction du rapport parlementaire de Christine Pires-Beaune et Jean Germain consacré à la réforme de la DGF. Ceux-ci ont notamment cherché à évaluer un nouvel indicateur de charges à partir des données de répartition de la DGF 2014.

Document n° 4 : Indices synthétiques de charges de la DGF par habitant¹ (base 1 correspondant à la moyenne nationale – Données 2014)



Ce graphique tend à réaffirmer les constats dressés en 2004 et 2012 :

- La tendance générale se dégagant de ces courbes illustre le fait que la valeur de l'indice de charges croît à mesure que la population de la commune augmente. L'intervalle maximal au sein duquel se situe cet indice, pour une valeur moyenne égale à 1, varie de 0,69 à 1,36, correspondant à un ratio de variation allant de 1 à 1,97 ;
- Cette augmentation n'est pas totalement linéaire. L'indice estimé des charges par strate indique que le poids moyen des charges supporté par les communes de la première strate, celle des communes de moins de 500 habitants, est supérieur à celui des deux strates suivantes et déroge donc partiellement au modèle théorique. Le

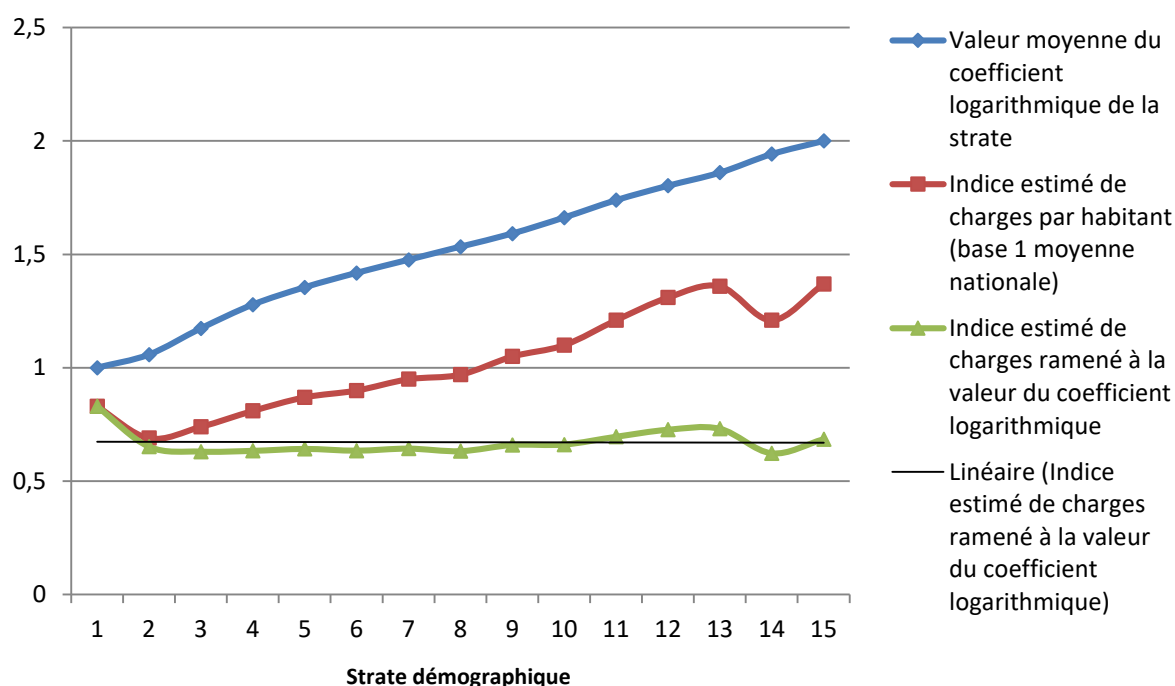
¹ Extrait du rapport parlementaire « Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente – osons la réforme » établi par Christine PIRES BEAUNE et Jean GERMAIN – 15 juillet 2015

phénomène de déséconomies d'échelle concernant les toutes petites communes précédemment identifié semble donc être de nouveau confirmé ;

- Au sein de la strate des communes de 100 000 à 200 000 habitants, l'indice synthétique de charges par habitant tend à diminuer significativement, de l'ordre de 10%, par rapport à la valeur moyenne au sein de la strate démographique immédiatement précédente. Il existe donc un décrochage, pour cette strate, par rapport au modèle initial.

En complément, la capacité du coefficient logarithmique à « épouser » les inégalités de charges par habitant a pu être confrontée à cet indice de charges. En calculant pour chaque strate de population le ratio entre cet indice et la valeur moyenne du coefficient logarithmique de la strate, il a été possible d'approximer *ex post* si le modèle théorique retenu pour le coefficient retranscrit bien la neutralisation souhaitée des effets de la population des communes sur le niveau des charges par habitant. De cette manière, pour chaque strate démographique, plus le rapport entre la valeur moyenne de la strate du coefficient logarithmique et l'indice de charges moyen de la strate se rapproche d'une unique valeur, c'est-à-dire d'une valeur constante commune à chaque strate, plus le modèle théorique est conforme à la répartition des charges par habitant en fonction de la population.

Document n° 5 : Détermination de l'effet correcteur du coefficient logarithmique sur le coût des charges par habitant des communes en fonction de leur population



A partir de la courbe verte identifiant la valeur de ce rapport pour chaque strate démographique, l'analyse conduite en 2015 valide globalement la courbe du coefficient logarithmique par strate de population dans la mesure où cette courbe tend à avoir une valeur quasi constante quelle que soit la strate.

Toutefois, deux décrochages sont identifiés, ne permettant pas de valider intégralement le modèle de coefficient retenu. D'une part, le poids des charges des communes de moins de 500 habitants semble sous-estimé et, par voie de conséquence, la valeur du coefficient de pondération retenu apporte une correction du niveau des charges supportées moindre par

rapport aux autres strates démographiques. A l'inverse, pour les communes de 100 000 à 200 000 habitants, le coefficient logarithmique tend à sur-corriger légèrement le niveau de charges que ces communes supportent.

d. Analyse de la Cour des comptes menée en 2016 sur le niveau des dépenses des communes en fonction de leurs ressources et de leurs charges

En application du 2 de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, la Cour des comptes a remis en 2016 à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale un rapport² approfondissant les analyses menées précédemment sur la corrélation entre le niveau de dépenses par habitant des communes, d'une part, et celui de leurs ressources et de leurs charges, d'autre part.

Cette étude s'inscrit dans la lignée de celles menées initialement par Alain Guengant et Guy Gilbert en 2004, mais aussi de celles effectuées en 2010 (à partir de données 2005) dans le cadre du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, présidé par Gilles Carrez et Michel Thénault, et qui notamment avaient conclu :

- au rôle majeur des variables de ressources dans la formation des inégalités de dépenses locales, supérieur à celui des variables de charges ;
- que les variables de ressources expliquaient 62% des disparités de dépenses des communes (dont 28% au titre des seules dotations) ;
- que les variables de charges étaient responsables de 21% de ces disparités de dépenses.

L'approfondissement de ces travaux économétriques mené par la Cour des comptes a été effectué à partir des données issues des comptes de gestion 2015 des communes. Il repose sur une théorie dite de « l'électeur médian », théorie selon laquelle les choix locaux de dépenses s'ajustent aux demandes de l'électeur médian. Cette analyse prend également en compte la montée en puissance du fait intercommunal, moins présent en 2004 qu'en 2015. Le modèle ainsi développé permet à la fois d'identifier la contribution d'une variable à l'explication des disparités de dépenses tout en expliquant une part substantielle de l'ensemble des disparités de dépenses, soit près de 70% du total.

Les constats dressés en 2010 restent en grande partie valables à l'issue de l'analyse menée par la Cour des comptes :

- le rôle des variables de ressources demeure prépondérant dans la formation des inégalités de dépenses mais moins puissant en 2015 qu'en 2005 (48% contre 62%) ;
- le rôle des variables de charges reste stable à 21,5% environ ;
- la part des disparités non expliquées est plus importante et s'établit à 30% au lieu de 15% en 2005.

Toutes les variables explicatives potentielles testées n'ont pas une influence équivalente. En effet, les charges identifiées par la Cour des comptes comme étant déterminantes dans l'explication de la formation des inégalités de dépenses sont :

- pour 30% de l'effet « charges », le nombre d'actifs au lieu d'emploi ;

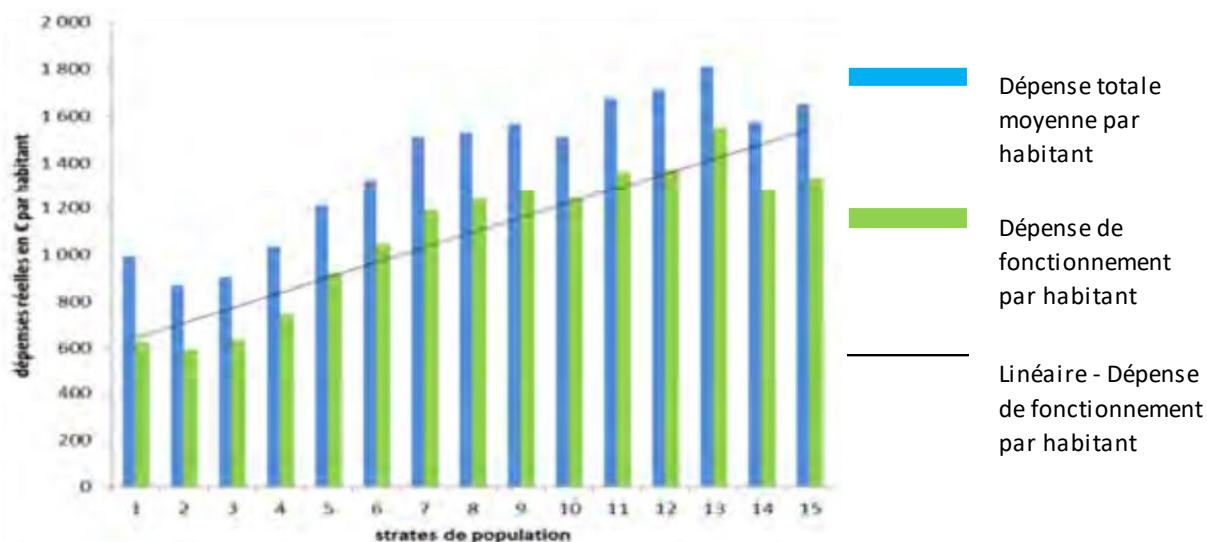
² *Concours financiers de l'Etat et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale – Octobre 2016.

- pour 19% de cet effet, l'intensité de la fonction touristique assurée par la commune ;
- pour 12% de cet effet, la part des enfants en âge d'être scolarisés ;
- pour 11% de cet effet, la population communale au sens strict.

Les autres variables testées, et notamment la superficie, la longueur de voirie ou la situation en zone rurale, expliquent à elles trois moins de 10% de cet effet « charges ».

Au final, les caractéristiques démographiques (la population, la part des enfants d'âge scolaire ainsi que le nombre d'actifs au lieu d'emploi, caractéristique qui peut, partiellement, s'apparenter à une « charge de centralité ») déterminent plus fortement les inégalités de dépenses que les variables territoriales ou géographiques : elles représentent à elles seules 11% du total des contributions à l'explication de l'ensemble des disparités de dépenses par habitant des communes et constituent le deuxième bloc de variables explicatives après le niveau des dotations (21% du total). Ces travaux ont donc confirmé que le niveau de dépenses communal par habitant était globalement une fonction croissante de la population.

Document n° 6 : Niveau de dépenses par habitant des communes selon leur strate démographique d'appartenance (données 2015)³



Source : données DGFIP, calcul Cour des comptes, dépenses réelles, budgets principaux hors outre-mer, 2015

Une fois contrôlés les effets des autres variables, le modèle économétrique employé par la Cour a identifié la forte sensibilité de la structure des dépenses communales aux variations de population sans qu'elles puissent, pour autant et à elles seules, expliquer les disparités de dépenses constatées dans la mesure où de nombreuses collectivités de population comparable ont des niveaux de dépenses extrêmement hétérogènes et s'expliquant, justement, par le jeu des autres variables de charges ou de ressources.

e. Approche en fonction des équipements (2019)

En 2015, parmi les pistes de réforme de la DGF étudiées, la référence à un critère de prise en compte du nombre d'équipements locaux fut envisagée en vue de créer une dotation destinée à tenir compte des charges de centralité.

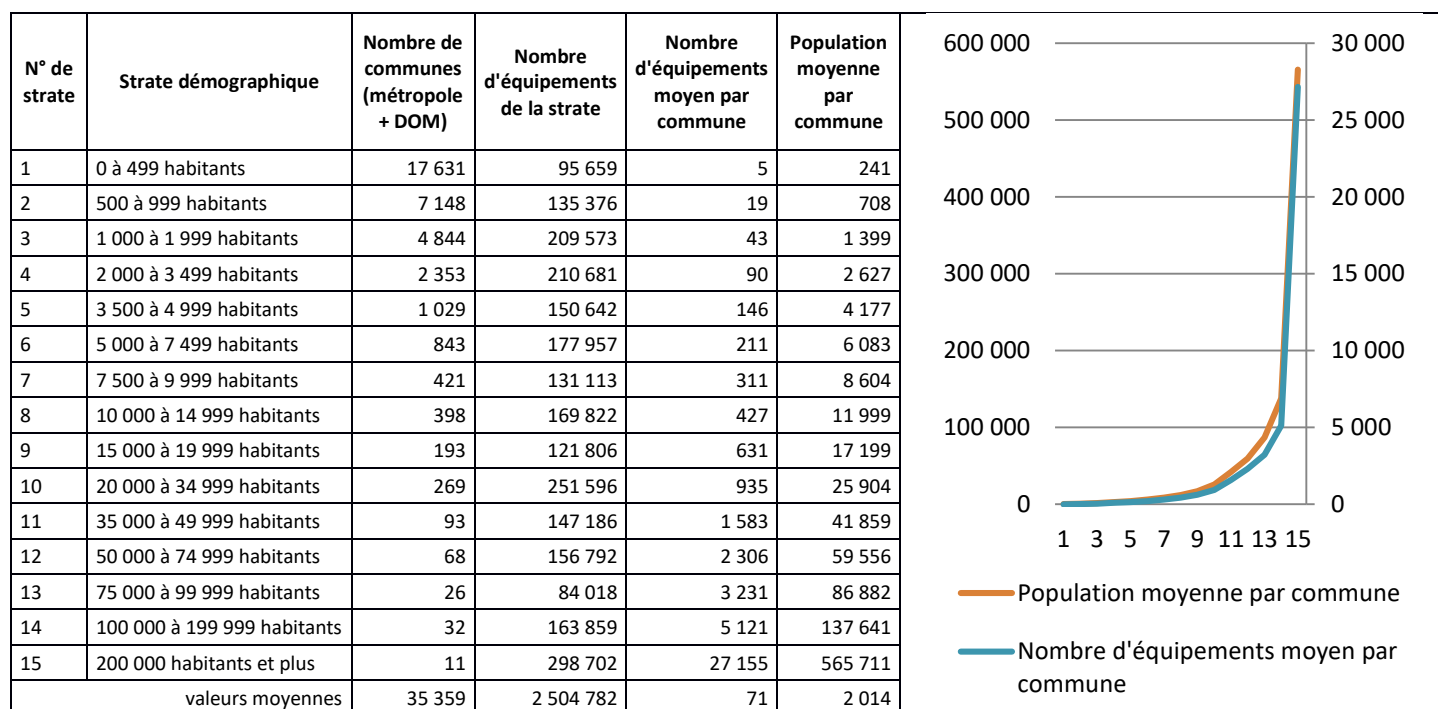
³ Ibid - page 64.

Cette hypothèse avait cependant été écartée en raison des trop nombreuses limites inhérentes à l'absence d'une base de données exhaustive et juridiquement opposable des équipements publics collectifs locaux par commune⁴ mais aussi en raison de la fonction même de la DGF qui est de répartir différents concours financiers en fonction de l'évaluation objective des niveaux de ressources et de charges des communes, indépendamment de leurs choix de gestion⁵.

Au demeurant, la base des équipements rassemble à la fois des équipements publics relevant de la responsabilité des collectivités locales (établissements scolaires, piscines, centres sportifs) et des équipements privés (magasins, services, cinémas, etc.).

Néanmoins, l'actualisation de la correspondance entre le nombre total d'équipements collectifs – publics et privés – par commune avec l'augmentation du niveau de la population communale est toutefois confirmée à l'aune des dernières données mises en ligne par l'INSEE et portant sur l'exercice 2018. La courbe de la population moyenne par commune et par strate et celle du nombre moyen d'équipements par commune et par strate ont également des profils similaires.

Document n° 7 : Nombre moyen d'équipements collectifs par communes

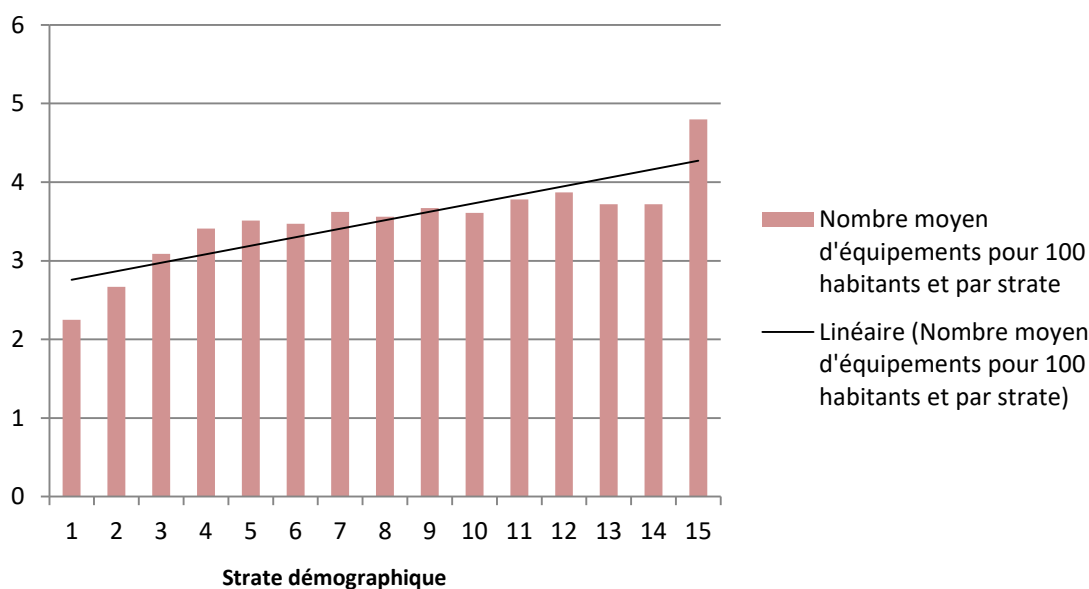


⁴ Ont notamment été identifiées comme faisant obstacle à ce que soit utilisée cette base de données de l'INSEE le fait qu'elle recense sept catégories d'équipements différents reposant sur plus de 180 données différentes. Par ailleurs, chaque catégorie est vaste et ne permet que de dénombrer le nombre des équipements présents sur le territoire : tout utilisation de ces données nécessiterait d'effectuer un retraitement de cette base afin, dans un premier temps, de ne retenir que les équipements les plus représentatifs des charges de centralité supportées par les communes puis, de leur associer une pondération d'autant plus forte que l'équipement ciblé représente une charge de centralité forte pour la commune.

⁵ En poussant cette logique jusqu'à l'extrême, une prise en compte des équipements communaux conduirait de manière indirecte à une forme de « course aux équipements » dans la mesure où de nouvelles implantations permettraient en retour une augmentation du niveau de dotation perçue. Cette logique pourrait conduire à des stratégies d'optimisation des dotations par la création délibérée de nouveaux équipements et donc à de nouvelles dépenses ne correspondant pas à l'objectif de couverture des seules charges supportées par les communes.

Cette comparaison permet également de mesurer le nombre moyen d'équipements pour 100 habitants et par strate et de confirmer que celui-ci est tendanciellement une fonction croissante de la population de la commune, dans un intervalle de variation allant de 2,25 à 4,80 équipements pour 100 habitants selon la strate, soit un ratio allant de 1 à 2,13.

Document n° 8 : Nombre moyen d'équipements pour 100 habitants et par strate démographique (données INSEE 2018)



L'histogramme montre que la croissance tendancielle du nombre d'équipements pour 100 habitants en fonction de la population communale peut justifier *a priori* le fait d'accorder un niveau de dotation intégrant les charges communales plus élevé à mesure que la population de la commune progresse dès lors qu'il est raisonnable de penser que certains de ces équipements au moins sont bien la traduction de charges (notamment de centralité) de la commune indépendantes de ses choix de gestion. Par rapport à cette tendance, on constate néanmoins quelques décrochages pour les strates démographiques « extrêmes » :

- La dernière strate de population dispose d'un taux d'équipements pour 100 habitants largement supérieur aux deux strates de population immédiatement inférieures. On peut soulever comme hypothèse que cette situation reflète leur capacité d'attraction et qu'elles accueillent davantage de services et de population, y compris des communes environnantes ;
- La première strate de population et, dans une moindre mesure, la seconde ont un taux d'équipements pour 100 habitants sensiblement inférieurs à ceux des strates suivantes. Ce constat ne semble pas totalement illogique dans la mesure où, en raison de leur faible population, ces communes ont moins besoin d'accueillir des équipements.

D'un point de vue méthodologique, l'analyse précédente est, en termes de « charges », pertinente dès lors que la hausse du nombre d'équipements avec la population est en partie subie par la collectivité et non choisie. Pour une autre part, ces équipements traduisent aussi des choix de gestion de la collectivité. La distinction de ces deux effets est impossible à mener en l'état.

B. Limites des modèles présentés

1. Limites inhérentes au modèle défini en 2004

L'analyse économétrique menée spécifiquement en 2004 pour identifier et mesurer le critère de charges prépondérant, indépendamment des autres critères de ressources ou de dépenses, ne peut rendre compte en totalité de la très grande hétérogénéité des situations supportées par les collectivités. A titre d'exemple, l'analyse des dépenses des collectivités ne peut reposer que sur les dépenses *effectivement* réalisées par celles-ci. Ne peuvent donc pas être intégrés dans cette analyse les éventuels « besoins » en services publics locaux non satisfaits faute de ressources suffisantes. Cette insuffisance en services publics locaux et, plus généralement, les déséquilibres entre l'offre et la demande de services ne peuvent être pris en compte dans le modèle analytique, ce qui en constitue une limite.

Par ailleurs, la corrélation entre les différentes variables de ressources et de charges ne permet pas toujours d'isoler avec la précision suffisante leur influence spécifique. L'analyse économétrique ne peut prétendre expliquer intégralement les différents processus de différenciation des budgets communaux : la modélisation, sauf à ce que les phénomènes observés obéissent à des logiques mathématiques pures, suppose donc l'existence d'une marge d'erreur. Cela correspond notamment au reliquat précédemment évoqué, « l'effet-préférences » (19% et 23% des dépenses communales par habitant).

Cette corrélation permet néanmoins d'apprécier les principales tendances à l'œuvre mais aussi d'estimer avec la meilleure robustesse possible la part de chacune des variables explicatives dans les structures de dépenses des communes.

2. Limites actuelles au modèle d'évaluation initial

La pertinence de ce modèle initial d'évaluation du coût des charges par habitant en fonction de la taille des communes datant de 2004 (sur la base des données de l'exercice 2001, notamment), différents paramètres nécessiteraient d'être revus et modifiés afin de modéliser plus fidèlement la situation institutionnelle et financière des communes aujourd'hui.

En effet, la période récente a été marquée par l'achèvement de la carte intercommunale. Désormais, la quasi-totalité des communes de métropole et des départements d'outre-mer appartiennent à une structure intercommunale à fiscalité propre. En raison de la croissance des flux financiers en jeu mais aussi de la nature des compétences et, donc, des charges éventuellement transférées, le modèle doit être réinterrogé. La prise en compte d'un critère tel que le coefficient d'intégration fiscale, malgré ses imperfections, pourrait être pertinente, d'autant que le modèle initial avait déjà validé la pertinence d'un « effet – partage des compétences », correspondant essentiellement au rôle dévolu aux intercommunalités, dans la structure de dépenses des communes.

II. Historique de l'intégration d'un coefficient logarithmique au sein des répartitions de la dotation forfaitaire et du FPIC

A. Intégration d'un coefficient logarithmique dans la répartition de la dotation forfaitaire des communes

1. Intégration d'un coefficient logarithmique dans le calcul de la part de la dotation forfaitaire dépendant des variations annuelles de population des communes

La DGF des communes a été créée par la loi du 3 janvier 1979 afin de remplacer le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS). Dès l'origine, la DGF a poursuivi plusieurs objectifs : consolider des versements correspondant à d'anciennes impositions, rendre plus prévisibles les ressources dont peuvent disposer les collectivités, assurer une meilleure adéquation entre les sommes versées au titre de ce concours et la situation effective des communes au regard des ressources dont elles peuvent disposer et des charges qu'elles doivent assumer.

a. Historique de la mise en place d'un coefficient logarithmique modulant la population au sein de la dotation forfaitaire

- *Instauration d'une pondération de la population au sein de la dotation de base de la DGF à compter de 1985*

La DGF a connu une réforme d'ampleur en 1985, face au constat d'une complexification importante mais également de l'important poids du passé dans la répartition de la dotation, qui était ainsi partiellement déconnectée des ressources et des charges des communes. En effet, cette première génération de la dotation forfaitaire « *qui reflétait la richesse passée des communes, puisqu'elle était calculée en fonction des attributions perçues au titre de la taxe locale, ne tenait que très peu compte des évolutions de population.* »⁶

C'est pour remédier à ces difficultés que la réforme de 1985 a scindé la DGF des communes en trois composantes⁷ : une dotation de base modulée en fonction de la strate démographique d'appartenance de la commune se substituant à la dotation forfaitaire initiale, une dotation de péréquation prenant en compte sa richesse fiscale et une dotation de compensation destinée à prendre en compte des charges communales. La DGF comprenait en outre des « concours particuliers », dont l'objet était de prendre en compte de caractéristiques locales comme par exemple la fréquentation touristique.

Cette dotation de base, prévue à l'article L. 234-2 du code des communes, était destinée « *à tenir compte des charges liées à l'importance de la population et calculée à partir d'une attribution moyenne par habitant pondérée, pour chaque groupe démographique, par le coefficient suivant :*

<i>communes de 0 à 499 habitants</i>	<i>1</i>
<i>communes de 500 à 999 habitants</i>	<i>1,1071</i>

⁶ Rapport pour avis de Paul Girod, au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale du Sénat, sur le projet de loi relatif à la dotation globale de fonctionnement de 1985.

⁷ Hors concours particuliers.

<i>communes de 1 000 à 1 999 habitants</i>	1,2142
<i>communes de 2 000 à 3 499 habitants</i>	1,3213
<i>communes de 3 500 à 4 999 habitants</i>	1,4284
<i>communes de 5 000 à 7 499 habitants</i>	1,5355
<i>communes de 7 500 à 9 999 habitants</i>	1,6426
<i>communes de 10 000 à 14 999 habitants</i>	1,7497
<i>communes de 15 000 à 19 999 habitants</i>	1,8568
<i>communes de 20 000 à 34 999 habitants</i>	1,9639
<i>communes de 35 000 à 49 999 habitants</i>	2,0710
<i>communes de 50 000 à 74 999 habitants</i>	2,1781
<i>communes de 75 000 à 99 999 habitants</i>	2,2852
<i>communes de 100 000 à 199 999 habitants</i>	2,3923
<i>communes de 200 000 habitants et plus</i>	2,5.

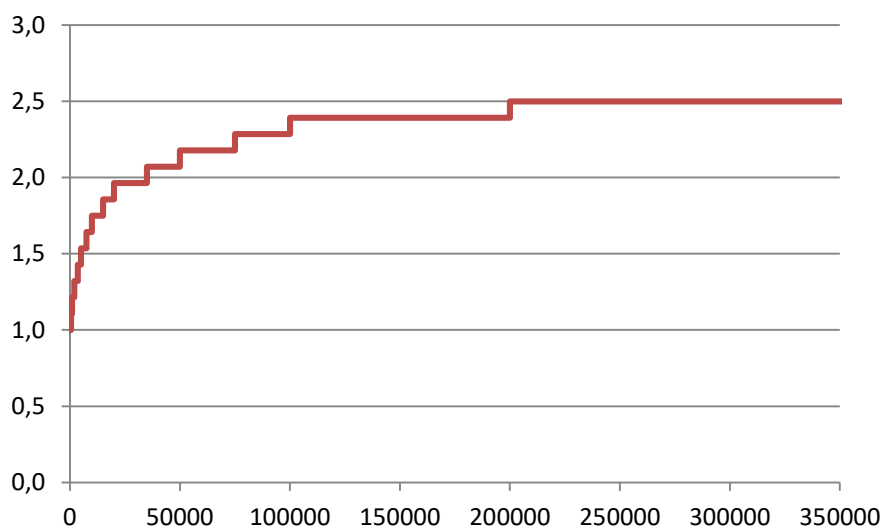
La part des ressources affectées à la dotation de base était fixée à 40% de la DGF des communes, hors concours particulier et garantie de progression.

Selon le rapport de René Monory fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi relatif à la DGF, l'institution d'une dotation par capitation reposait sur le fait qu'il n'était pas possible « *d'ignorer la réalité du fait que les dépenses de fonctionnement croissent avec la taille de la commune* ».

Ce constat avait été renforcé par différentes analyses menées par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation en 1984, à la demande du comité des finances locales, selon lesquelles le facteur redistributif déterminant pour refléter le niveau de dépenses par habitant des communes, parmi l'ensemble des autres critères de redistribution potentiels, était l'importance de la population de la commune.

Cette approche différait en partie du coefficient actuel. En effet, le coefficient de 1985 repose sur 15 strates démographiques auxquelles est associé un coefficient de majoration sans que ce dernier ne soit calculé strictement en fonction de la population précise de chaque commune. Il en résultait des effets de seuil significatifs entre communes disposant d'une population quasi-identique mais se situant de part et d'autre des bornes. Le graphique ci-après illustre ce phénomène.

Document n° 9 : Valeur du coefficient de pondération par habitant de la dotation de base de la DGF en fonction de la population de la commune



On constate néanmoins que la courbe « en escalier » respecte une progression logarithmique.

Par ailleurs, le choix des pondérations associées, variant de 1 à 2,5 en fonction croissante de la strate démographique d'appartenance des communes a reposé sur l'étude des écarts d'attribution par habitant de dotation forfaitaire antérieurement à la réforme proposée (qui variaient dans des proportions allant de 1 à 2,9) ainsi que sur l'analyse du niveau moyen des dépenses de fonctionnement par habitant des communes qui, en 1982, variaient dans un rapport de 1 à 2,73 toujours en fonction croissante de la strate démographique d'appartenance de la commune. L'instauration d'un coefficient variant de 1 à 2,5 a donc conduit à refléter la structure de dépenses croissante des communes en fonction de leur niveau de population au sein de la dotation de base de la DGF tout en contribuant à un resserrement partiel des écarts entre ces strates⁸.

- *Réforme de la DGF en 1993 et suppression partielle de la référence à la population*

La réforme de la DGF de 1993 a conduit à regrouper au sein d'une dotation unique, la dotation forfaitaire, toutes les sous-dotations et concours particuliers qui composaient l'ancienne DGF, à l'exception de la dotation de solidarité urbaine. La dotation forfaitaire évoluait ensuite chaque année de manière identique pour toutes les communes, le taux d'indexation étant fondé sur l'évolution de l'enveloppe de DGF et non sur l'évolution de la population communale, sous réserve de la prise en compte progressive et partielle, à hauteur de 50% de la croissance démographique, des recensements généraux ou complémentaires de la population communale. « *Paradoxalement, plus la population d'une commune augmentait, plus sa dotation forfaitaire par habitant diminuait*⁹. » La dotation forfaitaire des communes était ainsi de plus en plus déconnectée du niveau effectif de ces charges, mais assurait une grande stabilité des attributions.

⁸ Ibid.

⁹ Guide pratique des dotations de l'Etat aux collectivités locales, D. Philot et G. Caburet, Berger-Levrault, 2006.

- *Réforme de la structure de la DGF en 2004 et mise en place d'une part de la dotation forfaitaire calculée en fonction de la population DGF et d'un coefficient logarithmique à compter de 2005*

La réforme de la DGF des communes initiée en 2004 et 2005 s'est faite en deux temps.

Tout d'abord, en 2004, la dotation forfaitaire des communes a été élargie à deux dotations auparavant autonomes et relevant d'une logique de compensation. Elle a en effet intégré les sommes¹⁰ perçues par les communes en 2003 au titre de la compensation de la suppression de la « part salaires » des bases de taxe professionnelle ainsi que les montants perçus en 2003 au titre des compensations versées par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

En outre, la réforme a également eu pour objectif de remédier à la « fossilisation » de la dotation forfaitaire issue de la réforme de 1993, conduisant à cristalliser des attributions individuelles par habitant fondées sur une référence 1985.

Dans leur rapport au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2005, Gilles Carrez, rapporteur général, et Marc Laffineur, rapporteur spécial, constataient que la « *la dotation forfaitaire des communes, fruit de la sédimentation de dotations anciennes, souffre actuellement d'un certain manque de lisibilité* », contribuant « *à une très grande hétérogénéité des montants de dotation forfaitaire par habitant, y compris entre communes appartenant à la même strate démographique* ».

Pour mettre fin à cette situation, la loi de finances pour 2005 a prévu de rendre plus lisible la répartition de la dotation forfaitaire « *par l'introduction de deux critères objectifs de répartition : la population et la superficie* ». L'évolution annuelle de la dotation forfaitaire ne reposerait plus uniquement sur une logique d'indexation par rapport à un taux d'indexation unique voté par le CFL mais sur différentes composantes, obéissant à des logiques propres, dont la principale d'entre elles, la dotation de base, serait calculée en fonction de l'importance de la population et tiendrait compte des charges liées à celle-ci.

De la sorte, deux communes de même population percevraient des attributions similaires au titre de la dotation de base.

Cette réforme prenait en partie appui sur le rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales de mai 2004 dans lequel le CFL, en conclusion d'une série de groupes de travail consacrés à ce sujet, dressait un constat similaire : la structure existante de la dotation forfaitaire avait l'avantage de préserver les équilibres budgétaires communaux mais, en raison de la consolidation antérieure de dotations très diverses, d'aboutir également à une grande hétérogénéité des montants de dotation forfaitaire par habitant, d'autant moins compréhensible que les origines de ces écarts s'éloignaient avec le temps. Le CFL s'est attaché, au cours des travaux menés, à donner à la dotation forfaitaire « *un rôle clairement identifié de contribution de base à la couverture des charges de fonctionnement des communes, appréhendées à travers un critère simple comme la population* ». Le groupe de travail avait « *unaniment souhaité que la population DGF réelle des communes constitue désormais un facteur de répartition déterminant et identifié en tant que tel dans le calcul de la dotation forfaitaire.* »

¹⁰ Diminuées du montant de certains prélèvements sur la fiscalité existant antérieurement.

Deux considérations principales ont guidé ce choix :

- Restaurer une certaine égalité de traitement entre communes de taille comparable en remédiant à la dispersion des montants de dotation forfaitaire par habitant, qui suscitait les critiques des élus ;
- Intégrer en totalité les variations de la population DGF au sein d'une dotation spécifique calculée à partir de ce critère.

Les membres du CFL avaient notamment rappelé l'intérêt du coefficient de variation allant de 1 à 2,5 prévu en 1985.

Néanmoins, afin d'éviter que la réforme n'aboutisse à des baisses individuelles d'attributions entre 2004 et 2005, le CFL a souhaité instaurer un complément de garantie.

Différents scénarios ont été étudiés par le CFL afin d'identifier les effets de la prise en compte de la population dans la répartition de la future dotation forfaitaire associée à d'autres critères de répartition et, notamment, la densité ou la faiblesse de la densité de population. Les membres du CFL ont souhaité, pour des raisons essentiellement liées au coût et à l'équité de la réforme envisagée, approfondir l'hypothèse d'une réforme fondée sur un scénario intermédiaire, où la « part population » et le complément de garantie de la dotation forfaitaire représenteraient chacun la moitié environ de la masse de la dotation.

Ce scénario initial a été enrichi d'une troisième composante basée sur la superficie communale afin de prendre en compte, de manière complémentaire, la situation spécifique des communes rurales peu peuplées et dotées d'un territoire important.

In fine, le CFL a proposé une nouvelle architecture de la dotation forfaitaire reposant sur trois parts distinctes :

- Une dotation de base calculée en fonction croissante de la population communale et variant de 50 € par habitant à 125 € par habitant ;
- Une dotation calculée en fonction de la superficie de la commune sur la base de 3 € de dotation par hectare ;
- Un complément de garantie pour les communes perdantes de la réforme dont le montant correspond à la différence entre le montant de la dotation forfaitaire 2005 calculée selon les deux nouvelles parts et le montant de dotation perçu en 2004 (hors compensations).

De la sorte, le coût de la refonte de la dotation forfaitaire était limité à 66 M€ et l'équilibre souhaité respecté entre la part population de la dotation (5,6 Mds €, soit 51,2% de la dotation forfaitaire) et le complément de garantie (5 Mds €, soit 47% de la dotation forfaitaire).

De manière complémentaire, les membres du CFL ont souhaité que le coefficient de majoration de l'attribution par habitant perçue au titre de la future dotation de base resserre les écarts initiaux (de 1 à 2,25, voire de 1 à 2).

La loi de finances pour 2005 s'est inspirée de ces travaux, en créant une dotation de base calculée annuellement en fonction de la population communale, dont le montant par habitant varie de 60 € à 120 € en fonction croissante de la population, la définition précise du

coefficient de majoration étant renvoyée à un décret en Conseil d'Etat¹¹. Le complément de garantie bénéficiait, quant à lui, d'une majoration annuelle fixée à 1%.

L'article R. 2334-3 du CGCT prévoyait ainsi que « *la dotation de base mentionnée au 1° de l'article L. 2334-7 est, pour chaque commune, le produit de sa population, déterminée en application de l'article L. 2334-2, par une somme de 60 euros pour l'année 2005 et par un coefficient a, dont la valeur varie en fonction de la population dans les conditions suivantes :*

- 1° *Si la population est inférieure ou égale à 500 habitants, $a = 1$;*
- 2° *Si la population est supérieure à 500 habitants et inférieure à 200 000 habitants, $a = 1 + 0,38431089 \times \log(\text{population}/500)$;*
- 3° *Si la population est égale ou supérieure à 200 000 habitants, $a = 2$. »*

Le choix de cet intervalle de fluctuation restreint et de ce coefficient logarithmique, avec une progression initiale forte et des taux marginaux de croissance décroissants, est « *favorable aux petites communes* », en cohérence avec « *l'ensemble des mesures favorables au monde rural prévues [...] dans la réforme des dotations en loi de finances pour 2005* »¹².

L'article 177 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a modifié le montant unitaire de la dotation de base en le portant à 64,46 €, correspondant au montant de référence initial de 60 € par habitant majoré actualisé des taux d'indexation successifs adoptés par le CFL entre 2005 et 2010. De ce fait, l'intervalle de variation de la dotation de base par habitant a été porté de 64,46 € à 128,93 € en fonction du coefficient logarithmique pondérant la population communale. Bien que les bornes de référence aient été modifiées, la formule de calcul du coefficient logarithmique pondérant la population au sein de la dotation forfaitaire date de 2005 et n'a pas été modifiée depuis bien que son usage soit différent depuis 2015.

En 2014, dernière année d'application de cette architecture de la dotation forfaitaire, la dotation de base calculée en fonction de la population DGF communale s'élevait à 6,8 milliards d'euros, représentant 55% du total de la dotation. Le complément de garantie, d'un montant global de 4,7 milliards d'euros, en représentait 38%.

- *Consolidation de la dotation forfaitaire en 2015 et application d'un coefficient logarithmique pondérant les variations annuelles de population des communes*

La loi de finances pour 2015 a réformé l'architecture de la dotation forfaitaire. Celle-ci est toujours en vigueur aujourd'hui. Les cinq composantes antérieures de la dotation forfaitaire (la dotation de base, la dotation superficielle, le complément de garantie, les compensations intégrées lors de la réforme de 2004 ainsi que dotation « parcs nationaux » créée en 2006) ont été consolidées en une seule dotation forfaitaire de référence.

Si l'ancienne dotation de base a disparu, et qu'il n'est donc plus recalculé au sein de la dotation forfaitaire de référence une part calculée directement en fonction de la population DGF communale, les variations annuelles de population restent prises en compte.

¹¹ Article 3 du décret du 31 mars 2005 relatif aux dotations de l'Etat aux communes et aux départements, codifié à l'article R. 2334-3 du CGCT.

¹² Guide pratique des dotations de l'Etat aux collectivités locales, D. Philot et G. Caburet, Berger-Levrault, 2006.

En effet, le III de l'article L. 2334-7 du CGCT issu de la loi de finances pour 2015 dispose qu' « à compter de 2015, la dotation forfaitaire de chaque commune est égale au montant perçu l'année précédente au titre de cette dotation. Pour chaque commune, cette dotation est majorée ou minorée du produit de la différence entre sa population constatée au titre de l'année de répartition et celle constatée au titre de l'année précédant la répartition par un montant compris entre 64,46 € et 128,93 € par habitant en fonction croissante de la population de la commune, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ». Ainsi, concrètement, toute commune dont la population augmente ou diminue par rapport à l'année précédente voit le montant de son attribution de référence de dotation forfaitaire être respectivement majoré ou minoré d'une somme correspondant à cet écart de population calculé multiplié par un montant unitaire par habitant variant entre 64,46 € et 128,93 € selon une progression logarithmique en fonction croissante de la population communale.

L'article 250 de la loi de finances pour 2019 a partiellement modifié ces modalités de calcul en précisant que « la population de la commune prise en compte au titre de 2019 est celle définie à l'article L. 2334-2 du présent code majorée de 0,5 habitant supplémentaire par résidence secondaire pour les communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants, dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant à la même strate démographique et dont la part de la majoration au titre des résidences secondaires dans la population avant application de la présente disposition est supérieure à 30 %. Les années suivantes, cette majoration supplémentaire s'applique à la fois à la population prise en compte au titre de l'année précédente et à la population prise en compte au titre de l'année de répartition ». Depuis 2019, l'écart n'est donc plus déterminé en comparant la population DGF de l'exercice N d'une collectivité à sa population N-1 mais, en comparant la population DGF de l'année N de la commune, éventuellement majorée de 0,5 habitant par résidence secondaire recensée sur le territoire communal, à la population DGF de la commune en N-1. Concrètement, cette majoration spécifique a conduit à ce que la population retenue pour le calcul de la « part population » de la dotation forfaitaire soit majorée de 110 000 habitants supplémentaires par rapport à la stricte population DGF 2019, au profit de 1 189 communes.

Tirant les conséquences des nouvelles modalités de calcul de la dotation forfaitaire et de prise en compte de la population communale, la nouvelle version de l'article R. 2334-2 du CGCT telle qu'issue de l'article par l'article 1^{er} du décret du 30 avril 2015 relatif aux dotations de l'Etat aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales ne modifie pas la formule de calcul du coefficient logarithmique définie en 2005. Elle se contente de l'adapter en prévoyant désormais que le montant de référence de la dotation forfaitaire est minoré ou majoré en fonction de la variation annuelle de population prise en compte pondéré par un montant par habitant fixé à 64,46 € variant de 1 à 2 selon une progression logarithmique. Ainsi, désormais, « le montant de la minoration ou de la majoration mentionné au premier alinéa du III de l'article L. 2334-7 est égal pour chaque commune au produit de la différence entre sa population constatée au titre de l'année de répartition et celle constatée au titre de l'année précédant la répartition par un montant de 64,46 € et par un coefficient a , dont la valeur varie en fonction de la population dans les conditions suivantes :

- 1° Si la population est inférieure ou égale à 500 habitants, $a = 1$;
- 2° Si la population est supérieure à 500 habitants et inférieure à 200 000 habitants, $a = 1 + 0,38431089 \times \log (\text{population}/500)$;
- 3° Si la population est égale ou supérieure à 200 000 habitants, $a = 2$.

La population prise en compte est déterminée en application de l'article L. 2334-2.».

Il convient de noter que ces nouvelles modalités de prise en compte de la population à compter de 2015 au sein de la dotation forfaitaire ne sont pas sans effet sur les évolutions enregistrées par les communes dans la mesure où les règles de calcul conduisent à minimiser relativement les conséquences des variations annuelles de population, par rapport à un système où toute la dotation serait recalée en fonction de la population de l'année.

En effet, dans l'architecture précédente, la dotation de base était chaque année recalculée en fonction de la nouvelle population communale ainsi que de la nouvelle valeur du coefficient logarithmique qui y était associée. De ce fait, une commune dont la population était comprise entre 500 et 200 000 habitants et qui, entre l'année N-1 et l'année N, gagnait en population bénéficiait d'une progression d'autant plus forte de sa dotation forfaitaire qu'elle cumulait progression globale de sa population, augmentation de la valeur de son coefficient logarithmique de majoration de son attribution par habitant et recalcul intégral annuel de sa dotation de base avec ces nouvelles caractéristiques. A l'inverse et réciproquement, une commune dont la population baissait d'une année sur l'autre subissait une baisse d'autant plus forte de sa dotation de base.

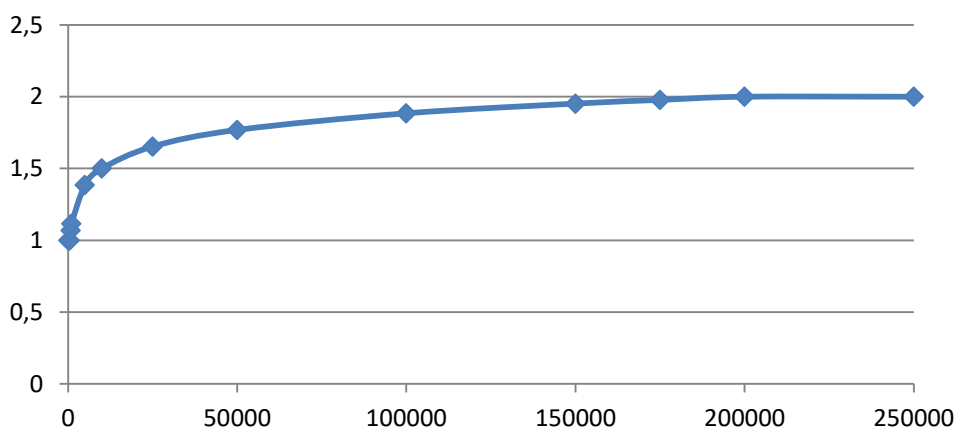
Le système actuel est donc plus stabilisateur que l'ancien : en effet, la dotation forfaitaire ayant été consolidée en 2015 en fonction des montants 2014, la dotation de base initiale a donc été intégrée en base selon le niveau de la population DGF en 2014. Par conséquent, les éventuelles hausses ou baisses de population postérieures n'affectent, par construction, que marginalement ce montant. Ainsi, toute commune qui connaîtrait respectivement des hausses ou des baisses annuelles de population verrait son coefficient logarithmique augmenter ou diminuer mais celui-ci ne s'appliquerait qu'au flux de population et non au stock.

b. Présentation des modalités de calcul du coefficient logarithmique pondérant le montant unitaire par habitant applicable à la « part population » de la dotation forfaitaire

Comme rappelé ci-dessus, le coefficient logarithmique intervient désormais pour déterminer la part « dynamique de la population » de la dotation forfaitaire des communes.

La forme de la courbe en fonction de la population et les valeurs du coefficient logarithmique et du montant par habitant associé sont les suivantes.

Document n° 10 : Courbe de progression du coefficient logarithmique de la dotation forfaitaire en fonction de la population de la commune



Document n° 11: Valeur du coefficient logarithmique et du montant unitaire par habitant par strate démographique d'appartenance des communes

Strate de population	Population DGF de la commune	Valeur du coefficient logarithmique		Montant unitaire par habitant	
		de	à	de	à
1	0 à 499 habitants		1		± 64,46 €
2	500 à 999 habitants		1,11569		± 64,46 € ± 71,92 €
3	1 000 à 1 999 habitants	1,11569	1,23138	± 71,92 €	± 79,38 €
4	2 000 à 3 499 habitants	1,23138	1,32478	± 79,38 €	± 85,40 €
5	3 500 à 4 999 habitants	1,32478	1,38431	± 85,40 €	± 89,24 €
6	5 000 à 7 499 habitants	1,38431	1,45198	± 89,24 €	± 93,60 €
7	7 500 à 9 999 habitants	1,45198	1,50000	± 93,60 €	± 96,69 €
8	10 000 à 14 999 habitants	1,50000	1,56767	± 96,69 €	± 101,06 €
9	15 000 à 19 999 habitants	1,56767	1,61569	± 101,06 €	± 104,15 €
10	20 000 à 34 999 habitants	1,61569	1,70909	± 104,15 €	± 110,17 €
11	35 000 à 49 999 habitants	1,70909	1,76862	± 110,17 €	± 114,01 €
12	50 000 à 74 999 habitants	1,76862	1,83630	± 114,01 €	± 118,37 €
13	75 000 à 99 999 habitants	1,83630	1,88431	± 118,37 €	± 121,47 €
14	100 000 à 199 999 habitants	1,88431	2	± 121,47 €	± 128,93 €
15	200 000 habitants et plus		2		± 128,93 €

Par exemple, une commune de 500 habitants verra son attribution par habitant au titre de la « part dynamique de la population » augmenter de 11,57% si elle atteint 1000 habitants dans la mesure où son coefficient logarithmique progresse de 1 à 1,1157. Pour connaître une augmentation de son coefficient d'un montant similaire, soit 0,1157, une commune de 50 000 habitants devrait voir sa population augmenter de 50 000 habitants et atteindre 100 000 habitants. Compte tenu des propriétés mathématiques initialement définies, pour connaître, en valeur, une augmentation (ou une diminution) similaire de leur coefficient logarithmique, deux communes de population différente devront donc connaître des augmentations (ou diminutions) de population d'autant plus fortes que la commune dispose initialement d'une population élevée. Pour toute commune dont la population double ou est divisée par deux, sous réserve que ces deux populations restent entre 500 et 200 000 habitants, la valeur du coefficient logarithmique respectivement augmente ou diminue seulement de 0,1157.

La prise en compte de ces variations génère, au vu des caractéristiques actuelles d'évolution de la population française, un coût net, qu'il convient de financer par redéploiement au sein de l'enveloppe de la DGF du bloc communal : en effet, les économies issues de la diminution de la dotation forfaitaire des communes perdant de la population ne compensent pas le surcroît de dotation dont bénéficient les communes en croissance démographique. Ce coût de la croissance de la population s'élève à 29,2 millions d'euros en 2019.

2. Intégration d'un coefficient logarithmique dans les modalités de calcul de la minoration de la dotation forfaitaire destinée à financer une partie des redéploiements internes à la DGF

Depuis 2012, la loi prévoit deux mécanismes permettant de redéployer des crédits entre les différentes composantes de la DGF du bloc communal.

En effet, différents coûts (coûts de l'augmentation globale de la population, financement du renforcement des dotations de péréquation, mesures spécifiques, etc.) sont financés par

minoration de certaines dotations. Ainsi, comme le prévoit l'article L. 2334-7-1 du CGCT issu de l'article 139 de la loi de finances pour 2012, le solde de ces dépenses doit être financé, après décision du CFL portant spécifiquement sur la clef de répartition à retenir, à partir :

- D'une minoration appliquée à la dotation forfaitaire des communes dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7 du CGCT ;
- D'un pourcentage de minoration appliqué aux montants perçus par les établissements publics de coopération intercommunale correspondant aux montants antérieurement perçus au titre du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999, en application du deuxième alinéa de l'article L. 5211-28-1 CGCT.

Si les modalités de calcul de la minoration de la dotation de compensation des EPCI sont restées stables au cours de la période, celles affectant la dotation forfaitaire ont régulièrement évolué dans le temps.

Ainsi, initialement en 2012, la minoration était supportée par les communes bénéficiant d'un complément de garantie au sein de la dotation forfaitaire dès lors que leur potentiel fiscal par habitant était supérieur à 90% du montant moyen national par habitant. Le montant de la minoration était calculé en proportion de la population de la commune et de l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et 90% du potentiel fiscal moyen par habitant national, dans la limite de 6% de la garantie perçue l'année précédente.

A compter de 2013, les données de référence permettant de répartir cette minoration ont été modifiées : l'article 111 de la loi de finances pour 2013 a prévu que le potentiel fiscal moyen par habitant et le potentiel fiscal moyen par habitant national seraient désormais calculés en fonction de la population corrigée par un coefficient logarithmique dont la valeur varie de 1 à 2 dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7 du CGCT, renvoyant aux modalités précises de calcul énoncées à l'article R. 2334-3 du CGCT. La nouvelle rédaction du 4° du II de l'article L. 2334-7 du CGCT précise en effet que, désormais, « *la population prise en compte pour la détermination du potentiel fiscal par habitant est corrigée par un coefficient logarithmique dont la valeur varie de 1 à 2 en fonction croissante de la population de la commune tel que défini pour l'application du 1° du présent I* ». La majoration de la population en résultant contribuant à faire diminuer les valeurs individuelles et moyennes de potentiel fiscal par habitant, le seuil de déclenchement et de calcul de l'écrêtement a, par conséquent, été revu à la baisse, passant de 90% à 75% du montant moyen national par habitant.

La réforme de la dotation forfaitaire adoptée en loi de finances pour 2015 a contribué à modifier les modalités de minoration de la dotation forfaitaire. Si les règles de calcul demeurent identiques, les modalités d'application du plafonnement des montants écrêtés ont été revues afin de tirer les conséquences de la nouvelle architecture de la dotation forfaitaire. En effet, tout d'abord, la dotation forfaitaire ayant été consolidée en une dotation à composante unique, il n'était plus possible d'appliquer la minoration aux seules communes disposant d'un complément de garantie, celui-ci n'étant plus identifié en tant que tel. L'application de cette minoration a, en conséquence, été élargie à l'ensemble des communes dès lors que celles-ci atteignent le seuil de déclenchement calculé en fonction de leur potentiel fiscal par habitant logarithmé. Enfin, le complément de garantie ayant été supprimé, c'est une référence au montant de la dotation forfaitaire elle-même – 3% du montant perçu l'année précédente – qui a servi de nouvelle référence au plafonnement des montants écrêtés.

Enfin, afin de tenir compte de la diversité des montants de dotation forfaitaire et de leur poids relatif au sein des recettes réelles de fonctionnement des collectivités tout en assurant la

soutenabilité financière de cette minoration pour les communes, les modalités de calcul du plafonnement applicable à l'écrêtement ont été revues par l'article 138 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017. Depuis cette date, le montant de cette minoration est fixé à 1% des dernières recettes réelles de fonctionnement connues issues de leur budget principal, soit celles extraites des comptes de gestion N-2.

En 2019, le montant total de la minoration supportée par la dotation forfaitaire des communes s'est élevé à 172 millions d'euros répartis entre 19 614 communes, dont 1 485 atteignant le plafond fixé à 1% de leurs recettes réelles de fonctionnement en 2017.

L'emploi du coefficient logarithmique, commun au mécanisme de prise en compte des variations annuelles de la population communale et à celui de l'écrêtement, diffère toutefois quant aux millésimes de population lui servant de base de calcul au titre de l'exercice N de répartition :

- Pour déterminer les montants majorant ou minorant la dotation forfaitaire en fonction de l'évolution annuelle de la population d'une commune, le coefficient logarithmique est déterminé à partir de la population calculée au 1^{er} janvier de l'année N de répartition ;
- Pour calculer les minorations de la dotation forfaitaire en application du III de l'article L. 2334-7 du CGCT, le potentiel fiscal retenu est celui calculé au titre de l'année N-1. Par conséquent, en cohérence, la population DGF de référence et le coefficient logarithmique calculé en fonction de cette population afin de déterminer les différents potentiels fiscaux par habitant le sont à partir des données de population de l'année N-1 également.

3. *Ecart de dotation entre communes en 2019*

La répartition de la dotation forfaitaire en 2019 révèle des disparités entre les strates démographiques, les communes les plus peuplées disposant globalement de montants moyens de dotation plus élevés que les communes moins peuplées¹³.

¹³ Si on retranchait Paris des communes de plus de 200 000 habitants, la dotation forfaitaire de cette strate serait en moyenne de 139 euros par habitant.

Document n° 12 : Montant de l'attribution moyenne de dotation forfaitaire par habitant et par strate démographique à l'issue de la répartition 2019

France entière	DF/hab 2019
0 à 499 habitants	99 €
500 à 999 habitants	85 €
1 000 à 1 999 habitants	84 €
2 000 à 3 499 habitants	86 €
3 500 à 4 999 habitants	86 €
5 000 à 7 499 habitants	89 €
7 500 à 9 999 habitants	89 €
10 000 à 14 999 habitants	96 €
15 000 à 19 999 habitants	107 €
20 000 à 34 999 habitants	109 €
35 000 à 49 999 habitants	113 €
50 000 à 74 999 habitants	107 €
75 000 à 99 999 habitants	117 €
100 000 à 199 999 habitants	143 €
200 000 habitants et plus	99 €

Il y a donc un écart de 1 à 1,70 entre la strate de communes la moins dotée (communes de 1 000 à 1 999 habitants) et la strate de communes la mieux dotée (communes de 100 000 à 199 999 habitants). Ces écarts résultent de situations historiques consolidées dans la dotation forfaitaire jusqu'à aujourd'hui :

- La dotation de base (55% de la dotation forfaitaire en 2014), dont le fonctionnement a été décrit plus haut, variait de 1 à 2 ;
- Le complément de garantie (38% de la dotation forfaitaire en 2014) était inégalement réparti entre les communes, puisqu'il dépendait de l'écart entre la dotation perçue en 2004 et la dotation spontanée en 2005. Pour le complément de garantie, l'écart entre la strate la moins bien dotée (communes de 1 000 à 1 999 habitants) et la strate la mieux dotée (communes de plus de 200 000 habitants) allait de 1 à 2,40, soit un écart supérieur à celui de la dotation de base¹⁴.

Document n° 13 : Décomposition des montants moyens de dotation forfaitaire par habitant et par strate démographique en 2014 entre la dotation de base et le complément de garantie

France entière	DF/hab 2014	Dont dotation de base	Dont complément de garantie
0 à 499 habitants	136 €	64 €	55 €
500 à 999 habitants	125 €	68 €	47 €
1 000 à 1 999 habitants	128 €	76 €	45 €
2 000 à 3 499 habitants	135 €	82 €	46 €
3 500 à 4 999 habitants	142 €	87 €	48 €
5 000 à 7 499 habitants	153 €	91 €	54 €
7 500 à 9 999 habitants	158 €	95 €	58 €
10 000 à 14 999 habitants	169 €	99 €	65 €
15 000 à 19 999 habitants	186 €	103 €	78 €
20 000 à 34 999 habitants	190 €	107 €	81 €
35 000 à 49 999 habitants	202 €	112 €	84 €
50 000 à 74 999 habitants	213 €	116 €	78 €
75 000 à 99 999 habitants	217 €	120 €	77 €
100 000 à 199 999 habitants	217 €	125 €	95 €
200 000 habitants et plus	314 €	129 €	108 €

¹⁴ Le rapport Germain/Pirès-Beaune soulignait en outre la grande hétérogénéité de la répartition du complément de garantie au sein des strates.

Autrement dit, les inégalités d'attribution de dotation forfaitaire entre les petites strates et les strates supérieures s'expliquent presque autant par un phénomène normal et choisi consistant à accompagner les communes qui assument des charges de centralité, que par des phénomènes de cristallisation d'inégalités d'attribution remontant aux années 1980 ou 1990, voire auparavant.

Par conséquent, comme le rappelait le rapport « Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : Osons la réforme » de 2005, les écarts de dotation forfaitaire par habitant entre communes « *ne s'expliquent pas par l'application du coefficient logarithmique, qui conduit à surpondérer la population des grandes villes pour calculer leur dotation forfaitaire* » mais « *principalement par les composantes figées de la DGF des communes, que constituent le complément de garantie et la dotation de compensation* ».

4. *Prise en compte des charges de centralité dans le projet de réforme de la DGF voté en loi de finances pour 2016*

L'article 150 de la loi de finances pour 2016, qui s'appuyait en partie sur les travaux précités de Jean Germain et de Christine Pirès-Beaune, prévoyait d'instituer une dotation de centralité dont l'objet serait de « *prendre en compte les charges qui résultent, pour les communes centres, de l'utilisation de leurs équipements par les habitants des communes voisines* ». Cette dotation reposait sur un calcul en deux étapes :

- Dans un premier temps, la dotation de centralité est répartie entre les ensembles intercommunaux et les communes isolées en fonction de la population DGF. Le montant de dotation de centralité de chaque ensemble intercommunal et commune isolée est égal au produit de la population DGF par un montant unitaire qui varie de 15 € à 45 € en fonction de la taille démographique.
- Dans un second temps, la dotation de chaque ensemble intercommunal est partagée entre les communes membres et l'EPCI à fiscalité propre en fonction du coefficient d'intégration fiscale (dans la limite de 0,4). La part communale de la dotation de centralité est répartie entre les communes membres en fonction du poids démographique de chaque commune placé à la puissance 5.

Selon les simulations menées à l'époque, environ 24 000 communes auraient perçu une dotation de centralité supérieure à 1 000 euros, 12 000 petites communes bénéficiant à l'inverse de montants résiduels. Cette répartition était censée refléter le poids des équipements dans les communes exerçant des fonctions de centralité.

L'article 150 de la loi de finances pour 2016 a été abrogé par la loi de finances pour 2017, avant son entrée en vigueur.

B. Historique de l'intégration d'un coefficient logarithmique au sein de la répartition du FPIC

La prise en compte des charges dans le calcul du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pose des questions analogues à celles qui se posent pour la répartition de la dotation forfaitaire des communes, à trois différences près :

- *Le FPIC a été conçu comme un dispositif de péréquation visant principalement à réduire les inégalités de ressources entre les collectivités¹⁵, telles que mesurées par le potentiel financier. Dans ce contexte, une des premières questions à résoudre a été celle de la comparabilité des potentiels financiers moyens entre eux, notamment entre des ensembles intercommunaux (EI) de tailles très différentes. Cette question renvoie cependant, de manière indirecte, à la question des charges, dans la mesure où le potentiel financier est croissant dans des proportions plus importantes que la population, comme le sont les charges des collectivités ;*
- *Le FPIC est réparti au niveau des « ensembles intercommunaux » (c'est-à-dire de l'ensemble regroupant l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres), et non des communes. De ce fait, la mesure des charges de centralité impose d'opérer un « détour » par des ensembles regroupant des communes de taille très diverse. A cet égard, l'enjeu est moins de quantifier les charges des ensembles intercommunaux eux-mêmes, dans la mesure où un ensemble intercommunal n'exerce pas forcément de fonction de centralité par rapport à d'autres ensembles intercommunaux, mais de les comparer de la manière la moins biaisée possible en prenant en compte le fait que les plus grands d'entre eux regroupent souvent des villes de taille importante assumant des charges plus importantes que les autres ;*
- *Le FPIC consiste à prélever des ressources sur les collectivités les mieux dotées, avant de les redistribuer aux collectivités les moins bien dotées et dont les charges sont les plus élevées. Le débat sur le FPIC ne peut donc pas, comme pour une dotation de l'Etat, se réduire à la question de savoir quelle collectivité doit être soutenue et à quel niveau : s'agissant d'un prélèvement, les considérations de soutenabilité financière et d'acceptabilité sont déterminantes.*

Ces questions se sont posées dès 2011, l'article 125 de la loi de finances pour 2011 instituant le FPIC prévoyant que le Gouvernement remette au Parlement un rapport précisant notamment « *les groupes démographiques de communes et les catégories d'établissements publics de coopération intercommunale dont le potentiel fiscal moyen sert de comparaison pour déterminer la contribution des collectivités contributrices* ».

1. Historique des travaux menés en 2011 par le Parlement, le CFL et le Gouvernement

a. Travaux de la commission des finances de l'Assemblée nationale

La commission des finances de l'Assemblée nationale a constitué une mission d'information sur la péréquation intercommunale menée par Marc Laffineur et Jean-Pierre Balligand. La mission a publié une communication le 21 juin 2011, écartant le système des strates : le seuil de prélèvement serait fondé sur une moyenne nationale, mais fixé suffisamment haut pour éviter de rendre contributeurs un trop grand nombre de territoires. Par ailleurs, afin d'éviter que les villes ne fussent trop lourdement mises à contribution, en termes de solde net, au regard de leurs charges, la mission proposait d'intégrer des critères de charges dans le reversement du FPIC (logements sociaux, longueur de voirie, nombre d'enfants et nombre d'étudiants).

¹⁵ La version initiale du dispositif, dans la loi de finances pour 2011, ne prévoyait ainsi pas l'utilisation explicite de critères de charges. Ces derniers (notamment le revenu des habitants) ont été introduits dans la répartition ultérieurement, sur le reversement en 2012 et sur le prélèvement en 2013.

b. Travaux de la commission des finances du Sénat

La commission des finances du Sénat a organisé un groupe de travail sur la mise en œuvre de la péréquation entre les collectivités territoriales, mené par Philippe Dallier, Charles Guené, Pierre Jarlier et Albéric de Montgolfier.

Le rapport d'information du groupe de travail, remis en juillet 2011, relevait alors que « *le niveau du potentiel financier par habitant des communes et des EPCI croît fortement avec la population de la commune ou de l'intercommunalité. Ne pas stratifier le prélèvement aurait donc pour conséquence d'opérer les prélèvements essentiellement sur les communes et intercommunalités urbaines pour les redistribuer en direction des collectivités rurales, ce qui mérite débat* ». Le groupe préconisait alors de comparer les ensembles intercommunaux au sein de strates (quatre à six strates)¹⁶. Il reconnaissait que ce choix « *équivaut à prendre en compte, partiellement, des critères de charges* », mais qu'il s'agissait alors d'une condition indispensable au regard de l'acceptabilité du FPIC.

c. Travaux du groupe de travail du comité des finances locales

Plusieurs scénarios ont été étudiés par le CFL s'agissant de l'architecture, du fonctionnement et des critères du FPIC. Parmi les points en débats figurait la question de savoir s'il serait opportun de comparer les ensembles intercommunaux aux ensembles intercommunaux de même taille, afin de ne pas créer de biais défavorable aux centres urbains dans la construction du mécanisme.

Le comité a d'abord examiné le scénario consistant à comparer l'ensemble des territoires au potentiel financier agrégé moyen national puis étudié des variantes consistant à « stratifier » la comparaison, en rapportant le potentiel financier agrégé de chaque ensemble intercommunal au potentiel financier agrégé moyen des ensembles de même strate démographique. Ces travaux n'ont pas débouché sur une recommandation formelle du CFL, même si le compte-rendu de la séance plénière du 27 septembre 2011 fait apparaître un accord de principe de la plupart des membres du comité, dont son président Gilles Carrez, en faveur d'une comparaison par strates, faute de quoi les conditions d'acceptabilité politique du dispositif ne seraient pas réunies.

d. Rapport du Gouvernement sur le FPIC

Dans son rapport remis au Parlement en application de l'article 125 de la loi de finances pour 2011, le Gouvernement avait pris parti pour une « stratification », consistant à établir un PFIA moyen pour six groupes démographiques. L'article 58 du projet de loi de finances pour 2012 prévoyait ainsi que :

« IV. - Pour la mise en œuvre de ce fonds de péréquation, sont définis des groupes démographiques communs aux ensembles intercommunaux et aux communes n'appartenant à

¹⁶ Ce système de comparaison au sein de strates existe pour certaines dotations, comme la dotation nationale de péréquation ou la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale, qui impliquent de comparer le potentiel financier d'une commune au potentiel financier moyen de sa strate démographique.

aucun groupement à fiscalité propre en fonction de l'importance de leur population. Ces groupes démographiques sont définis comme suit :

- « a) De 0 à 9 999 habitants ;*
- « b) De 10 000 à 19 999 habitants ;*
- « c) De 20 000 à 49 999 habitants ;*
- « d) De 50 000 à 99 999 habitants ;*
- « e) De 100 000 à 199 999 habitants ;*
- « f) De 200 000 habitants et plus ».*

e. Evolution du dispositif lors des débats parlementaires

En première lecture du PLF pour 2012, l'Assemblée nationale n'a pas remis en cause le choix du Gouvernement mais a introduit une septième strate, pour les ensembles intercommunaux de 2 500 à 9 999 habitants. Ce système a en revanche été critiqué au Sénat, les rapporteurs estimant que *« la stratification proposée par le présent article pose problème. En effet, en raison de la corrélation évoquée ci-dessus, la stratification risque de pénaliser les communes et les ensembles intercommunaux situés en haut d'une strate et de favoriser celles qui se trouvent au contraire proches du seuil inférieur de la strate »*¹⁷. Autrement dit : les strates démographiques étant composées d'ensembles intercommunaux très différents, prendre pour point de référence une unique valeur moyenne risque de générer des effets de seuils. Pour résoudre cette difficulté, la commission des finances du Sénat a proposé d'appliquer au FPIC le système de coefficient prévu pour le calcul de la dotation de base des communes : *« Appliquer cette solution pour la mise en œuvre du FPIC permettra de remédier à la corrélation entre l'indicateur de ressources élargi par habitant et la taille des communes. Plus la commune isolée ou l'ensemble intercommunal sera de taille importante, plus le nombre de ses habitants sera majoré et, par conséquent, plus son indicateur de ressources élargi par habitant sera réduit. »*¹⁸ Malgré un avis défavorable du Gouvernement, l'amendement¹⁹ instituant un tel système a été adopté par le Sénat.

Le Gouvernement a déposé un amendement en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, en précisant que le coefficient se caractérisait par une courbe logarithmique, dont les bornes seraient fixées à 1 et à 2. L'exposé des motifs de l'amendement fait état de ce choix : *« Les effets de seuil sont fortement diminués du fait du remplacement des strates de population par l'application d'un coefficient logarithmique. Les simulations effectuées ont montré qu'il existait inévitablement des effets de seuil aux entrées et aux sorties de strate. Par exemple, une collectivité située en haut de strate voyait son PFIA comparé à la moyenne de sa strate, et était donc beaucoup plus prélevée que si elle s'était située dans la strate supérieure (dont le PFIA est par construction plus élevé). Le projet d'amendement prévoit de remplacer les strates par un logarithme qui vient pondérer la population de chaque ensemble intercommunal afin de prendre en compte l'accroissement de la richesse avec la taille de la collectivité. »*

C'est ce coefficient qui est toujours en vigueur aujourd'hui.

¹⁷ Rapport général n° 107 (2011-2012) de MM. François Marc et Pierre Jarlier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 17 novembre 2011.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Amendement II-54 de MM. Marc et Jarlier.

2. Présentation des modalités d'utilisation du coefficient logarithmique dans la répartition du FPIC

La loi ne fixe pas elle-même la valeur du coefficient, ce soin étant renvoyé au pouvoir réglementaire. L'article R. 2336-1 du code général des collectivités territoriales a donné au coefficient logarithmique utilisé dans le calcul du FPIC des bornes différant du coefficient utilisé dans la dotation forfaitaire, pour tenir compte du fait qu'aucun ensemble intercommunal ne comprend moins de 500 habitants tandis que de très nombreux ensembles intercommunaux comprennent plus de 200 000 habitants.

Les bornes du coefficient ont donc été fixées à 7 500 habitants et 500 000 habitants. Le coefficient est établi de telle sorte que :

- Si la population de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée est inférieure ou égale à 7500, « a » = 1 ;
- Si la population de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée est comprise entre 7500 et 500 000 habitants (exclus), le coefficient « a » se calcule selon la formule suivante : « a » = $1 + 0,54827305 \times \log(\text{pop DGF} / 7500)$;
- Si la population de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée est supérieure ou égale à 500 000, « a » = 2.

La population DGF pondérée utilisée pour le calcul du potentiel financier agrégé (PFIA) par habitant est égale, pour chaque ensemble intercommunal ou commune isolée, à :

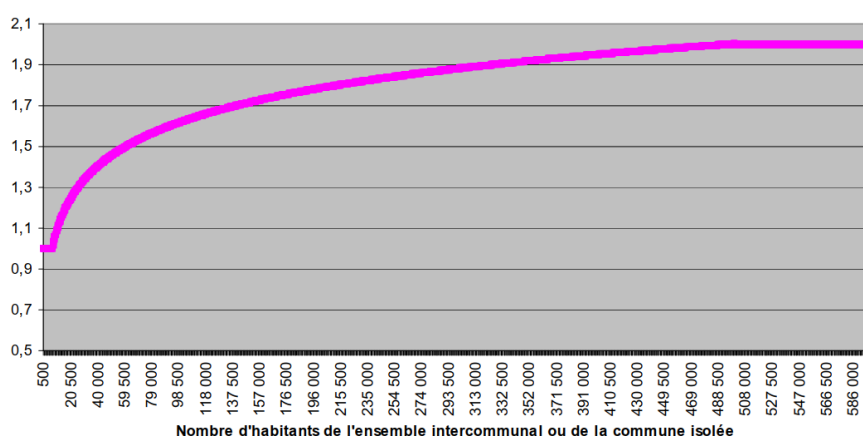
$$\text{Pop DGF pondérée} = a \times \text{population DGF du groupement ou de la commune isolée}$$

In fine, le potentiel financier agrégé par habitant s'obtient en divisant le potentiel financier par la population DGF pondérée :

$$\text{PFIA/hab} = \text{PFIA} / \text{Population DGF pondérée du groupement ou de la commune isolée}$$

La pente du coefficient est donc la suivante.

Document n° 14 : Courbe représentant la valeur du coefficient logarithmique de pondération du potentiel fiscal agrégé du FPIC en fonction de la population de l'ensemble intercommunal



Le PFIA/hab intervient à la fois dans le calcul du prélèvement et du reversement au titre du FPIC. Concernant le prélèvement, il s'agit du critère qui permet de déterminer les ensembles intercommunaux et les communes isolées contributrices au FPIC. Sont en effet prélevés les territoires dont le PFIA/hab est supérieur à 0,9 fois le PFIA/hab moyen au niveau national.

Le PFIA/hab est ensuite utilisé pour le calcul de l'indice synthétique de prélèvement qui, indexé à la population de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée, puis de la valeur de point, détermine précisément le prélèvement opéré au titre du FPIC, si le territoire est contributeur. L'indice synthétique de prélèvement du territoire est ainsi calculé comme la somme à hauteur de 75% de l'écart relatif entre son PFIA/hab et 0,9 fois le PFIA moyen par habitant avec, pour les 25% restants, l'écart relatif entre son revenu par habitant et le revenu par habitant moyen.

Enfin, le PFIA/hab intervient également dans le cadre du reversement du FPIC, tant pour déterminer l'éligibilité des ensembles intercommunaux à ce dernier, que pour déterminer le montant du reversement revenant aux ensembles éligibles. En effet, le calcul de l'indice synthétique déterminant le seuil d'éligibilité au reversement ainsi que le montant de ce dernier est composé de la somme à hauteur de 60% du rapport entre le revenu par habitant moyen en métropole et le revenu par habitant de la commune, de 20% du rapport entre le PFIA moyen par habitant et du PFIA/hab de la commune, et de 20% du rapport entre l'effort fiscal agrégé de la commune et l'effort fiscal agrégé moyen national.

III. Analyse des effets d'une suppression du coefficient logarithmique sur la répartition de la dotation forfaitaire des communes et du FPIC en 2019

Les simulations présentées dans cette partie du rapport consistent à modifier les paramètres des répartitions effectuées en 2019 et à les comparer aux résultats effectivement notifiés cette année aux collectivités territoriales.

A. Application à la dotation forfaitaire des communes répartie en 2019

1. Évolutions de la population communale en 2019

a. Evolution de la population par strate démographique

Les variations de la dotation forfaitaire des communes telles que définies au premier alinéa du III de l'article L. 2334-7 du CGCT dépendent avant tout de l'évolution de la population DGF de chaque commune (composée de la population totale authentifiée par l'INSEE, des résidences secondaires également comptabilisées par l'INSEE ainsi que du nombre de places de caravanes situées sur des aires d'accueil des gens du voyage conventionnées).

Document n° 15 : Tableau représentant les évolutions de population DGF de l'ensemble des communes en 2019 par rapport à 2018

Strate de population	Population DGF de la commune	Nombre de communes de la strate	Communes dont la population DGF augmente en 2019	% de communes dont la population DGF augmente en 2019	Communes dont la population DGF est stable en 2019	% de communes dont la population DGF est stable en 2019	Communes dont la population DGF baisse en 2019	% de communes dont la population DGF baisse en 2019
1	0 à 499 habitants	17 337	7 326	42,26%	1 868	10,77%	8 143	46,97%
2	500 à 999 habitants	7 057	3 543	50,21%	293	4,15%	3 221	45,64%
3	1 000 à 1 999 habitants	4 851	2 718	56,03%	113	2,33%	2 020	41,64%
4	2 000 à 3 499 habitants	2 363	1 362	57,64%	44	1,86%	957	40,50%
5	3 500 à 4 999 habitants	1 055	670	63,51%	11	1,04%	374	35,45%
6	5 000 à 7 499 habitants	853	526	61,66%	10	1,17%	317	37,16%
7	7 500 à 9 999 habitants	427	269	63,00%	3	0,70%	155	36,30%
8	10 000 à 14 999 habitants	409	219	53,55%	1	0,24%	189	46,21%
9	15 000 à 19 999 habitants	194	101	52,06%	0	0,00%	93	47,94%
10	20 000 à 34 999 habitants	277	164	59,21%	4	1,44%	109	39,35%
11	35 000 à 49 999 habitants	91	60	65,93%	0	0,00%	31	34,07%
12	50 000 à 74 999 habitants	72	41	56,94%	1	1,39%	30	41,67%
13	75 000 à 99 999 habitants	26	16	61,54%	0	0,00%	10	38,46%
14	100 000 à 199 999 habitants	33	19	57,58%	1	3,03%	13	39,39%
15	200 000 habitants et plus	11	10	90,91%	0	0,00%	1	9,09%
	Total	35 056	17 044	48,62%	2 349	6,70%	15 663	44,68%

A l'exception des strates de population 8 et 9 (communes dont la population DGF est comprise entre 10 000 et 14 999 habitants, d'une part, et 15 000 et 19 999 habitants, d'autre part), on constate que la part du nombre de communes dont la population est stable ou en diminution a tendance à décroître à mesure que la taille de la commune augmente. Les communes dont la population DGF a baissé en 2019 sont même relativement majoritaires au sein de la strate des communes de moins de 500 habitants. Ces chiffres reflètent l'évolution réelle de la population, sans tenir compte de la « sur-majoration » d'un demi-habitant par résidence secondaire instaurée par l'article 250 de la loi de finances pour 2019, qui a permis à

644 communes supplémentaires (principalement des communes de moins de 500 habitants) de bénéficier d'une hausse « fictive » de population.

Après application de cette « sur-majoration », les évolutions de population prises en compte dans le calcul de la dotation forfaitaire en 2019 sont les suivantes.

Document n° 16 : Tableau représentant les évolutions de la population DGF majorée de l'ensemble des communes en 2019 par rapport à 2018

Strate de population	Population DGF de la commune	Nombre de communes de la strate	Communes dont la pop DGF majorée des RS augmente en 2019	% de communes dont la pop DGF majorée des RS augmente en 2019	Communes dont la pop DGF majorée des RS est stable en 2019	% de communes dont la pop DGF majorée des RS est stable en 2019	Communes dont la pop DGF majorée des RS baisse en 2019	% de communes dont la pop DGF majorée des RS baisse en 2019
1	0 à 499 habitants	17 337	7 870	45,39%	1 731	9,98%	7 736	44,62%
2	500 à 999 habitants	7 057	3 592	50,90%	288	4,08%	3 177	45,02%
3	1 000 à 1 999 habitants	4 851	2 750	56,69%	110	2,27%	1 991	41,04%
4	2 000 à 3 499 habitants	2 363	1 381	58,44%	43	1,82%	939	39,74%
5	3 500 à 4 999 habitants	1 055	670	63,51%	11	1,04%	374	35,45%
6	5 000 à 7 499 habitants	853	526	61,66%	10	1,17%	317	37,16%
7	7 500 à 9 999 habitants	427	269	63,00%	3	0,70%	155	36,30%
8	10 000 à 14 999 habitants	409	219	53,55%	1	0,24%	189	46,21%
9	15 000 à 19 999 habitants	194	101	52,06%	0	0,00%	93	47,94%
10	20 000 à 34 999 habitants	277	164	59,21%	4	1,44%	109	39,35%
11	35 000 à 49 999 habitants	91	60	65,93%	0	0,00%	31	34,07%
12	50 000 à 74 999 habitants	72	41	56,94%	1	1,39%	30	41,67%
13	75 000 à 99 999 habitants	26	16	61,54%	0	0,00%	10	38,46%
14	100 000 à 199 999 habitants	33	19	57,58%	1	3,03%	13	39,39%
15	200 000 habitants et plus	11	10	90,91%	0	0,00%	1	9,09%
	Total	35 056	17 688	50,46%	2 203	6,28%	15 165	43,26%

b. Evolution de la population par département

Entre 2018 et 2019, 33 départements se situant essentiellement dans le centre et le nord-est de la France ainsi que dans les Antilles ont vu leur population communale²⁰ baisser, dans des proportions comprises entre -1% et 0%.

A l'opposé, 71 départements ont vu leur population augmenter dans des proportions allant de 0% à 5,54%. Parmi ceux-ci, 17 départements, situés essentiellement le long de la façade atlantique, dans les Pyrénées, en Guyane, en Corse ou dans les Alpes ont connu une progression de leur population supérieure à 1%.

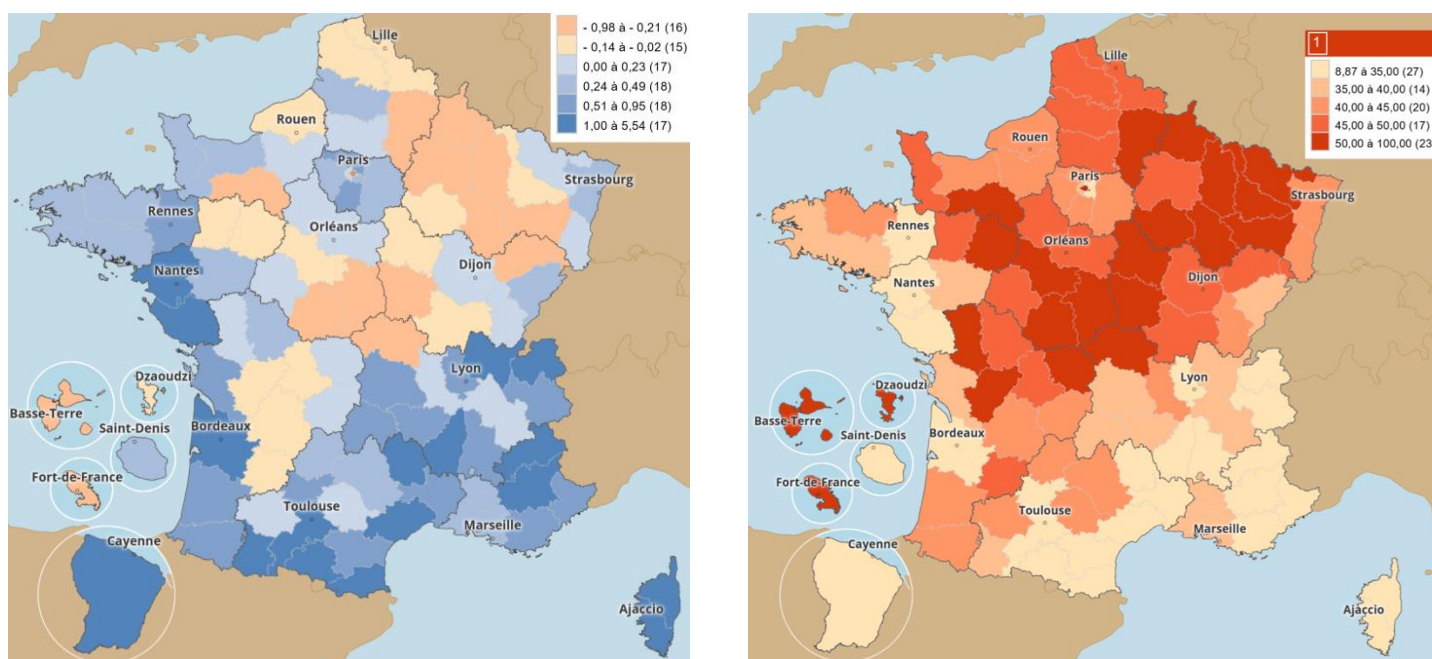
Cette première cartographie peut être complétée par une approche déterminant une typologie des territoires selon que les départements étudiés voient une majorité de communes gagner en population ou non.

En l'espèce, dans 23 départements, situés soit outre-mer, soit dans une diagonale se situant du Poitou à la Lorraine en passant par le Perche et le Bourbonnais, plus de la moitié des communes connaissent une baisse de leur population. Pour 60 départements, plus de 40% des

²⁰ Ici et dans les développements qui suivent, la variation de population considérée est celle entre la population DGF 2018 et la population DGF 2019 après sur-majoration, utilisée cette année dans le calcul de la dotation forfaitaire.

communes voient leur population diminuer. Sont concernés les territoires précédemment cités et élargis aux Hauts-de France et à l'est de la Bourgogne. En valeur absolue, les départements de l'Aisne (434 sur 800), du Pas-de-Calais (409 sur 890) et de la Moselle (372 sur 725) sont ceux qui concentrent le plus de communes connaissant une baisse de population cette année. On peut également remarquer la situation particulière de la commune de Paris dont la population DGF a diminué de près de 12 000 habitants en 2019 (baisse de la population municipale et augmentation du nombre de résidences secondaires).

Document n° 17 : Cartes représentant le taux d'évolution de la population DGF communale majorée en 2019 par rapport à 2018 (en %) et la part des communes dont la population DGF majorée diminuée en 2019 (en %) par département



Ces deux approches se recoupent largement sans toutefois correspondre exactement. En effet, l'évolution globale de la somme des populations des communes par département permet en général de dessiner une tendance globale lissant les situations individuelles des communes. C'est ainsi que des départements tels que la Moselle, les Deux-Sèvres ou la Creuse ont connu en 2019 une légère progression de leur population par rapport à 2018 alors que, dans le même temps, plus de la moitié de leurs communes ont vu leur population diminuer. La situation inverse - une minorité de communes voyant leur population baisser et entraînant une baisse globale de la population des communes du département – existe également mais moins fréquemment, comme en Dordogne, dans le Lot-et-Garonne ou en Saône-et-Loire. Or, dans le calcul de la dotation forfaitaire, seule l'approche individuelle compte.

2. Analyse de l'évolution de la part de la dotation forfaitaire calculée en fonction de l'évolution annuelle de la population des communes dans l'hypothèse d'une suppression du coefficient logarithmique

La 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. Cette modification et le choix du coefficient retenu ne seraient en revanche pas neutres sur le

« coût de la population », qui est par la suite financé par minoration de certaines composantes de la DGF du bloc communal (*cf. infra*).

Deux scénarios principaux peuvent être envisagés :

- Une harmonisation à la hausse de la valeur du coefficient de majoration qui serait 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 € pour toute hausse ou baisse de la population ;
- Une harmonisation à la baisse de la valeur du coefficient de majoration et sa fixation à sa valeur minimale actuelle, soit à 1. Dans cette simulation, toute variation à la hausse ou à la baisse d'un habitant conduirait à majorer ou à minorer la dotation forfaitaire de la commune d'un montant égal à 64,46 €.

a. Analyse d'un scénario généralisant un coefficient de majoration égal à 2

Une évolution de +/- 128,93 euros pour chaque habitant gagné ou perdu aurait des effets redistributifs plus puissants pour les petites communes que pour les communes très peuplées. En effet, pour les communes de moins de 500 habitants, tout gain ou perte d'un habitant conduirait à ce que la variation unitaire de dotation forfaitaire varie du simple au double par rapport au droit en vigueur, à la hausse comme à la baisse. A l'inverse, plus une commune rassemble une population nombreuse, plus son coefficient se rapproche déjà de la valeur maximale. Les effets redistributifs seraient donc moins marqués dans ce cas. Pour les communes de plus de 200 000 habitants, le changement de règle serait neutre.

La population DGF sur-majorée étant en augmentation en 2019 par rapport à la population DGF 2018, la généralisation d'une attribution par habitant égale à 128,93 € conduirait à un renchérissement du coût de la progression de la population au sein de la dotation forfaitaire. Celle-ci progresserait globalement de 41,9 M€²¹, contre 29,2 M€ (+12,7 M€) dans la répartition 2019.

Une approche complémentaire consiste à identifier les effets redistributifs par rapport à la typologie des communes décrite *supra*.

En 2019, les communes ayant gagné en population ont vu leur dotation progresser spontanément d'un montant de 51,9 M€ tandis que les communes ayant vu leur population baisser ont vu leur dotation forfaitaire diminuer spontanément de 22,7 M€. Les variations de population conduisent donc à une réallocation globale de dotation s'élevant à 74,5 M€, correspondant à 1,04% de l'enveloppe finale de la dotation forfaitaire.

Avec un montant par habitant désormais fixé à 128,93 €, la réallocation des ressources serait supérieure dans la mesure où le gain global de dotation revenant aux communes gagnant en

²¹ Il convient de noter que ce surcoût serait en partie financé par une augmentation de la minoration de la dotation forfaitaire effectuée en application de l'article L. 2334-7-1 du CGCT. Compte tenu de la répartition du financement de ces coûts par le comité des finances locales, lors de sa séance du 12 février 2019, la dotation forfaitaire a supporté 60% de la somme globale des redéploiements effectués en interne de la DGF. Ce surcoût de la population engendrerait donc un besoin de financement complémentaire dont 7,62 M€ seraient financés par la dotation forfaitaire. Les effets combinés de telles mesures sur la dotation forfaitaire sont analysés dans le 4 du présent A.

population s'établirait à 74 M€ et la baisse de dotation pour les communes dont la population serait en baisse s'élèverait à 32,1 M€. Près de 106,1 M€ seraient ainsi réaffectés au sein de la dotation forfaitaire, soit 1,48% du montant total de la dotation forfaitaire.

Ce phénomène de réallocation serait particulièrement puissant au sein des premières strates démographiques.

Document n° 18 : Tableau de comparaison par strate des gains et pertes de dotation forfaitaire à l'issue de la généralisation du montant unitaire de 128,93 €

Strate de population	Population DGF de la commune	Répartition finale DF 2019			Simulation DF 2019 - Montant unitaire porté à 128,93 €		
		Solde global de la strate	Solde des communes gagnant de la population	Solde des communes perdant de la population	Solde global de la strate	Solde des communes gagnant de la population	Solde des communes perdant de la population
1	0 à 499 habitants	2 172 785	4 397 585	-2 224 800	4 335 661	8 787 369	-4 451 708
2	500 à 999 habitants	1 676 412	3 474 301	-1 797 889	3 080 631	6 476 120	-3 395 489
3	1 000 à 1 999 habitants	3 624 514	5 548 520	-1 924 006	6 080 981	9 361 627	-3 280 646
4	2 000 à 3 499 habitants	4 732 096	6 313 254	-1 581 158	7 278 505	9 749 335	-2 470 830
5	3 500 à 4 999 habitants	1 823 242	2 863 275	-1 040 033	2 687 784	4 221 411	-1 533 627
6	5 000 à 7 499 habitants	2 500 762	3 739 762	-1 239 000	3 530 630	5 276 155	-1 745 525
7	7 500 à 9 999 habitants	1 927 314	2 844 107	-916 793	2 612 425	3 853 080	-1 240 655
8	10 000 à 14 999 habitants	1 310 430	3 618 205	-2 307 775	1 717 817	4 725 658	-3 007 841
9	15 000 à 19 999 habitants	833 684	2 381 722	-1 548 038	1 048 820	2 995 080	-1 946 260
10	20 000 à 34 999 habitants	2 690 870	4 995 938	-2 305 068	3 245 582	6 018 772	-2 773 190
11	35 000 à 49 999 habitants	1 233 621	2 414 197	-1 180 576	1 414 062	2 773 841	-1 359 779
12	50 000 à 74 999 habitants	2 007 565	3 130 958	-1 123 393	2 229 513	3 482 157	-1 252 644
13	75 000 à 99 999 habitants	233 844	1 074 001	-840 157	249 600	1 154 788	-905 188
14	100 000 à 199 999 habitants	634 798	1 751 707	-1 116 909	657 266	1 805 609	-1 148 343
15	200 000 habitants et plus	1 765 639	3 309 268	-1 543 629	1 765 639	3 309 268	-1 543 629
		29 167 576	51 856 800	-22 689 224	41 934 916	73 990 270	-32 055 354

Document n° 19 : Tableau de comparaison par strate des gains et pertes nets de dotation forfaitaire à l'issue de la généralisation du montant unitaire de 128,93 €

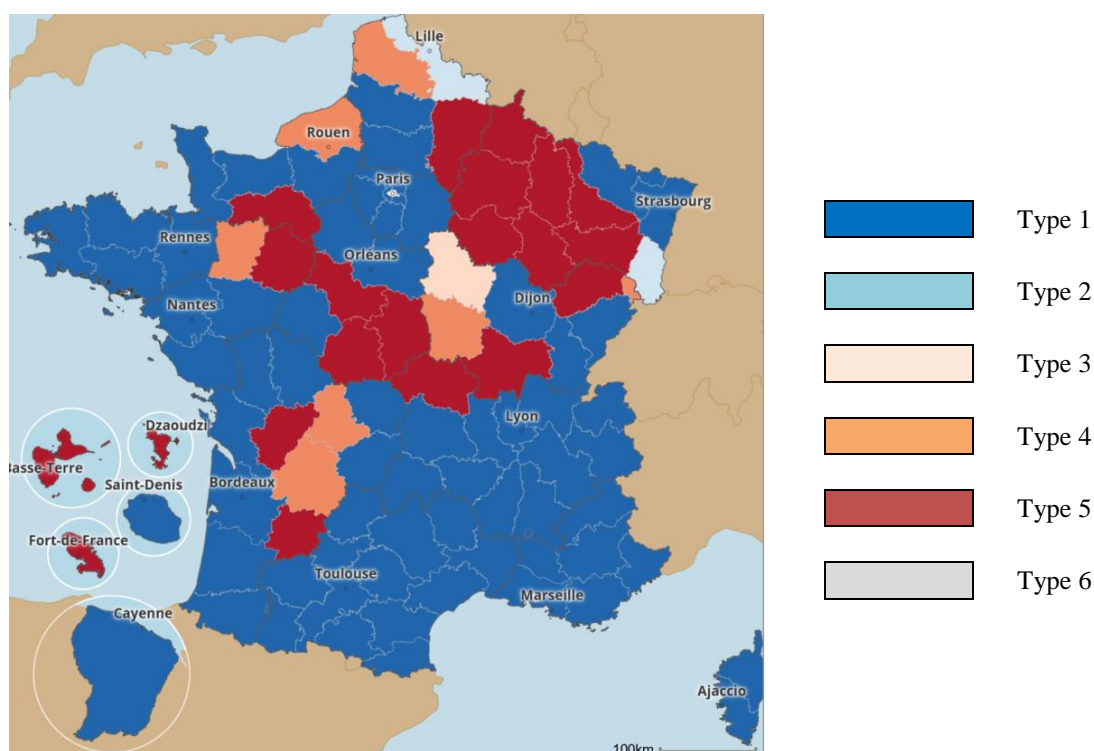
Strate de population	Population DGF de la commune	Population DGF 2019	Gain net global de la strate après augmentation du montant unitaire	Gain moyen par habitant de la strate	Gain net au profit des communes gagnant en population	Gain moyen supplémentaire par habitant pour les communes gagnant de la population	Perte nette au détriment des communes perdant en population	Perte moyenne supplémentaire par habitant pour les communes perdant de la population
1	0 à 499 habitants	4 174 761	2 162 876	0,52 €	4 389 784	1,05 €	-2 226 908	-0,53 €
2	500 à 999 habitants	5 004 271	1 404 219	0,28 €	3 001 819	0,60 €	-1 597 600	-0,32 €
3	1 000 à 1 999 habitants	6 802 417	2 456 467	0,36 €	3 813 107	0,56 €	-1 356 640	-0,20 €
4	2 000 à 3 499 habitants	6 217 681	2 546 409	0,41 €	3 436 081	0,55 €	-889 672	-0,14 €
5	3 500 à 4 999 habitants	4 414 348	864 542	0,20 €	1 358 136	0,31 €	-493 594	-0,11 €
6	5 000 à 7 499 habitants	5 204 060	1 029 868	0,20 €	1 536 393	0,30 €	-506 525	-0,10 €
7	7 500 à 9 999 habitants	3 686 708	685 111	0,19 €	1 008 973	0,27 €	-323 862	-0,09 €
8	10 000 à 14 999 habitants	4 916 606	407 387	0,08 €	1 107 453	0,23 €	-700 066	-0,14 €
9	15 000 à 19 999 habitants	3 338 953	215 136	0,06 €	613 358	0,18 €	-398 222	-0,12 €
10	20 000 à 34 999 habitants	7 189 454	554 712	0,08 €	1 022 834	0,14 €	-468 122	-0,07 €
11	35 000 à 49 999 habitants	3 793 085	180 441	0,05 €	359 644	0,09 €	-179 203	-0,05 €
12	50 000 à 74 999 habitants	4 287 606	221 948	0,05 €	351 199	0,08 €	-129 251	-0,03 €
13	75 000 à 99 999 habitants	2 260 035	15 756	0,01 €	80 787	0,04 €	-65 031	-0,03 €
14	100 000 à 199 999 habitants	4 512 270	22 468	0,00 €	53 902	0,01 €	-31 434	-0,01 €
15	200 000 habitants et plus	6 236 515	0	0,00 €	0	0,00 €	0	0,00 €
		72 038 770	12 767 340	0,18 €	22 133 470	0,31 €	-9 366 130	-0,13 €

Géographiquement, malgré l'augmentation globale de la population prise en compte en 2019, tous les départements ne sortiraient pas gagnants d'une uniformisation de la valeur unitaire à 128,93 € au sein de la dotation forfaitaire. On peut dresser une typologie générale de six portraits-types de département²² :

- Type 1 : Les départements gagnant globalement de la population et dont la somme globale de dotation forfaitaire progresserait davantage qu'aujourd'hui. Ces départements sont majoritaires puisque 71 se retrouvent dans cette situation.
- Type 2 : Les départements dont la population avait globalement diminué cette année et qui verraient leur dotation forfaitaire augmenter si le coefficient était doublé pour toutes les communes. Seuls les départements du Nord et du Haut-Rhin sont concernés.
- Type 3 : Les départements dont les communes perdraient de la dotation forfaitaire en harmonisant le coefficient alors qu'elles en gagnaient dans la répartition en 2019. Seul le département de l'Yonne se retrouve dans ce cas de figure.
- Type 4 : Les départements dont la population avait globalement diminué cette année, et qui verraient leur dotation forfaitaire diminuer moins fortement si le coefficient était doublé pour toutes les communes. 7 départements sont dans cette situation : le Pas-de-Calais, la Seine-Maritime, la Mayenne, la Nièvre, le Territoire-de-Belfort, la Haute-Vienne et la Dordogne.
- Type 5 : Les départements dont les pertes de dotation forfaitaire se creusent : il s'agit des départements dont la part de la dotation forfaitaire calculée en fonction des évolutions de population était déjà négative à l'issue de la répartition de la dotation forfaitaire 2019 et qui perdraient encore davantage en cas de doublement du coefficient. 23 départements appartiennent à cette catégorie.
- Type 6 : Les départements pour lesquels le changement serait sans effet. Il s'agit de Paris dans la mesure où, compte tenu de la population de la commune, la valeur du coefficient de majoration atteignait déjà son maximum de 2, et de la Nouvelle-Calédonie, le recensement n'ayant pas été actualisé cette année.

²² La situation globale d'un département résulte de la somme des variations des situations communales individuelles. La modification du coefficient logarithmique a un impact différencié sur les communes en fonction de leur taille : c'est ce qui peut expliquer des mouvements globaux *prima facie* peu intuitifs.

Document n° 20 : Cartographie de la répartition des différents types de départements identifiés au regard de l'évolution finale de la variation de la dotation forfaitaire des communes liée à l'évolution de la population dans le cas d'une généralisation d'un montant unitaire par habitant égal à 128,93 €



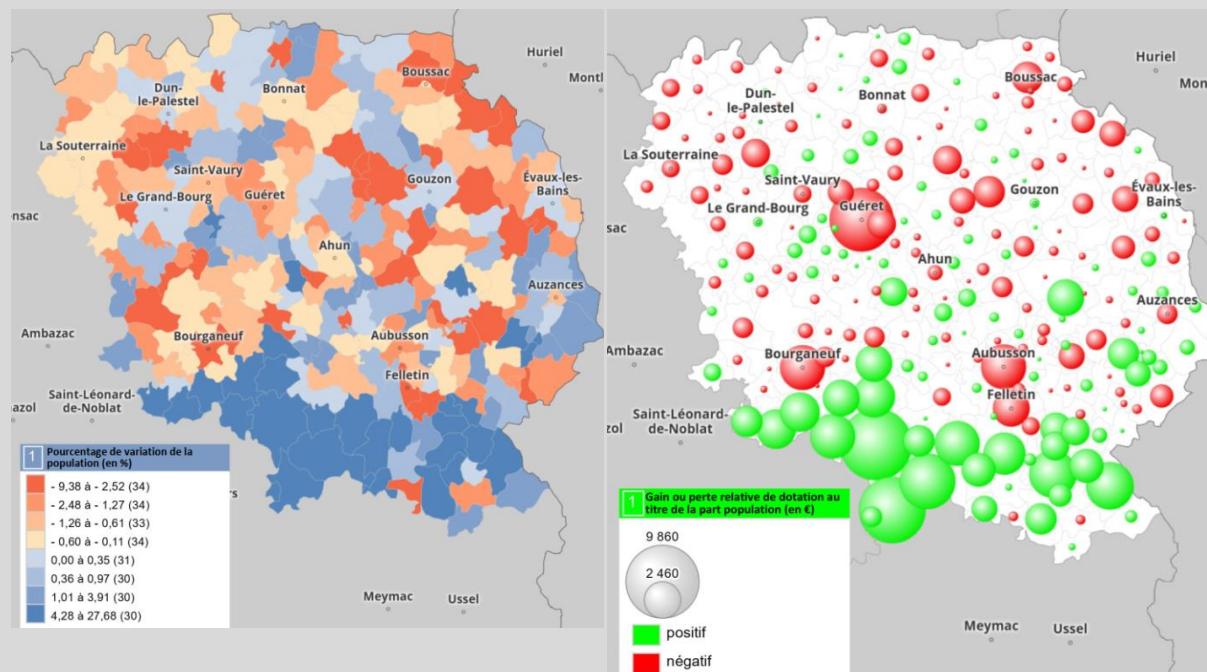
Dans la majorité des départements, la dotation forfaitaire aurait augmenté plus rapidement que dans la répartition effectuée en 2019. Cependant, 30 départements verraient la part de la dotation forfaitaire de leurs communes calculée en fonction de la variation annuelle de la population devenir ou rester négative. Parmi ceux-ci, les 23 départements de type 5 situés en outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Mayotte), dans le nord, le nord-est et le centre de la France, et plus marginalement dans le sud-ouest.

Document n° 21 : Tableau présentant les 10 principaux départements bénéficiaires et les 10 principaux départements pénalisés par une généralisation de la valeur unitaire par habitant de la dotation forfaitaire à 128,93 €

Principaux bénéficiaires de la généralisation du montant unitaire de la DF à 128,93 €				Principaux départements pénalisés par la généralisation du montant unitaire de la DF à 128,93 €			
Nom département	Solde final - Répartition DF 2019	Solde final 2019 simulé	Gain net par département	Nom département	Solde final - Répartition DF 2019	Solde final 2019 simulé	Perte nette par département
HAUTE-CORSE	943 271 €	1 583 139 €	639 868 €	MARTINIQUE	-408 845 €	-503 585 €	-94 740 €
GIRONDE	2 116 653 €	2 709 760 €	593 107 €	AISNE	-256 734 €	-340 111 €	-83 377 €
HAUTE-SAVOIE	1 178 244 €	1 731 605 €	553 361 €	MEUSE	-136 726 €	-207 446 €	-70 720 €
CORSE-DU-SUD	729 423 €	1 208 294 €	478 871 €	GUADELOUPE	-298 140 €	-366 152 €	-68 012 €
HAUTE-GARONNE	1 558 605 €	2 023 627 €	465 022 €	ARDENNES	-248 165 €	-314 847 €	-66 682 €
LOIRE-ATLANTIQUE	1 754 853 €	2 182 197 €	427 344 €	ORNE	-90 134 €	-156 577 €	-66 443 €
HERAULT	1 512 769 €	1 888 374 €	375 605 €	ALLIER	-208 157 €	-270 426 €	-62 269 €
ARDECHE	449 353 €	823 964 €	374 611 €	CHER	-151 311 €	-200 995 €	-49 684 €
ALPES-MARITIMES	930 937 €	1 277 077 €	346 140 €	HAUTE-MARNE	-81 859 €	-129 391 €	-47 532 €
HAUTES-ALPES	483 109 €	824 094 €	340 985 €	INDRE	-38 697 €	-77 490 €	-38 793 €

Focus sur les évolutions de population des communes du département de la Creuse

Les cartes ci-dessous présentent, à gauche, les évolutions de population entre 2018 et 2019 et, à droite, les gains et pertes relatives au titre de la « part population » de la dotation forfaitaire par rapport à la répartition 2019 dans le cas d’une généralisation d’un montant unitaire égal à 128,93 € :



Ce département se caractérise par une faible progression de la population DGF 2019 sur-majorée (+0,18%) par rapport à la population DGF 2018. Toutefois, sur les 256 communes du département, 121 communes (47% du total – zones bleues) ont une population stable ou en augmentation quand les 135 autres (53% - zones orangées) enregistrent une baisse nette de population.

Malgré un nombre minoritaire de communes gagnant en population, la répartition de la « part dynamique » de la dotation forfaitaire en 2019 a permis aux communes du département de dégager, au global, un gain de dotation égal à 2 400 €. Toutefois, la généralisation d’un coefficient égal à 2 amplifierait le phénomène et permettrait un gain global supplémentaire de 31 500 €, portant la « part population » de la dotation forfaitaire à + 34 000 €.

En effet, les pertes de population, si elles sont majoritaires en nombre de communes concernées, se concentrent notamment sur les villes ou gros bourgs (Guéret, La Souterraine, Aubusson, Boussac, Felletin, Bourgneuf ou Sainte-Feyre – sphères rouges). Par conséquent, à variation de population identique, le surcroît de perte de dotation au titre de cette part est donc inférieur pour ces communes (qui disposent d’une attribution par habitant se rapprochant déjà de 128,93 €) aux gains ou aux pertes supplémentaires enregistrées par des communes plus faiblement peuplées.

Ainsi, les gains de population enregistrés essentiellement dans les communes faiblement peuplées du sud du département²³ (sphères vertes) permettent, *in fine*, de plus que compenser le surcroît de perte de dotation des communes plus peuplées ou des autres communes rurales.

b. Analyse d’un scénario généralisant un coefficient de majoration égal à 1

Ce scénario conduirait à réduire l’amplitude des phénomènes de redistribution de la dotation forfaitaire au titre de la part dynamique de la population, le tunnel de variation de la dotation devenant plus étroit qu’actuellement : tout habitant supplémentaire apporterait, à chaque

²³ Plusieurs de ces communes sont éligibles à la sur-majoration de leur nombre de résidences secondaires et ont bénéficié à ce titre d’une majoration de leur population retenue pour le calcul de la « part population » de la dotation forfaitaire en 2019, ce qui peut dans certains cas biaiser le résultat.

commune, un gain de dotation de 64,46€ (réciproquement en cas de baisse). La situation resterait inchangée pour les communes de moins de 500 habitants mais, à mesure que la commune aurait une population plus importante, le montant du gain ou de la perte de dotation liée à la variation de population serait réduit. Par construction, la strate démographique des communes de 200 000 habitants et plus serait la plus concernée dans la mesure où le montant de dotation forfaitaire par habitant, en cas de hausse ou de baisse de population, serait divisé par deux.

La population DGF sur-majorée progressant en 2019 par rapport à la population 2018, le coût de la « part population » de la dotation forfaitaire demeurerait positif, mais aurait été ramené à 21 M€²⁴, contre 29,2 M€ (-8,2 M€) dans la répartition de la dotation.

Plus précisément, le gain de dotation forfaitaire pour les communes dont la population progresse serait ramené de 51,9 M€ à 37 M€ (-14,9 M€) alors que, dans le même temps, la perte de dotation forfaitaire pour les communes dont la population diminue serait contenue à 16 M€, contre 22,7 M€ (-6,7 M€). Globalement, la redistribution de ressources financières au sein de la dotation forfaitaire ne porterait plus que sur 53 M€ au lieu de 74,5 M€, soit moins de 0,75% de l'enveloppe globale de la dotation.

Cette moindre réallocation serait particulièrement sensible dans les strates les plus peuplées.

Document n° 22 : Tableau de comparaison par strate des gains et pertes de dotation à l'issue de la généralisation du montant unitaire de 64,46 € par rapport à la répartition finale 2019 de la dotation forfaitaire

Strate de population	Population DGF de la commune	Répartition finale DF 2019			Simulation DF 2019 - Montant unitaire égal à 64,46 €		
		Solde global de la strate	Solde des communes gagnant de la population	Solde des communes perdant de la population	Solde global de la strate	Solde des communes gagnant de la population	Solde des communes perdant de la population
1	0 à 499 habitants	2 172 785	4 397 585	-2 224 800	2 167 555	4 392 355	-2 224 800
2	500 à 999 habitants	1 676 412	3 474 301	-1 797 889	1 538 885	3 237 739	-1 698 854
3	1 000 à 1 999 habitants	3 624 514	5 548 520	-1 924 006	3 039 931	4 680 662	-1 640 731
4	2 000 à 3 499 habitants	4 732 096	6 313 254	-1 581 158	3 638 769	4 874 632	-1 235 863
5	3 500 à 4 999 habitants	1 823 242	2 863 275	-1 040 033	1 343 286	2 110 708	-767 422
6	5 000 à 7 499 habitants	2 500 762	3 739 762	-1 239 000	1 765 301	2 638 075	-872 774
7	7 500 à 9 999 habitants	1 927 314	2 844 107	-916 793	1 306 205	1 926 531	-620 326
8	10 000 à 14 999 habitants	1 310 430	3 618 205	-2 307 775	858 903	2 362 818	-1 503 915
9	15 000 à 19 999 habitants	833 684	2 381 722	-1 548 038	524 404	1 497 540	-973 136
10	20 000 à 34 999 habitants	2 690 870	4 995 938	-2 305 068	1 622 790	3 009 388	-1 386 598
11	35 000 à 49 999 habitants	1 233 621	2 414 197	-1 180 576	707 027	1 386 919	-679 892
12	50 000 à 74 999 habitants	2 007 565	3 130 958	-1 123 393	1 114 751	1 741 076	-626 325
13	75 000 à 99 999 habitants	233 844	1 074 001	-840 157	124 802	577 396	-452 594
14	100 000 à 199 999 habitants	634 798	1 751 707	-1 116 909	328 631	902 802	-574 171
15	200 000 habitants et plus	1 765 639	3 309 268	-1 543 629	882 820	1 654 634	-771 814
		29 167 576	51 856 800	-22 689 224	20 964 060	36 993 275	-16 029 215

²⁴ Il convient de noter que ce moindre coût de la « part population » de la dotation forfaitaire entraînerait une moindre minoration de la dotation forfaitaire effectuée en application de l'article L. 2334-7-1 du CGCT. Le CFL ayant adopté une délibération fixant à 60% du total des sommes à financer à prélever sur la dotation forfaitaire, le solde de 40% étant supporté par la dotation de compensation des EPCI. La diminution du coût de la population de 8,2 M€ serait en partie seulement reportée sur le montant global de l'écrêtement qui ne serait réduit globalement que de 4,9 M€.

Document n° 23 : Evolution de la répartition de la « part population » de la dotation forfaitaire, sur la base d'un montant unitaire de 64,46 €, en fonction des strates démographiques²⁵

Strate de population	Population DGF de la commune	Population DGF de la strate	Moindre gain global de la strate après diminution du montant unitaire	Moindre gain moyen par habitant de la strate	Moindre gain des communes gagnant en population	Moindre gain par habitant pour les communes gagnant de la population	Moindre perte des communes perdant de la population	Moindre perte par habitant pour les communes perdant de la population
1	0 à 499 habitants	4 174 761	-5 230	0,00 €	-5 230	0,00 €	0	0,00 €
2	500 à 999 habitants	5 004 271	-137 527	-0,03 €	-236 562	-0,05 €	99 035	0,02 €
3	1 000 à 1 999 habitants	6 802 417	-584 583	-0,09 €	-867 858	-0,13 €	283 275	0,04 €
4	2 000 à 3 499 habitants	6 217 681	-1 093 327	-0,18 €	-1 438 622	-0,23 €	345 295	0,06 €
5	3 500 à 4 999 habitants	4 414 348	-479 956	-0,11 €	-752 567	-0,17 €	272 611	0,06 €
6	5 000 à 7 499 habitants	5 204 060	-735 461	-0,14 €	-1 101 687	-0,21 €	366 226	0,07 €
7	7 500 à 9 999 habitants	3 686 708	-621 109	-0,17 €	-917 576	-0,25 €	296 467	0,08 €
8	10 000 à 14 999 habitants	4 916 606	-451 527	-0,09 €	-1 255 387	-0,26 €	803 860	0,16 €
9	15 000 à 19 999 habitants	3 338 953	-309 280	-0,09 €	-884 182	-0,26 €	574 902	0,17 €
10	20 000 à 34 999 habitants	7 189 454	-1 068 080	-0,15 €	-1 986 550	-0,28 €	918 470	0,13 €
11	35 000 à 49 999 habitants	3 793 085	-526 594	-0,14 €	-1 027 278	-0,27 €	500 684	0,13 €
12	50 000 à 74 999 habitants	4 287 606	-892 814	-0,21 €	-1 389 882	-0,32 €	497 068	0,12 €
13	75 000 à 99 999 habitants	2 260 035	-109 042	-0,05 €	-496 605	-0,22 €	387 563	0,17 €
14	100 000 à 199 999 habitants	4 512 270	-306 167	-0,07 €	-848 905	-0,19 €	542 738	0,12 €
15	200 000 habitants et plus	6 236 515	-882 819	-0,14 €	-1 654 634	-0,27 €	771 815	0,12 €
		72 038 770	-8 203 516	-0,11 €	-14 863 525	-0,21 €	6 660 009	0,09 €

Cette simulation produit des résultats inverses de la première, à savoir que les communes dont la population augmentent auraient bénéficié d'attributions moins dynamiques, tandis que les communes dont la population diminue auraient vu leurs attributions diminuer plus faiblement.

Géographiquement, l'uniformisation de la valeur unitaire à 64,46 € dans un contexte de progression globale de la population retranscrit ces phénomènes de gains ou pertes moindres à l'échelle des départements.

Sept types de départements peuvent en effet être identifiés :

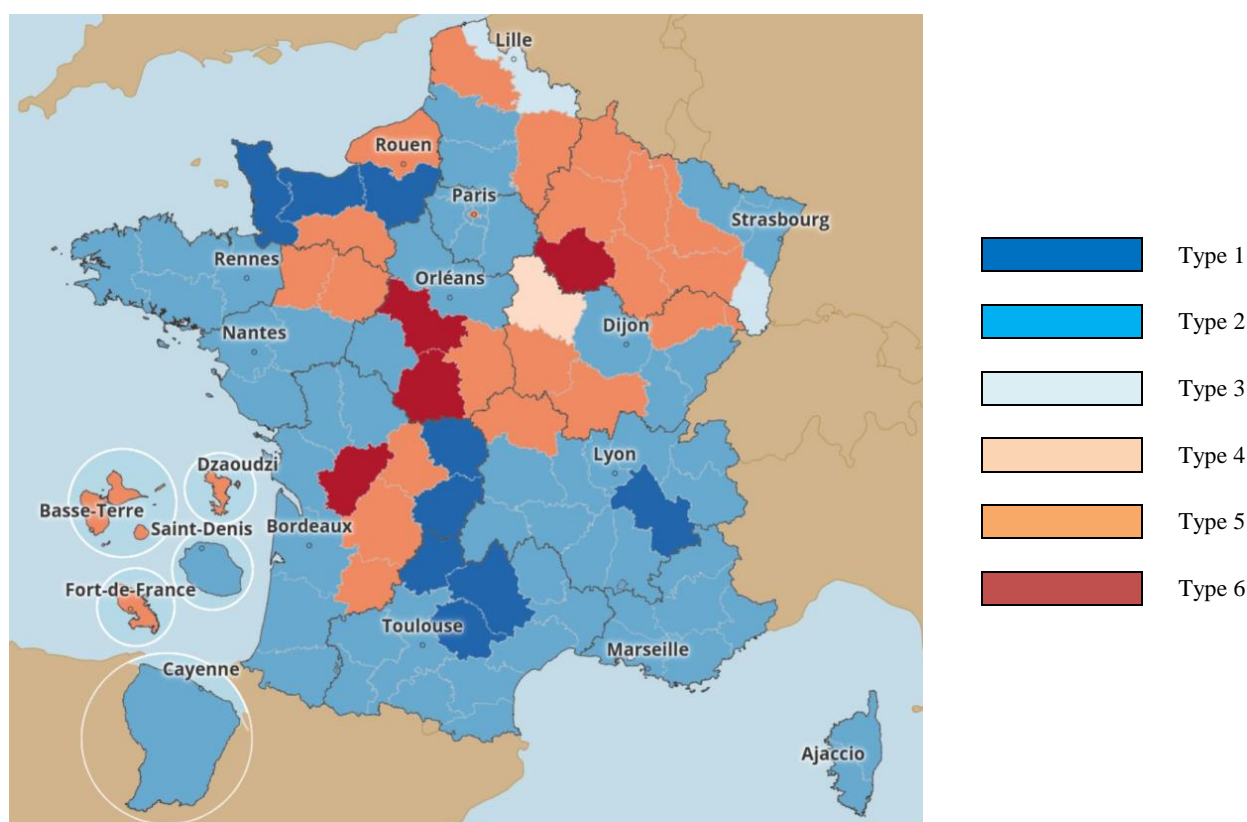
- Type 1 : Les départements dont la population progresse et qui bénéficieraient également d'une augmentation de la « part population » de la dotation forfaitaire en cas de diminution de la valeur du coefficient. Neuf départements relèvent de cette catégorie ;
- Type 2 : Les départements bénéficiant d'un moindre gain, c'est-à-dire ceux dont la « part population » de la dotation forfaitaire progresse toujours dans cette hypothèse mais moins qu'avec le schéma actuel. Cette classe regroupe la majorité des départements, soit 62 d'entre eux ;
- Type 3 : Les départements dont la « part population » de la dotation forfaitaire devient positive en raison de l'uniformisation à la baisse du montant unitaire. Deux départements sont concernés : le Nord et le Haut-Rhin ;
- Type 4 : Les départements dont la « part population » deviendrait négative. Seul le département de l'Yonne est concerné ;
- Type 5 : Les départements qui subissent une moindre perte, correspondant à ceux dont la « part population » demeure négative mais dans une moindre mesure par rapport

²⁵ La légère variation observée sur la première strate s'explique par un phénomène de franchissement de seuil pour les communes ayant bénéficié de la sur-majoration : ces communes appartiennent bien à la première strate, mais ont bénéficié d'un coefficient légèrement supérieur à 1 du fait de la majoration.

aux montants calculés dans la répartition en 2019. Ces départements, au nombre de 27, constituent la seconde classe la plus importante en termes d'effectifs ;

- Type 6 : Les départements pour lesquels la « part population » était initialement négative dans la répartition finale 2019 de la dotation forfaitaire et qui accuseraient des pertes plus élevées. Quatre départements se retrouvent dans ce cas de figure : l'Aube, le Loir-et-Cher, l'Indre et la Charente ;
- Type 7 : Les départements pour lesquels cette évolution des règles de calcul reste sans effet sur le montant de la « part population ». En l'espèce, seules les communes de Nouvelle-Calédonie sont concernées.

Document n° 24 : Cartographie de la répartition des différents types de départements identifiés au regard de l'évolution de la « part population » de la dotation forfaitaire des communes dans le cas d'une généralisation d'un montant unitaire par habitant égal à 64,46 €



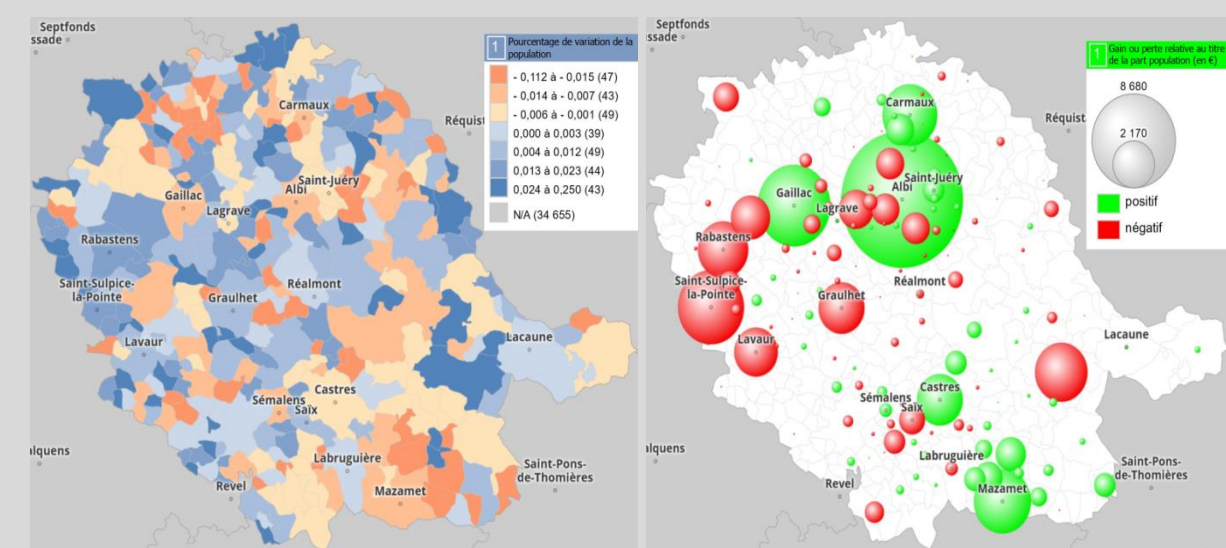
De manière générale, la suppression du coefficient contribue, dans la grande majorité des cas, à **lisser** les effets induits par les hausses ou baisses globales de population, sans toutefois modifier la situation nette du département.

Document n° 25 : Tableau présentant les 6 principaux départements bénéficiaires et les 6 principaux départements pénalisés par une généralisation de la valeur unitaire par habitant de la dotation forfaitaire à 64,46 €

Principaux bénéficiaires de la généralisation du montant unitaire de la DF à 64,46 €				Principaux départements pénalisés par la généralisation du montant unitaire de la DF à 64,46 €			
Nom département	Solde final - Répartition DF 2019	Solde final 2019 simulé	Gain net par département	Nom département	Solde final - Répartition DF 2019	Solde final 2019 simulé	Perte nette par département
PARIS	-1 543 629 €	-771 814 €	771 815 €	GIRONDE	2 116 653 €	1 354 883 €	-761 770 €
MARTINIQUE	-408 845 €	-251 793 €	157 052 €	SEINE-ST-DENIS	1 538 212 €	863 223 €	-674 989 €
SEINE-MARITIME	-216 041 €	-68 454 €	147 587 €	LOIRE-ATLANTIQUE	1 754 853 €	1 091 106 €	-663 747 €
PAS-DE-CALAIS	-187 428 €	-70 797 €	116 631 €	METROPOLE DE LYON	1 420 581 €	801 532 €	-619 049 €
GUADELOUPE	-298 140 €	-183 074 €	115 066 €	HERAULT	1 512 769 €	944 182 €	-568 587 €
ARDENNES	-248 165 €	-157 412 €	90 753 €	HAUTE-GARONNE	1 558 605 €	1 011 801 €	-546 804 €

Focus sur les évolutions de population des communes du département du Tarn

Les cartes ci-dessous présentent, à gauche, les évolutions de population entre 2018 et 2019 et, à droite, les gains et pertes relatifs au titre de la « part population » de la dotation forfaitaire en cas de généralisation d'un montant unitaire égal à 64,46 € par rapport à la répartition 2019 de la dotation :



Le département du Tarn a vu sa population sur-majorée des résidences secondaires calculée en 2019 demeurer relativement stable par rapport à sa population DGF 2018. Celle-ci ne progresse que de 666 habitants (+ 0,16%). Parmi les 314 communes du département, 155, soit presque 50% du total, connaissent une augmentation nette de population (zonage bleu), alors que 140 autres communes, soit 45% des communes du département, ont connu, à l'inverse, une diminution nette de leur population (zonage jaune et orange). La population des 19 autres communes du Tarn est restée stable.

En 2019, l'augmentation de la population du département a conduit à un gain général de 29 000 € de dotation forfaitaire.

Toutefois, dans l'hypothèse d'une généralisation d'un coefficient de majoration égal à 1, c'est-à-dire à une attribution individuelle par habitant égale à 64,46 € au titre de la « part population » de la dotation forfaitaire, le gain global au niveau départemental s'établirait à 43 000 €, en progression de 14 000 € environ par rapport à la répartition finale, ce qui s'explique de deux manières :

- D'une part les communes de moins de 500 habitants dans le département, soit 167 d'entre elles (50% du total) ne sont pas affectées par une modification de la valeur du coefficient. En effet, actuellement, la valeur du coefficient est déjà égale à 1, correspondant donc à une variation unitaire égale à 64,46 €. De ce fait, pour ces communes, toute variation à la hausse ou à la baisse de leur population, sous réserve de demeurer sous le seuil de 500 habitants, reste sans incidence sur le gain ou la perte de dotation de la commune au titre de la « part population » ;
- A l'inverse, on constate que les gains et pertes de « part population » se jouent au niveau des villes du département dans la mesure où l'écart entre le coefficient logarithmique initial et le coefficient de la simulation y est plus important. Par conséquent, le lissage des gains ou des pertes de dotation en raison des variations de population

conduit à ce que :

- Pour les communes gagnant en population, la perte relative de dotation entre la simulation et la répartition (correspondant à un moindre gain) soit d'autant plus élevée que la commune est peuplée ;
- Pour les communes perdant en population, le gain relatif de dotation entre la simulation et la répartition (correspondant à une moindre perte) soit d'autant plus élevée que la commune est peuplée.

Ainsi, parmi les douze villes les plus peuplées du département, sept connaissent cette année des baisses de population et, notamment, les trois premières : Albi (52 000 habitants), Castres (43 000 habitants) et Gaillac (16 000 habitants). Pour ces communes, la valeur initiale de leur coefficient logarithmique étant sensiblement supérieure à 1 (il s'établit par exemple à 1,7754 pour la commune d'Albi), le passage à coefficient de majoration égal à 1 conduit à réduire sensiblement la perte de dotation qu'elles subissent en raison de cette variation de population négative. Elles bénéficient donc, en comparant la simulation à la répartition, d'un gain relatif (cercles verts) important et, en volume, supérieur aux baisses relatives supportées par le moindre gain (cercles rouges) des communes voyant leur population progresser.

A titre d'exemple, avec une diminution de population de 373 habitants, la commune d'Albi bénéficie d'une moindre minoration de sa dotation forfaitaire à hauteur de 18 600 € (-24 000 € au lieu de -42 700 € dans la répartition de la dotation). Les gains obtenus pour les deux communes suivantes, celles de Castres et de Gaillac, s'élèvent respectivement à 2 700 € et à 6 700 €.

Inversement, les communes les plus dynamiques du département, comme Saint-Sulpice-la-Pointe ou Lavaur, auraient bénéficié de dotations moins dynamiques (par exemple aurait vu sa dotation progresser de 11 600 € au lieu de 17 300 €, et Lavaur de 4 700 € au lieu de 7 200 €.

C'est pourquoi, l'effet de lissage des gains et pertes de « part population » de la dotation forfaitaire étant d'autant plus puissant que la commune est peuplée, le passage à un coefficient égal à 1 aurait un effet favorable aux communes du département du Tarn, considérées dans leur ensemble. Sur la carte présentée *supra*, cela se traduit concrètement par le fait que les sphères vertes occupent une surface totale supérieure à celle des sphères rouges.

3. Analyse des effets d'une suppression du coefficient logarithmique sur l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes

Le coefficient logarithmique pondérant la population retenue pour le calcul du potentiel fiscal par habitant utilisé dans le calcul de l'écrêtement est identique à celui prévu pour le calcul des variations de population. Des simulations ont donc été réalisées pour mesurer les effets du passage à 1 ou à 2 du coefficient pour toutes les communes, à la fois sur l'éligibilité à l'écrêtement et sur les montants écrêtés.

Le passage d'une progression logarithmique de la population à un coefficient de pondération unique modifie la structure de calcul du potentiel fiscal par habitant en premier lieu et, logiquement, celle du potentiel fiscal moyen par habitant national, valeur moyenne permettant de déterminer si une commune est éligible, ou non, à l'écrêtement.

Document n° 26 : Tableau d'évolution des valeurs du potentiel fiscal par habitant en cas de suppression du coefficient logarithmique et de remplacement par une valeur fixe en fonction des strates démographiques

Strate démographique	Répartition finale de la dotation forfaitaire 2019		Simulation écrêtement 2019 avec coefficient fixé à 1		Simulation écrêtement 2019 avec coefficient fixé à 2	
	Potentiel fiscal par habitant logarithmé	Ecart à la moyenne nationale	Potentiel fiscal par habitant logarithmé	Ecart à la moyenne nationale	Potentiel fiscal par habitant logarithmé	Ecart à la moyenne nationale
1	541,78 €	-14,00%	541,78 €	-43,00%	270,89 €	-43,00%
2	584,35 €	-7,00%	620,24 €	-35,00%	310,12 €	-35,00%
3	582,39 €	-8,00%	684,25 €	-28,00%	342,12 €	-28,00%
4	593,32 €	-6,00%	758,71 €	-20,00%	379,35 €	-20,00%
5	613,30 €	-3,00%	830,85 €	-13,00%	415,43 €	-13,00%
6	634,90 €	1,00%	900,16 €	-6,00%	450,08 €	-6,00%
7	635,71 €	1,00%	937,77 €	-2,00%	468,89 €	-2,00%
8	637,20 €	1,00%	975,91 €	2,00%	487,96 €	2,00%
9	638,69 €	1,00%	1 016,03 €	7,00%	508,02 €	7,00%
10	613,32 €	-3,00%	1 018,62 €	7,00%	509,31 €	7,00%
11	644,98 €	2,00%	1 121,39 €	18,00%	560,70 €	18,00%
12	629,93 €	0,00%	1 132,78 €	19,00%	566,39 €	19,00%
13	668,21 €	6,00%	1 243,76 €	31,00%	621,88 €	31,00%
14	541,56 €	-14,00%	1 050,02 €	10,00%	525,01 €	10,00%
15	747,52 €	18,00%	1 495,04 €	57,00%	747,52 €	57,00%
Valeur moyenne nationale	631,57 €	0,00%	952,95 €	0,00%	476,47 €	0,00%
Déclenchement de l'écrêtement	473,68 €		714,71 €		357,35 €	

La suppression de la progression logarithmique pondérant la population DGF des communes des modalités de calcul du potentiel fiscal par habitant aboutit à une amplification des écarts de potentiel fiscal par habitant en fonction des strates de population. Ce constat initial est cohérent avec la distribution du potentiel fiscal par habitant des communes qui est, à la base, sans pondération de la population, une fonction croissante de la population de la commune, dans un rapport variant de 1 à 2,76 (de 541,78 € en moyenne pour la strate démographique des communes de moins de 500 habitants à 1495,04 € en moyenne pour celle des communes de 200 000 habitants et plus)²⁶. L'impact, dans le droit actuel, d'une pondération variant de 1 à 2 en fonction croissante de la population DGF dans le calcul du potentiel fiscal par habitant conduit à resserrer fortement les écarts de potentiel fiscal par habitant entre les strates²⁷, ce que confirme la première colonne du tableau puisque l'intervalle de variation du potentiel fiscal par habitant logarithmé est ramené à un ratio de 1 à 1,38 entre la première strate démographique et la dernière.

Par ailleurs, les deux simulations (coefficient unique de 1 ou de 2) conduisent à des résultats similaires, les valeurs individuelles et les valeurs par strate évoluant en même temps que les valeurs moyennes.

De ce fait, dans la suite de l'analyse, ces scénarios seront fusionnés dans la mesure où ils produisent des effets identiques à l'euro près.

Les évolutions seraient les suivantes.

²⁶ Ce constat rejoint ainsi les réflexions ayant abouti à un coefficient logarithmique pondérant les PFIA/habitants dans le FPIC. C'est le souci de comparabilité des situations entre elles qui a, en partie, conduit au choix de ce mécanisme.

²⁷ Et donc à améliorer leur comparabilité.

Document n° 27 : Tableau de comparaison des modifications de répartition de l'écrêtement en cas de suppression du coefficient logarithmique

Strate	Nombre de communes	Répartition finale 2019 - Dotation forfaitaire				Simulation 2019 - Coefficient de majoration unique			
		Communes écrêtées	Proportion de communes écrêtées	Communes dont l'écrêtement est égal au plafond de 1% des RRF	Part des communes plafonnées parmi les communes écrêtées	Communes écrêtées	Proportion de communes écrêtées	Communes dont l'écrêtement est égal au plafond de 1% des RRF	Part des communes plafonnées parmi les communes écrêtées
1	17337	8836	50,97%	785	8,88%	2054	11,85%	33	1,61%
2	7057	4100	58,10%	396	9,66%	1308	18,53%	9	0,69%
3	4851	2793	57,58%	228	8,16%	1408	29,02%	5	0,36%
4	2363	1442	61,02%	61	4,23%	979	41,43%	4	0,41%
5	1055	692	65,59%	9	1,30%	584	55,36%	1	0,17%
6	853	600	70,34%	3	0,50%	535	62,72%	0	0,00%
7	427	309	72,37%	2	0,65%	299	70,02%	2	0,67%
8	409	307	75,06%	1	0,33%	311	76,04%	0	0,00%
9	194	146	75,26%	0	0,00%	154	79,38%	0	0,00%
10	277	217	78,34%	0	0,00%	234	84,48%	0	0,00%
11	91	70	76,92%	0	0,00%	82	90,11%	0	0,00%
12	72	53	73,61%	0	0,00%	61	84,72%	0	0,00%
13	26	19	73,08%	0	0,00%	23	88,46%	0	0,00%
14	33	22	66,67%	0	0,00%	32	96,97%	1	3,13%
15	11	8	72,73%	0	0,00%	11	100,00%	0	0,00%
Total général	35056	19614	55,95%	1485	7,57%	8075	23,03%	55	0,68%

L'amplification des écarts de potentiel fiscal par habitant résultant de la suppression du coefficient logarithmique, au détriment des communes les plus peuplées, contribue à modifier profondément la structure de répartition de l'écrêtement alors même que la somme globale écrêtée demeure identique à 172,5 M€.

En premier lieu, l'augmentation significative du seuil de déclenchement de l'écrêtement (désormais égal à 714,71 €, soit 75% de la valeur moyenne nationale par habitant qui s'élèverait à 952,95 €) contribue à une diminution de plus de moitié du nombre de communes éligibles à l'écrêtement, qui passerait de 19 614 à 8 075. En effet, une valeur de coefficient unique augmente comparativement le potentiel financier par habitant des communes les plus peuplées, qui bénéficient actuellement d'un coefficient plus « minuteur » que les communes les moins peuplées. La hausse du seuil de déclenchement de l'écrêtement qui en résulte couplée à la relative stabilité de la situation relative des petites communes conduit un nombre important de ces dernières à ne plus être éligibles à l'écrêtement.

La plus grande dispersion des potentiels fiscaux par habitant par rapport à la valeur moyenne nationale, à la baisse pour les communes des premières strates démographiques et, inversement, à la hausse pour les communes des strates démographiques supérieures, se traduit par un mouvement de report vers les strates démographiques les plus élevées. Les communes de moins de 500 habitants seraient les principales bénéficiaires de cette modification : seules 12% d'entre elles continueraient d'être écrêtées, contre 51 % aujourd'hui. Plus généralement, le nombre de communes écrêtées diminuerait dans les sept premières strates. A l'inverse, à partir de la huitième strate, le nombre de communes écrêtées progresse fortement. A l'extrémité de ce classement démographique, les onze communes de plus de 200 000 habitants se verraient désormais toutes appliquer une minoration au titre de l'écrêtement alors qu'actuellement seules huit sont concernées.

Document n° 28 : Variations des montants d'écèlement supportés par les communes de plus de 200 000 habitants dans l'hypothèse d'une suppression du coefficient logarithmique

Code INSEE	Nom commune	Population DGF 2019	Répartition 2019 - Montant final d'écèlement	Simulation - Montant final d'écèlement	Variation du montant d'écèlement	Variation du montant d'écèlement (en € par habitant)
75056	PARIS	2 323 526	25 181 124 €	32 906 807 €	7 725 683 €	3,32 €
13055	MARSEILLE	882 730	0 €	1 186 226 €	1 186 226 €	1,34 €
69123	LYON	534 440	1 804 634 €	3 165 318 €	1 360 684 €	2,55 €
31555	TOULOUSE	491 514	722 990 €	1 876 585 €	1 153 595 €	2,35 €
06088	NICE	376 132	506 599 €	1 384 516 €	877 917 €	2,33 €
44109	NANTES	320 843	301 375 €	1 036 592 €	735 217 €	2,29 €
34172	MONTPELLIER	291 790	0 €	473 814 €	473 814 €	1,62 €
67482	STRASBOURG	288 501	583 866 €	1 277 638 €	693 772 €	2,40 €
33063	BORDEAUX	262 236	658 459 €	1 302 409 €	643 950 €	2,46 €
59350	LILLE	239 445	111 341 €	648 176 €	536 835 €	2,24 €
35238	RENNES	225 358	0 €	447 637 €	447 637 €	1,99 €
Total de la strate		6 236 515	29 870 388	29 870 388 €	45 705 718 €	2,54 €

Document n° 29 : Principales communes nouvellement écèlées dans l'hypothèse d'une suppression du coefficient logarithmique

Code INSEE	Nom commune	Population DGF 2019	Montant d'écèlements des communes nouvellement écèlées	Montant d'écèlement par habitant
13055	MARSEILLE	882 730	1 186 226 €	1,34 €
34172	MONTPELLIER	291 790	473 814 €	1,62 €
35238	RENNES	225 358	447 637 €	1,99 €
37261	TOURS	142 130	270 329 €	1,90 €
49007	ANGERS	157 508	240 309 €	1,53 €
30189	NIMES	157 801	205 128 €	1,30 €
25056	BESANCON	121 998	197 701 €	1,62 €
83137	TOULON	174 539	187 365 €	1,07 €
29019	BREST	145 155	186 789 €	1,29 €
66136	PERPIGNAN	125 634	182 184 €	1,45 €
68224	MULHOUSE	111 118	141 491 €	1,27 €
14118	CAEN	109 890	119 360 €	1,09 €
62193	CALAIS	76 366	95 807 €	1,25 €
59512	ROUBAIX	97 074	90 096 €	0,93 €

En termes de volumes financiers, le phénomène de report est particulièrement marqué : si les communes de moins de 500 habitants seraient quatre fois moins nombreuses à être écèlées en cas de suppression du coefficient logarithmique, leur part dans le montant global de la masse à minorer serait divisée par six. A l'inverse, les communes de plus de 200 000 habitants assumeraient 26,5% de la minoration, contre 17,3% actuellement, soit une minoration supplémentaire de 16 M€.

Globalement, toutes les strates démographiques regroupant les communes de moins de 10 000 habitants verraient leur part dans la répartition de la minoration diminuer. Le gain par habitant serait le plus élevé pour la strate de population des communes de 500 à 1000 habitants, le gain étant dégressif à mesure que la population s'élève jusqu'à une quasi stabilité pour la strate des communes de 15 000 à 20 000 habitants. A l'inverse, le montant d'écèlement supplémentaire par habitant augmenterait à mesure que seraient concernées les strates démographiques les plus élevées : pour la dernière strate de population, le montant par habitant de la minoration progresserait ainsi de 2,54 € par habitant.

Le déport de la majeure partie de l'écrêtement sur les grandes villes aurait également pour conséquence que les petites ou moyennes communes seraient bien moins nombreuses à voir leur minoration atteindre 1% de leurs dernières recettes réelles de fonctionnement (RRF), plafond que le montant de l'écrêtement ne peut dépasser. Elles ne seraient, en effet, plus que 55 à être plafonnées de la sorte au lieu de 1 485 actuellement, représentant moins de 0,7% du total des communes écrêtées (contre 7,5% des communes aujourd'hui). Cela traduit très concrètement ce phénomène de report avec des montants individuels d'écrêtement pour ces communes en diminution et donc atteignant bien moins souvent ce seuil de 1% des RRF.

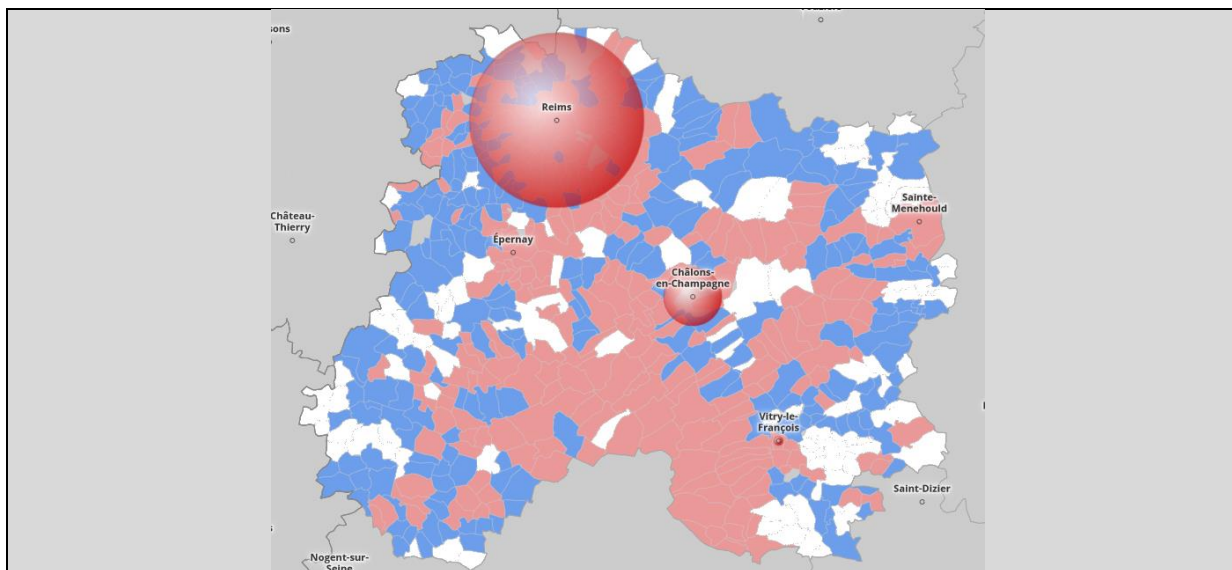
Document n° 30 : Evolution de la répartition en valeur des montants d'écrêtement en cas de suppression du coefficient logarithmique

Strate	Population DGF 2019 de la strate	Répartition finale 2019 - Dotation forfaitaire			Simulation 2019 - Coefficient de majoration fixé				
		Montant d'écrêtement	Montant d'écrêtement par habitant	Part de la strate dans le total d'écrêtement	Montant d'écrêtement	Montant d'écrêtement par habitant	Part de la strate dans le total d'écrêtement	Gain ou perte net au titre de la variation de l'écrêtement	Gain ou perte net par habitant au titre de la variation de l'écrêtement
1	4 174 761	5 657 238 €	1,36 €	3,28%	954 436 €	0,23 €	0,55%	4 702 802 €	1,13 €
2	5 004 271	7 955 675 €	1,59 €	4,61%	1 771 271 €	0,35 €	1,03%	6 184 404 €	1,24 €
3	6 802 417	11 634 296 €	1,71 €	6,74%	3 952 552 €	0,58 €	2,29%	7 681 744 €	1,13 €
4	6 217 681	11 617 434 €	1,87 €	6,74%	5 390 909 €	0,87 €	3,13%	6 226 525 €	1,00 €
5	4 414 348	9 740 872 €	2,21 €	5,65%	5 665 614 €	1,28 €	3,28%	4 075 258 €	0,93 €
6	5 204 060	12 638 862 €	2,43 €	7,33%	8 778 930 €	1,69 €	5,09%	3 859 932 €	0,74 €
7	3 686 708	9 854 196 €	2,67 €	5,71%	7 749 210 €	2,10 €	4,49%	2 104 986 €	0,57 €
8	4 916 606	12 720 243 €	2,59 €	7,37%	11 169 480 €	2,27 €	6,48%	1 550 763 €	0,32 €
9	3 338 953	9 352 371 €	2,80 €	5,42%	9 187 349 €	2,75 €	5,33%	165 022 €	0,05 €
10	7 189 454	18 675 666 €	2,60 €	10,83%	21 061 964 €	2,93 €	12,21%	-2 386 298 €	-0,33 €
11	3 793 085	8 772 517 €	2,31 €	5,09%	11 649 700 €	3,07 €	6,75%	-2 877 183 €	-0,76 €
12	4 287 606	10 554 390 €	2,46 €	6,12%	14 890 299 €	3,47 €	8,63%	-4 335 909 €	-1,01 €
13	2 260 035	6 605 137 €	2,92 €	3,83%	9 698 104 €	4,29 €	5,62%	-3 092 967 €	-1,37 €
14	4 512 270	6 843 437 €	1,52 €	3,97%	14 867 186 €	3,29 €	8,62%	-8 023 749 €	-1,77 €
15	6 236 515	29 870 388 €	4,79 €	17,32%	45 705 718 €	7,33 €	26,50%	-15 835 330 €	-2,54 €
Total	72 038 770	172 492 722 €	2,39 €		172 492 722 €	2,39 €		0	

Focus sur la situation des communes du département de la Marne au regard de l'écrêtement

Dans la répartition de la dotation forfaitaire des communes en 2019, 499 communes de la Marne sur un total de 613 font l'objet d'une minoration au titre de l'écrêtement pour un montant total de 1,33 M€. Dans l'hypothèse d'une suppression du coefficient logarithmique des modalités de calcul de l'écrêtement, les effets, tant en nombre et types de communes concernées qu'en termes de volume, seraient massifs.

En effet, en premier lieu, la suppression du coefficient aurait conduit à ce que près de la moitié des communes initialement écrêtées (242) ne le soient plus (zonage bleu). A l'inverse, une seule nouvelle commune aurait fait l'objet d'une minoration, la commune de Châlons-en-Champagne qui, de ce fait, aurait été nouvellement écrêtée à hauteur de 48 000 €. Seuls 256 communes seraient restées éligibles à cette minoration (zonage rose). Les 113 autres communes (zonage blanc) n'étaient pas écrêtées et ne le sont pas plus dans cette simulation.



Toutefois, au niveau des montants écrêtés, seules trois communes auraient vu leur minoration augmenter. A l'instar de la ville de Châlons-en-Champagne nouvellement écrêtée, seules les villes de Vitry-le-François et de Reims (sphères rouges) auraient connu une augmentation de leur minoration. Les montants seraient particulièrement élevés pour cette dernière puisque sa minoration serait passée de 230 000 € à 660 000 €, représentant à elle seule plus de 52% des sommes écrêtées dans le département contre 17% dans la répartition 2019.

Ainsi, dans ce département, l'ensemble des communes rurales ou de taille intermédiaire seraient gagnantes à la suppression du coefficient logarithmique, tandis que les villes seraient perdantes.

4. Analyse globale des effets d'une suppression du coefficient logarithmique sur la répartition de la dotation forfaitaire en 2019

L'analyse consolidée des effets de la suppression du coefficient logarithmique correspond à la prise en compte cumulée des effets portant sur :

- La « part population » de la dotation forfaitaire ;
- La nouvelle répartition de la masse à écrêter ;
- L'actualisation du montant global de la dotation à minorer.

a. Hypothèse n° 1 : montant par habitant à 128,93 €

Dans cette hypothèse, le coût de la progression de la population de 41,9 M€ étant supérieur à celui réellement constaté (29,2 M€), un redéploiement interne à la DGF est nécessaire. Compte tenu des règles de financement entre la dotation forfaitaire des communes et la dotation de compensation des EPCI prévues à l'article L. 2334-7-1 du CGCT et des choix opérés par le CFL en 2019, 60% des coûts sont supportés par la dotation forfaitaire. Par conséquent, 60% du surcoût de 12,7 M€ soit 7,6 M€, doit être écrêté en plus. Le montant de l'écrêtement est ainsi porté de 172,5 M€ à 180,2 M€.

La consolidation confirme les différents effets décrits *supra*, à savoir que l'impact des hausses et des baisses de population est accentué par rapport aux règles actuelles et que les montants d'écrêtements sont reportés sur les villes. Plus précisément :

- Plus la commune appartient à une strate démographique de communes de faible population, plus elle bénéficie à la fois de l'augmentation du montant unitaire par

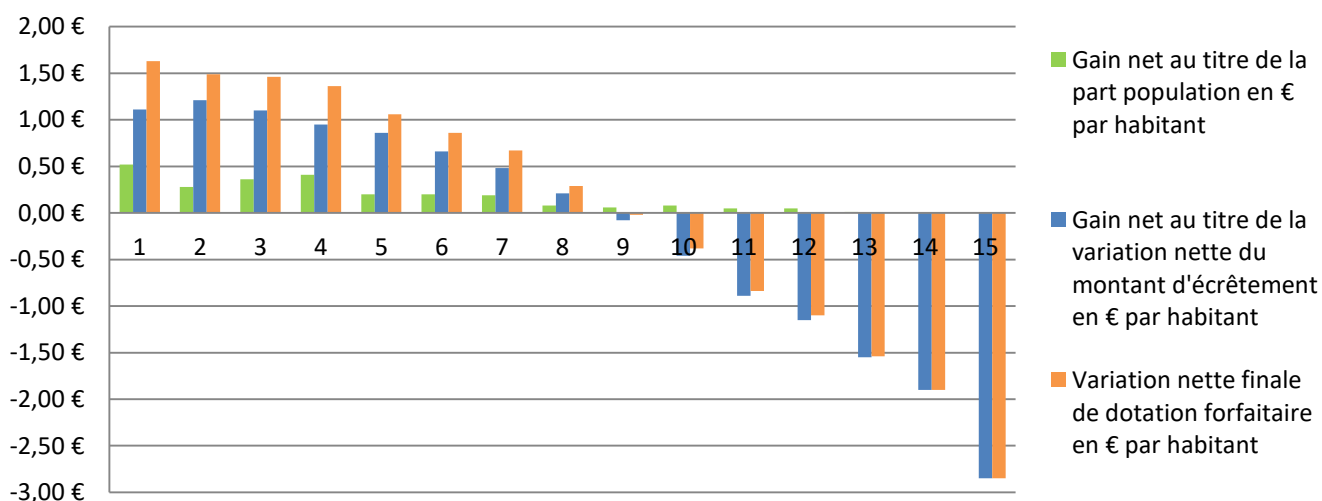
habitant et du report d'une grande partie des montants minorés au titre de l'écrêtement sur les communes appartenant aux strates démographiques supérieures.

- A l'inverse, plus une commune appartient à une strate démographique élevée, moins elle bénéficie de ce nouveau mode de calcul. A compter de la neuvième strate démographique, celles des communes comptant au moins 15 000 habitants, les communes seraient globalement pénalisées.

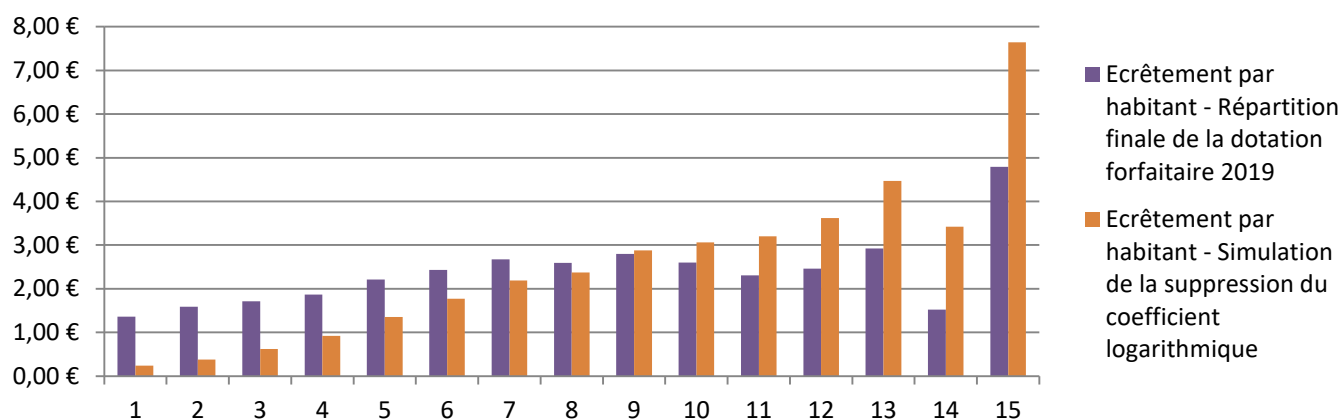
Dans les deux cas de figure, la redistribution de l'écrêtement est nettement plus déterminante que la réallocation des montants liés à l'évolution de la population.

Document n° 31 : Simulation globale à 128,93€ - Tableau et graphique de comparaison par strate des gains et pertes nets globaux de dotation forfaitaire au titre des évolutions de population et de l'écrêtement par rapport à la répartition 2019 de la dotation forfaitaire

Strate	Population DGF de la commune	Gain net au titre de la part population en € par habitant	Gain net au titre de la variation nette du montant d'écrêtement en € par habitant	Variation nette finale de dotation forfaitaire en € par habitant
1	0 à 499 habitants	0,52 €	1,11 €	1,63 €
2	500 à 999 habitants	0,28 €	1,21 €	1,49 €
3	1 000 à 1 999 habitants	0,36 €	1,10 €	1,46 €
4	2 000 à 3 499 habitants	0,41 €	0,95 €	1,36 €
5	3 500 à 4 999 habitants	0,20 €	0,86 €	1,06 €
6	5 000 à 7 499 habitants	0,20 €	0,66 €	0,86 €
7	7 500 à 9 999 habitants	0,19 €	0,48 €	0,67 €
8	10 000 à 14 999 habitants	0,08 €	0,21 €	0,29 €
9	15 000 à 19 999 habitants	0,06 €	-0,08 €	-0,02 €
10	20 000 à 34 999 habitants	0,08 €	-0,46 €	-0,38 €
11	35 000 à 49 999 habitants	0,05 €	-0,89 €	-0,84 €
12	50 000 à 74 999 habitants	0,05 €	-1,15 €	-1,10 €
13	75 000 à 99 999 habitants	0,01 €	-1,55 €	-1,54 €
14	100 000 à 199 999 habitants	0,00 €	-1,90 €	-1,90 €
15	200 000 habitants et plus	0,00 €	-2,85 €	-2,85 €



Document n° 32 : Nouveaux montants d'écrêtement (en euros par habitant)



Une approche territorialisée permet d'identifier les départements gagnants et perdants.

En premier lieu, 25 départements ou collectivités verraient le montant global de la dotation forfaitaire de leurs communes diminuer. Deux principales raisons expliquent ce phénomène :

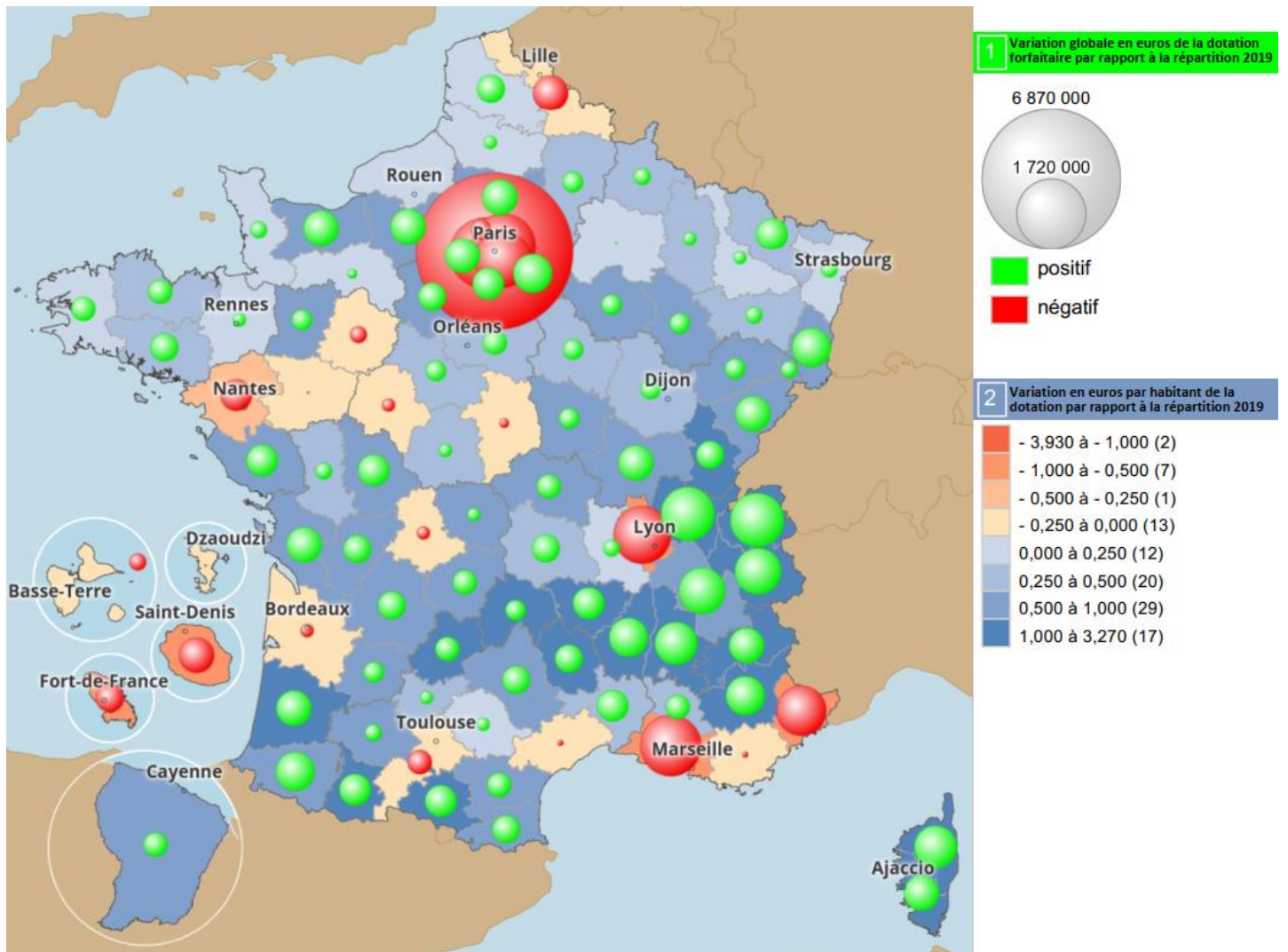
- Pour les départements urbains, y compris pour certains d'entre eux dont l'évolution de la population est positive, la forte augmentation des minorations effectuées au titre de l'écrêtement contribue à diminuer le montant global de leur dotation forfaitaire par rapport aux montants effectivement répartis en 2019. Sont concernés en premier lieu Paris, puis les départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) ainsi que la plupart des autres départements urbains de métropole (Rhône, Bouches-du-Rhône, Alpes-Maritimes, Nord, Loire-Atlantique, Haute-Garonne, Gironde et Maine-et-Loire). Les communes du département de la Réunion entrent également, pour de nombreuses d'entre elles, dans cette catégorie ;
- Pour certains départements ruraux, les gains potentiels liés au redéploiement de l'écrêtement ne compensent pas les diminutions de population observées. Se trouvent dans cette situation des départements d'outre-mer tels que la Guadeloupe ou la Martinique et des départements de métropole comme la Sarthe, le Cher ou l'Indre-et-Loire.

A l'inverse, la situation globale des communes des 80 autres départements ou collectivités s'améliorerait. On peut notamment distinguer deux grands types de département au sein de cette catégorie :

- Les départements plutôt ruraux pour lesquels l'allègement de l'écrêtement ferait plus que neutraliser les baisses liées à l'évolution de la population. Il s'agit de départements tels que l'Aisne, l'Orne, les Ardennes, l'Aube, la Charente, l'Allier, le Loir-et-Cher, ...
- Les départements plutôt ruraux qui cumulent progression de leur population et moindre écrêtement et bénéficieraient donc, à double titre, des nouvelles modalités de calcul de la dotation forfaitaire (Ain, Ariège, Landes, Lozère, Corse, Haute-Savoie, Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-Provence, ...) ²⁸.

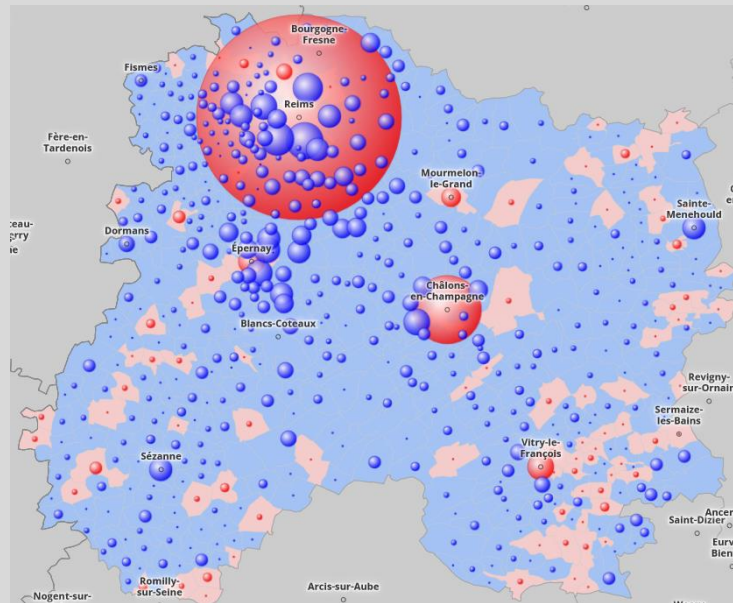
²⁸ Parmi ces départements figurent la plupart de ceux qui concentrent les communes bénéficiant de la surmajoration du nombre de leurs résidences secondaires. Ils bénéficient ainsi d'un volume global de dotation forfaitaire en progression par rapport à 2018, malgré l'écrêtement de la dotation.

Document n° 33 : Réallocation en volume et en euros par habitant de la simulation de la dotation forfaitaire des communes généralisant un coefficient de majoration égal à 2 par rapport à la répartition 2019 de la dotation



Focus sur la situation des communes du département de la Marne

Ce département se caractérise par une neutralité globale des effets induits par la simulation par rapport à la répartition de la dotation forfaitaire en 2019. Globalement, l'écart entre les deux répartitions ne s'élève qu'à 7400 € environ pour une masse globale de dotation égale à 68,8 M€.



Toutefois, les modalités de répartition différentes de la « part population » et de l'écrêtement conduisent à une ventilation totalement différente des gains et pertes de dotation qui peuvent en être issus. En effet, dans le cadre de la simulation, 525 communes sur 613 (plus de 85% des communes du département – communes bleutées) auraient constaté une augmentation de leur attribution de dotation forfaitaire par rapport au montant effectivement attribué en 2019. A l'inverse, seules 88 communes (communes rosées) auraient vu leur situation se dégrader. Pourtant, les communes du département de la Marne ont vu leur population diminuer globalement en 2019 par rapport à l'an passé de 1 332 habitants (-0,22%) et plus de 45% d'entre elles ont vu leur population communale baisser.

Ces gains relatifs enregistrés par une majorité de communes sont liés essentiellement à un moindre écrêtement, voire à sa disparition, compensant pour la plupart des communes de faible population, la baisse observée au titre de la « part population » de la dotation. Les gains peuvent par ailleurs se cumuler pour les communes dont la population augmente.

A l'inverse, la plupart des villes (cercles rouges) du département (Epernay, Châlons-en-Champagne, Vitry-le-François ou Mourmelon-le-Grand) et, surtout, Reims, concentreraient les baisses de dotation par rapport aux montants effectivement répartis en 2019. Cette dernière commune, de 188 637 habitants DGF, compte-tenu des nouvelles règles de calcul de l'écrêtement, verrait ainsi son attribution de dotation forfaitaire être minorée de près de 458 000 euros supplémentaires, représentant à elle seule 80% du montant total des diminutions de dotation supportées par les communes du département, soit 572 000 euros environ. Arriverait ensuite la commune de Châlons-en-Champagne, 46 728 habitants DGF, avec une diminution supplémentaire de sa dotation de 55 000 €, soit 10% du total départemental.

b. Hypothèse n° 2 : montant par habitant à 64,46 €

Dans cette hypothèse, le coût de la progression de la population est ramené à 21 M€, soit une somme de 8,2 M€ inférieure au montant réellement constaté. De cette moindre progression résulte un montant moindre d'écrêtement qui diminuerait ainsi de 172,5 M€ à 167,6 M€ selon le même principe que celui décrit dans la simulation précédente.

Cette nouvelle simulation **neutralise une partie des effets mis en évidence dans la simulation précédente** dès lors que :

- La population augmentant de manière générale dans toutes les strates démographiques, la généralisation d'un montant par habitant égal à 64,46 € contribue à ce que toutes les

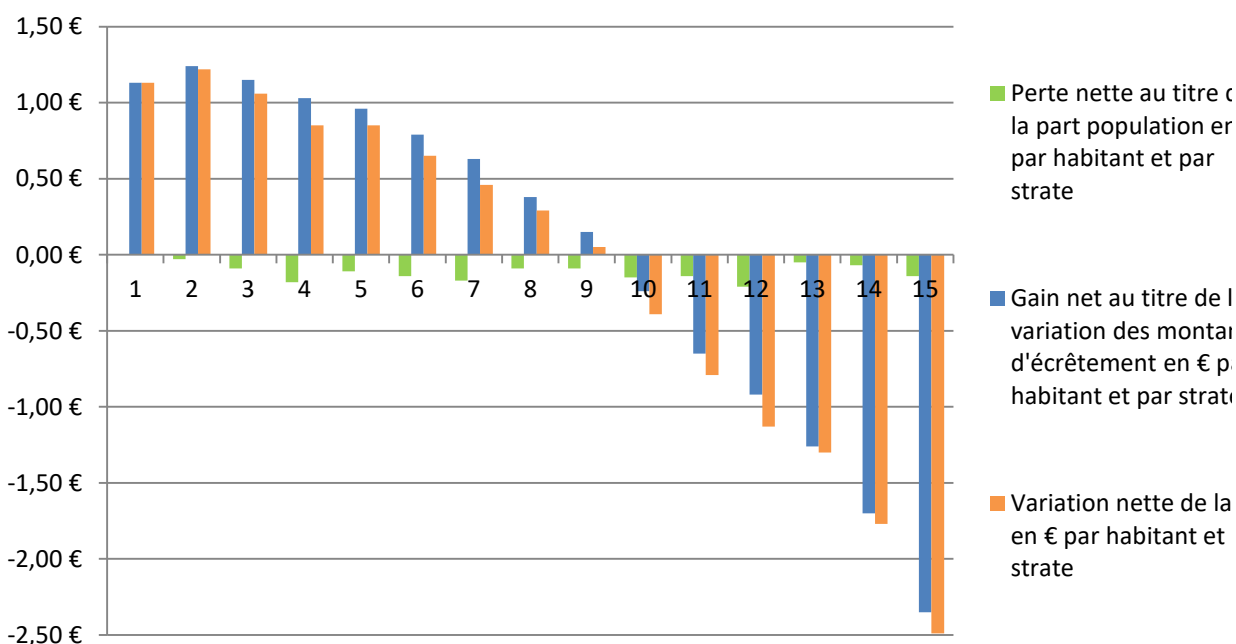
strates démographiques soient pénalisées en valeur absolue. Toutefois les strates supérieures de population sont globalement plus pénalisées que les premières ;

- Les coûts à financer par redéploiement sont légèrement inférieurs.

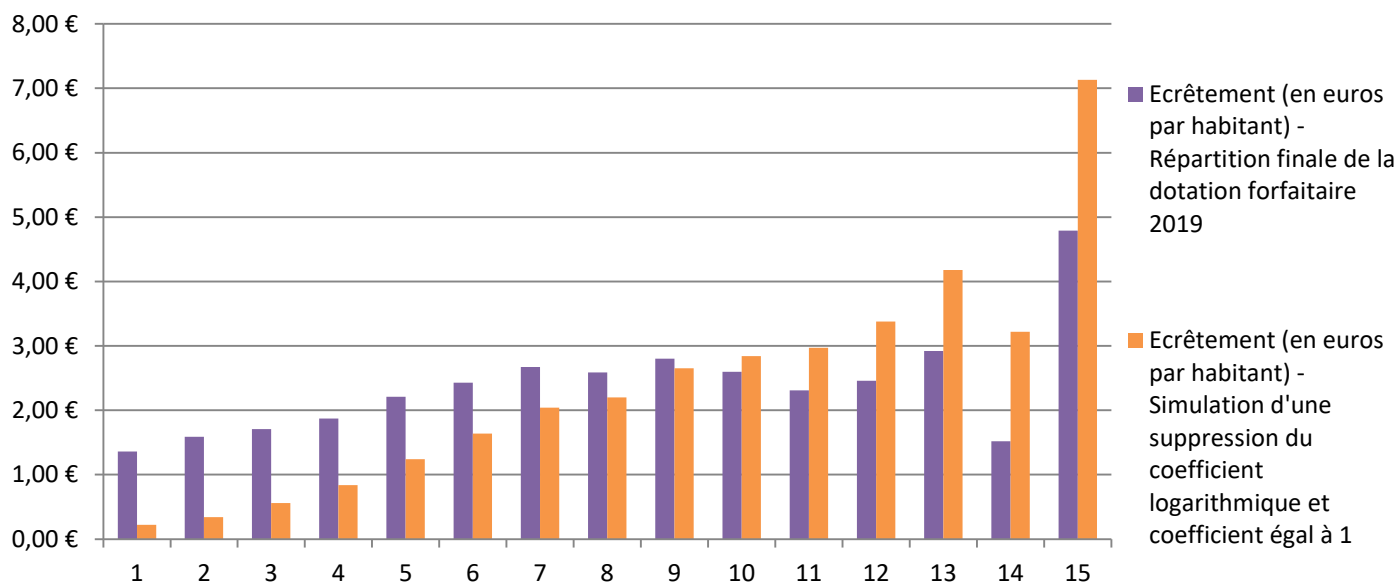
Cependant, dans cette hypothèse comme dans l'hypothèse précédente, l'effet de redistribution de l'écrêtement reste nettement plus puissant que la réallocation des crédits liée au dynamisme démographique.

Document n° 34 : Simulation globale à 64,46 € - Tableau et graphique de comparaison par strate des gains et pertes nets globaux de dotation forfaitaire au titre des évolutions de population et de l'écrêtement par rapport à la répartition 2019 de la dotation forfaitaire

Strate	Population DGF de la commune	Perte nette au titre de la part population en € par habitant et par strate	Gain net au titre de la variation des montants d'écrêtement en € par habitant et par strate	Variation nette de la DF en € par habitant et par strate
1	0 à 499 habitants	0,00 €	1,13 €	1,13 €
2	500 à 999 habitants	-0,03 €	1,24 €	1,22 €
3	1 000 à 1 999 habitants	-0,09 €	1,15 €	1,06 €
4	2 000 à 3 499 habitants	-0,18 €	1,03 €	0,85 €
5	3 500 à 4 999 habitants	-0,11 €	0,96 €	0,85 €
6	5 000 à 7 499 habitants	-0,14 €	0,79 €	0,65 €
7	7 500 à 9 999 habitants	-0,17 €	0,63 €	0,46 €
8	10 000 à 14 999 habitants	-0,09 €	0,38 €	0,29 €
9	15 000 à 19 999 habitants	-0,09 €	0,15 €	0,05 €
10	20 000 à 34 999 habitants	-0,15 €	-0,24 €	-0,39 €
11	35 000 à 49 999 habitants	-0,14 €	-0,65 €	-0,79 €
12	50 000 à 74 999 habitants	-0,21 €	-0,92 €	-1,13 €
13	75 000 à 99 999 habitants	-0,05 €	-1,26 €	-1,30 €
14	100 000 à 199 999 habitants	-0,07 €	-1,70 €	-1,77 €
15	200 000 habitants et plus	-0,14 €	-2,35 €	-2,49 €



Document n° 35 : Nouveaux montants d'écrêtement (en euros par habitant)



D'un point de vue géographique, cette seconde simulation permet de nuancer une partie des résultats constatés à l'issue de la première dans la mesure où :

- Davantage de départements seraient globalement pénalisés, c'est-à-dire verraient la somme des attributions perçues par leurs communes diminuer par rapport à ce dont elles ont finalement bénéficié dans la répartition 2019 ;
- Les gains relatifs par département sont globalement d'une ampleur plus faible alors que les pertes peuvent être accrues.

Ainsi, on peut distinguer 31 départements qui verraient le montant global de la dotation forfaitaire de leurs communes diminuer. Deux principales raisons expliquent ce phénomène :

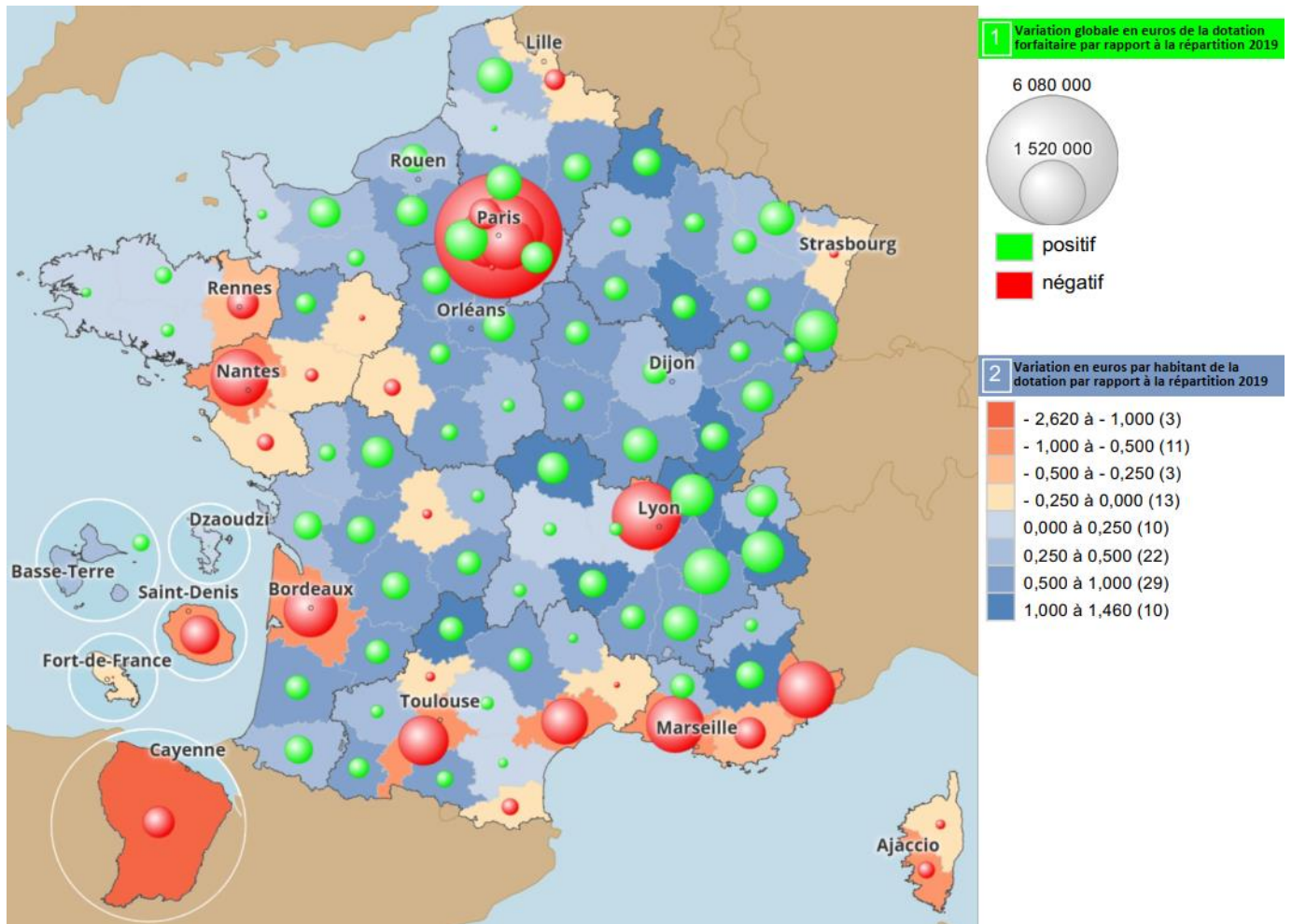
- Certains départements urbains, déjà identifiés dans la simulation précédente, sont pénalisés par les nouvelles modalités de calcul de l'écrêtement. Appartiennent à cette catégorie les départements de Paris, de petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) et la plupart des départements comptant une métropole sur leur territoire : le Rhône, le Nord, les Bouches-du-Rhône, la Loire-Atlantique, la Gironde ou la Haute-Garonne ;
- Certains départements, urbains comme ruraux, pour lesquels la croissance démographique annuelle est importante, sont aussi pénalisés par l'atténuation des gains liés au dynamisme de la démographie. Se retrouvent dans cette situation des départements d'outre-mer tels que la Guyane et des départements de métropole comme le Tarn-et-Garonne, la Corse, le Gard ou les Pyrénées-Orientales. Des départements tels que l'Ille-et-Vilaine, l'Hérault, la Gironde ou le Bas-Rhin cumulent ces deux effets ;

A l'inverse, la situation globale des communes des 74 autres départements s'améliorerait par rapport aux résultats constatés. On peut distinguer deux grands types de département au sein de cette catégorie. Par rapport à la précédente simulation, ce sont les gains ou pertes tirées des variations de population qui sont déterminants dans la mesure où la répartition de l'écrêtement demeure sensiblement identique :

- Les départements plutôt ruraux dont la population diminue et qui tirent profit à la fois de la nouvelle répartition de l'écrêtement ainsi que de la moindre diminution de leur

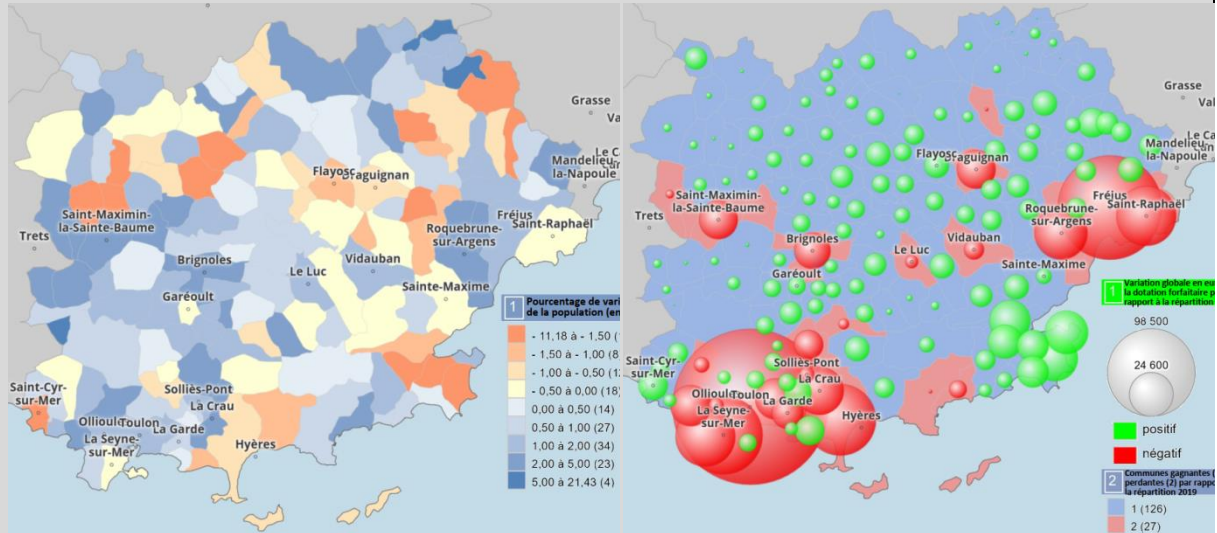
- « part population ». Sont notamment concernés des départements comme l’Aisne, les Ardennes, la Meuse, la Haute-Marne, la Nièvre, l’Allier ou la Charente ;
- La plupart des autres départements en croissance démographique dont les minoration des montants d’écêtement font plus que compenser le moindre gain tiré des évolutions positives de population. Peuvent être inclus dans cette catégorie de départements tels que la Savoie, le Haut-Rhin, l’Ain, la Drôme, la Corrèze ou le Lot.

Document n° 36 : Réallocation en volume et en euros par habitant de la simulation de la dotation forfaitaire des communes généralisant un coefficient de majoration égal à 1 par rapport à la répartition 2019 de la dotation



Focus sur la situation des communes du département du Var

Les cartes ci-dessous présentent, à gauche, les évolutions de population entre 2018 et 2019 des communes du département et, à droite, les gains et pertes relatives de dotation forfaitaire par rapport à la répartition 2019 en cas de généralisation d'un montant unitaire égal à 64,46 € et application des nouvelles modalités de calcul de l'écrêtement :



Prises dans leur ensemble, les communes du département du Var sont globalement perdantes avec ces nouvelles modalités de calcul de la dotation forfaitaire puisque, par rapport à la répartition finale de la dotation en 2019, elles voient la somme de leurs attributions diminuer de 360 000 € environ dans cette simulation, pour une somme totale de dotation forfaitaire de 101 M€.

Toutefois, les modalités de répartition différentes de la « part population » et de l'écrêtement conduisent à une ventilation totalement différente des gains et pertes de dotation qui peuvent en être issus. En effet, dans le cadre de la simulation, 126 communes sur 153 (plus de 82% des communes du département – communes bleues - carte de droite) bénéficieraient d'une stabilité, voire d'une augmentation de leur attribution de dotation forfaitaire par rapport au montant effectivement attribué en 2019. Seules 27 communes (communes roses – carte de droite) verraient leur situation se dégrader dans le cadre de cette simulation.

Pourtant, l'application d'un montant unitaire égal, désormais, à 64,46 € devrait pénaliser la plupart des communes du département dans la mesure où celles-ci connaissent, pour les deux-tiers d'entre elles (101 communes sur 153), une progression de leur population par rapport à 2018 (communes bleues - carte de gauche) : pour les communes en croissance démographique disposant de plus de 500 habitants, la suppression du coefficient logarithmique pondérant la population conduit à ce que cette simulation diminue globalement la valeur de la « part dynamique » de la population. C'est le cas, notamment, de communes fortement peuplées telles que Toulon ou Fréjus. Ces deux communes ont respectivement gagné 2 094 et 917 habitants DGF en 2019 par rapport à 2018. L'application d'une valeur unitaire égale à 64,46 € conduit à ramener le gain au titre de la « part population » de ces communes de 267 000 € à 135 000 € (- 132 000 €) pour Toulon et de 108 000 € à 59 000 € (-49 000 €) pour Fréjus, ces deux communes ne bénéficiant plus de la progression logarithmique associée à leur niveau élevé de population, soit, respectivement 174 500 et 70 300 habitants.

Surtout et de manière plus déterminante, la modification des règles d'application de l'écrêtement aboutit à ce que la plupart des communes rurales ou faiblement peuplées bénéficient, finalement, d'un gain relatif de dotation forfaitaire (cercles verts – carte de droite) par rapport à la répartition finale 2019 alors que les communes urbaines sont largement pénalisées. En effet, tout d'abord, parmi les 143 communes faisant initialement l'objet d'un écrêtement dans la répartition finale de la dotation en 2019, seules 105 communes continuent de l'être. Ces gains relatifs enregistrés par une majorité de communes sont liés essentiellement à un moindre écrêtement, voire pour 38 d'entre elles à sa disparition, compensant très largement le moindre gain tiré de la « part population » pour les communes dont la population a progressé et, *a fortiori*, pour celles dont la population a diminué et dont la perte de dotation est ainsi diminuée.

A contrario, certaines communes fortement peuplées seraient écrêtées pour la première fois, comme Toulon, dont la dotation aurait été minorée d'un montant égal à 182 000 €, se cumulant avec un moindre gain au titre de la « part population » de 132 000 €, contribuant à ce que l'attribution de la commune dans cette simulation diminue de 314 000 € par rapport à l'attribution effectivement perçue en 2019.

Globalement, la plupart des villes (cercles rouges – carte de droite) du département (Toulon, Hyères, Fréjus, Saint-Raphaël,

Roquebrune-sur-Argens, La Seyne-sur-Mer, Six-Fours-les-Plages, etc.) subiraient à la fois un moindre dynamisme de la « part population » de la dotation forfaitaire et une croissance de leur montant d'écrêtement. A elles seules, ces sept communes concentrent une diminution de dotation forfaitaire d'un montant de 737 000 €.

B. Application de la suppression du coefficient logarithmique pondérant la population à la répartition du FPIC en 2019

Une simulation de la répartition du FPIC en 2019 a été réalisée en supprimant le coefficient logarithmique (ou, ce qui revient au même, en retenant un coefficient unique de 1 au lieu d'un coefficient allant de 1 à 2)²⁹, qui pondère la population DGF utilisée pour le PFIA par habitant des ensembles intercommunaux.

Cette simulation permet donc de mesurer si et dans quelle mesure le coefficient logarithmique tel qu'actuellement utilisé dans la répartition du FPIC répond aux objectifs qui lui avaient été assignés, à savoir assurer une comparabilité des ensembles intercommunaux entre eux quelle que soit leur population, sans organiser de système de redistribution de fait du monde rural vers le monde urbain ou inversement. Sont successivement analysés les impacts de cette suppression sur le prélèvement, le reversement et le solde, en comparaison avec la répartition du FPIC effectuée en 2019.

1. Prélèvement

a. Répartition 2019

Sont assujettis au prélèvement les ensembles intercommunaux et les communes isolées dont le PFIA par habitant est supérieur à 90% du PFIA moyen national (le seuil d'éligibilité au prélèvement est fixé à **566,10 €** en 2019). En 2019, 643 territoires contribuent au titre du FPIC, soit 51% des ensembles intercommunaux.

La répartition 2019 du FPIC montre que les ensembles intercommunaux et que le poids du prélèvement du fonds dans les recettes agrégées des EI sont assez uniformément répartis selon les strates/catégories d'EPCI et reflètent principalement les écarts de richesse effectifs entre ensembles intercommunaux³⁰.

²⁹ Les résultats de la simulation sont en tous points identiques dès lors qu'un coefficient de pondération unique de la population est retenue, quelle que soit sa valeur. Il s'agit du même phénomène que celui observé dans l'écrêtement de la dotation forfaitaire (cf. supra). Les enseignements de la simulation avec un coefficient à 1 sont donc également entièrement valables avec un coefficient unique de pondération égal à 2.

³⁰ Des développements sur ce point figurent dans le rapport annuel au Parlement portant sur le FPIC, en application de l'article 166 de la loi de finances pour 2016.

Document n° 37 : Répartition par strate démographique des prélèvements FPIC en 2019

Strates démographiques (hors COM)		Nombre collectivités 2019 (avec et sans coefficient)	Nombre contributeurs 2019	Proportion d'ensembles intercommunaux contributeurs	Masse prélevée périmètre 2019	Montant par habitant 2019
1	Inf 10 000 habitants	158	96	60,76%	-13 720 650 €	-18,86 €
2	entre 10 000 et 20 000 habitants	311	162	52,09%	-63 863 356 €	-26,00 €
3	entre 20 000 et 50 000 habitants	491	225	45,82%	-178 817 402 €	-26,52 €
4	entre 50 000 et 100 000 habitants	164	79	48,17%	-116 235 226 €	-21,01 €
5	entre 100 000 et 200 000 habitants	78	35	44,87%	-58 474 471 €	-12,99 €
6	entre 200 000 et 300 000 habitants	30	18	60,00%	-91 309 540 €	-21,37 €
7	sup à 300 000 habitants	36	27	75,00%	-285 458 208 €	-19,10 €
8	sup à 2 000 000 habitants	1	1	100,00%	-192 121 147 €	-82,69 €
Total		1 269	643	50,67%	-1 000 000 000 €	-24,10 €

b. Simulation sans coefficient logarithmique

La suppression (ou l'uniformisation) du coefficient logarithmique a pour effet d'augmenter comparativement le PFIA par habitant des ensembles intercommunaux les plus peuplés, qui bénéficient actuellement d'un coefficient plus « minorant » que les ensembles les moins peuplés. En revanche, les ensembles de petite taille voient leur PFIA par habitant, relativement, d'autant moins affecté par cette suppression qu'ils étaient proches du seuil de 7 500 habitants.

Il en résulte plusieurs impacts distincts.

Tout d'abord, ce coefficient unique a pour effet de restreindre le nombre d'ensembles intercommunaux contributeurs. En effet, toutes choses égales par ailleurs, le niveau du PFIA par habitant moyen augmente et donc le seuil de déclenchement de l'écrêtement. Les grands ensembles se retrouvent davantage représentés dans les EI prélevés qu'auparavant. Ce constat est logique au vu du constat fait précédemment que le PFIA croissait plus rapidement que la population.

Ainsi, en supprimant le coefficient logarithmique, le prélèvement se concentre sur bien moins d'EPCI : le nombre d'ensembles intercommunaux contributeurs passe de 643 à 276 territoires, soit 21,75% du total des ensembles intercommunaux (contre 50,67% pour la répartition de 2019).

Document n° 38 : Evolution du nombre du nombre d'ensembles intercommunaux contributeurs par strate démographique en cas de suppression du coefficient logarithmique

Strates démographiques (hors COM)		Nombre collectivités 2019 (avec et sans coefficient)	Nombre contributeurs 2019	Proportion d'ensembles intercommunaux contributeurs	Nombre contributeurs 2019 (sans coefficient)	Proportion d'ensembles intercommunaux contributeurs
1	Inf 10 000 habitants	158	96	60,76%	3	1,90%
2	entre 10 000 et 20 000 habitants	311	162	52,09%	30	9,65%
3	entre 20 000 et 50 000 habitants	491	225	45,82%	91	18,53%
4	entre 50 000 et 100 000 habitants	164	79	48,17%	57	34,76%
5	entre 100 000 et 200 000 habitants	78	35	44,87%	36	46,15%
6	entre 200 000 et 300 000 habitants	30	18	60,00%	23	76,67%
7	sup à 300 000 habitants	36	27	75,00%	35	97,22%
8	sup à 2 000 000 habitants	1	1	100,00%	1	100,00%
Total		1 269	643	50,67%	276	21,75%

Ce resserrement du nombre d'ensembles intercommunaux a pour conséquence logique d'augmenter significativement les prélèvements des ensembles intercommunaux qui demeurent prélevés, principalement les ensembles les plus peuplés. Pour ces derniers, cet effet est encore accentué par les effets induits de la suppression du coefficient sur l'indice synthétique permettant de calculer le montant du prélèvement: leur PFIA par habitant ayant crû relativement plus vite que celui des ensembles de petite taille, une part supplémentaire de la contribution est déportée sur les ensembles très peuplés.

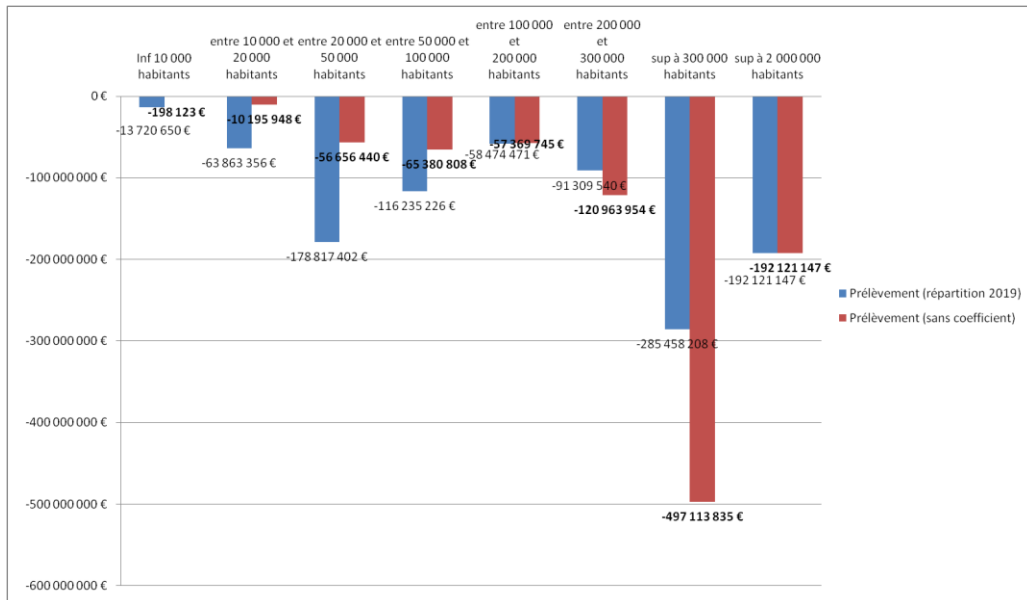
Il en résulte que les ensembles intercommunaux de moins de 100 000 habitants seraient ainsi globalement gagnants et ceux de plus de 200 000 habitants globalement perdants (la situation étant relativement neutre pour les ensembles de 100 à 200 000 habitants).

Ainsi, 230 millions d'euros de prélèvement seraient reportés sur les ensembles intercommunaux de plus de 200 000 habitants. 59 ensembles intercommunaux de plus de 200 000 habitants, représentant 27 millions d'habitants, supporteraient à eux seuls 607 M€ de prélèvement. Dans la répartition nationale du FPIC en 2019, 46 ensembles intercommunaux de plus de 200 000 habitants, représentant 22 millions d'habitants, supportent 432 M€ de prélèvement.

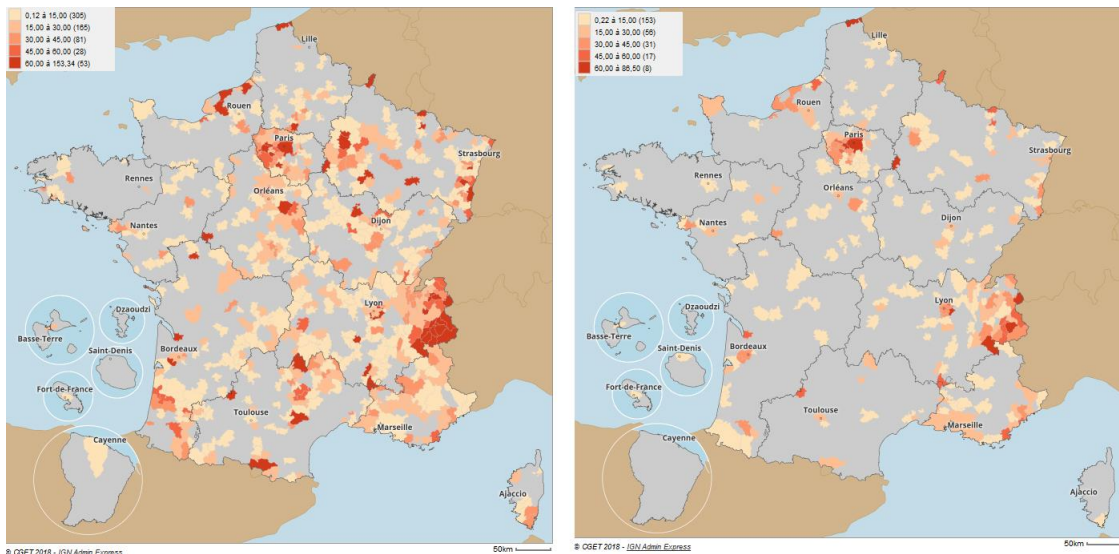
Symétriquement, les ensembles intercommunaux de moins de 100 000 habitants verraient leur prélèvement baisser. Dans la simulation, 181 ensembles intercommunaux de moins de 100 000 habitants acquittent 132 millions d'euros de contribution, contre 562 ensembles intercommunaux de moins de 100 000 habitants supportant 373 millions d'euros en réalité.

Document n° 39 : Tableau et graphique représentant les variations des montants prélevés après suppression du coefficient logarithmique selon les strates démographiques

Strates démographiques (hors COM)		Masse prélevée périmètre 2019	Montant par habitant 2019	Masse prélevée 2019 (sans coefficient)	Montant par habitant 2019 (sans coefficient)
1	Inf 10 000 habitants	-13 720 650 €	-18,86 €	-198 123 €	-7,95 €
2	entre 10 000 et 20 000 habitants	-63 863 356 €	-26,00 €	-10 195 948 €	-20,76 €
3	entre 20 000 et 50 000 habitants	-178 817 402 €	-26,52 €	-56 656 440 €	-19,57 €
4	entre 50 000 et 100 000 habitants	-116 235 226 €	-21,01 €	-65 380 808 €	-15,77 €
5	entre 100 000 et 200 000 habitants	-58 474 471 €	-12,99 €	-57 369 745 €	-12,03 €
6	entre 200 000 et 300 000 habitants	-91 309 540 €	-21,37 €	-120 963 954 €	-22,32 €
7	sup à 300 000 habitants	-285 458 208 €	-19,10 €	-497 113 835 €	-26,23 €
8	sup à 2 000 000 habitants	-192 121 147 €	-82,69 €	-192 121 147 €	-82,69 €
Total		-1 000 000 000 €	-24,10 €	-1 000 000 000 €	-25,63 €



Document n° 40 : Répartition du prélèvement par habitant au titre du FPIC avant (à gauche) et après (à droite) suppression du coefficient logarithmique



Les résultats seraient les suivants pour les quinze plus gros contributeurs, dont la part dans le prélèvement national passerait de 46% à 56%.

Document n° 41 : Tableau représentant l'évolution des montants prélevés des 15 principaux contributeurs au FPIC en 2019 après suppression du coefficient logarithmique

Code de l'EI (code SIREN ou code INSEE)	Nom EPCI 2019 ou commune isolée	Prélèvement EI (coefficient à 2)	Prélèvement EI (répartition 2019)	Evolution	RFA 2019	Poids du prélèvement dans les RFA (répartition 2019)	Poids du prélèvement dans les RFA (coefficient à 2)
75056	PARIS	-192 121 147 €	-192 121 147 €	0 €	2 667 796 672 €	-7,20%	-7,20%
200057982	PARIS OUEST LA DEFENSE (EPT 4)	-57 446 020 €	-57 446 020 €	0 €	924 395 262 €	-6,21%	-6,21%
200046977	METROPOLE DE LYON	-54 810 172 €	-33 873 872 €	-20 936 300 €	2 024 422 330 €	-1,67%	-2,71%
200054807	METROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE	-35 322 850 €	-5 532 241 €	-29 790 609 €	2 476 262 766 €	-0,22%	-1,43%
200057974	GRAND PARIS SEINE OUEST (EPT 3)	-30 447 983 €	-29 648 896 €	-799 087 €	435 298 998 €	-6,81%	-6,99%
243300316	BORDEAUX METROPOLE	-26 577 380 €	-14 516 730 €	-12 060 650 €	1 147 779 448 €	-1,26%	-2,32%
200058014	VAL DE BIEVRE - SEINE AMONT - GRAND ORLY - PORTES DE L'ESSONNE (EPT 12)	-25 089 007 €	-14 209 028 €	-10 879 979 €	867 655 270 €	-1,64%	-2,89%
243100518	TOULOUSE METROPOLE	-22 406 369 €	-10 566 437 €	-11 839 932 €	1 061 408 554 €	-1,00%	-2,11%
200057990	BOUCLE NORD DE SEINE (EPT 5)	-18 433 932 €	-12 420 262 €	-6 013 670 €	537 928 694 €	-2,31%	-3,43%
200057966	VALLEE SUD GRAND PARIS (EPT 2)	-18 331 330 €	-14 207 275 €	-4 124 055 €	414 743 589 €	-3,43%	-4,42%
200057941	EST PARISIEN (EPT 10)	-18 048 581 €	-11 332 480 €	-6 716 101 €	510 599 214 €	-2,22%	-3,53%
245900428	CU DE DUNKERQUE	-17 188 674 €	-17 933 449 €	744 775 €	466 764 064 €	-3,84%	-3,68%
247800584	CA VERSAILLES GRAND PARC	-16 633 749 €	-16 032 678 €	-601 071 €	268 347 276 €	-5,97%	-6,20%
200030195	METROPOLE NICE COTE D'AZUR	-16 595 565 €	-7 808 275 €	-8 787 290 €	721 598 090 €	-1,08%	-2,30%
200058519	CA SAINT GERMAIN BOUCLES DE SEINE	-14 656 864 €	-12 193 631 €	-2 463 233 €	281 519 416 €	-4,33%	-5,21%

La simulation est cependant neutre pour Paris et l'EPT Paris-Ouest-La Défense qui ont déjà atteint le plafond de prélèvement prévu à l'article L. 2336-3, soit 14% des recettes constituant leur PFIA alors que, en l'absence de ce mécanisme, leur prélèvement aurait dû logiquement augmenter. Il en résulte un effet de report des prélèvements sur les ensembles intercommunaux peuplés n'ayant pas encore atteint leur plafond.

2. Reversement

a. Répartition 2019

Sont éligibles au reversement du fonds 60% des ensembles intercommunaux et communes isolées classés en fonction de leur indice synthétique de ressources et de charges (composé du revenu par habitant pour 60%³¹, du potentiel financier agrégé par habitant pour 20% et de l'effort fiscal agrégé pour 20%).

En 2019, 861 ensembles intercommunaux bénéficient d'une attribution au titre du FPIC. 68% des ensembles intercommunaux et communes isolées bénéficient d'une attribution en 2019. Là encore, la carte de la répartition des bénéficiaires du FPIC reflète assez fidèlement les critères de ressources et de charges pris en compte et non un biais en faveur ou en défaveur des ensembles intercommunaux de petites ou de grandes tailles.

³¹ La population totale prise en compte pour le calcul du revenu par habitant n'est pas pondérée par un coefficient.

Document n° 42 : Répartition par strate démographique des reversements FPIC en 2019

Strates démographiques (hors COM)		Nombre collectivités 2019	Nb bénéficiaires 2019	Proportion d'ensembles intercommunaux bénéficiaires	Masse reversée 2019	Montant par habitant 2019
1	Inf 10 000 habitants	158	109	68,99%	19 591 859	23,57 €
2	entre 10 000 et 20 000 habitants	311	221	71,06%	73 858 954	22,07 €
3	entre 20 000 et 50 000 habitants	491	327	66,60%	228 780 282	23,04 €
4	entre 50 000 et 100 000 habitants	164	115	70,12%	174 288 888	21,97 €
5	entre 100 000 et 200 000 habitants	78	55	70,51%	170 488 770	23,86 €
6	entre 200 000 et 300 000 habitants	30	15	50,00%	86 515 876	25,00 €
7	sup à 300 000 habitants	36	19	52,78%	210 693 236	20,69 €
8	sup à 2 000 000 habitants	1	-	0,00%	-	0 €
Total		1 269	861	67,85%	964 217 865	22,51 €

b. Simulation sans coefficient logarithmique

Comme dans la simulation relative au prélèvement, la suppression du coefficient logarithmique augmente le PFIA par habitant des ensembles intercommunaux les plus peuplés. Relativement, les ensembles intercommunaux de petite taille apparaissent donc comme « plus pauvres » qu'ils ne le sont dans la répartition à droit commun. Les deux catégories d'impacts observés sur le prélèvement se retrouvent également sur le reversement, mais avec une ampleur moins marquée.

Ce coefficient unique (ou son absence) a d'abord un impact sur l'éligibilité au reversement au titre du FPIC. Cet impact est cependant plus mesuré que dans le cas du prélèvement. En effet, l'éligibilité au reversement est déterminée par un indice synthétique dans lequel le PFIA par habitant n'intervient qu'à hauteur de 20%. A l'inverse, pour le reversement le PFIA par habitant est le critère entrant en jeu dans la détermination de l'éligibilité.

Sans coefficient logarithmique, le nombre d'ensembles intercommunaux bénéficiaires reste donc relativement stable (872 contre 861 lors de la répartition, soit toujours environ les 2/3 du total des ensembles intercommunaux).

En outre, un mécanisme de garantie existe dont l'objet est de lisser dans le temps les conséquences d'une perte d'éligibilité. Cette garantie est égale, en 2019, à 70% du montant reversé en 2018. Un certain nombre d'ensembles intercommunaux de grande taille perdraient donc l'éligibilité au reversement du FPIC (comme la métropole d'Aix-Marseille-Provence ou de Rouen) mais continuent d'apparaître comme bénéficiaires d'un reversement. Par conséquent, le nombre d'ensembles intercommunaux bénéficiaires de plus de 50 000 habitants resterait identique cependant que, parmi les ensembles de taille plus modeste, seuls onze ensembles supplémentaires deviendraient éligibles.

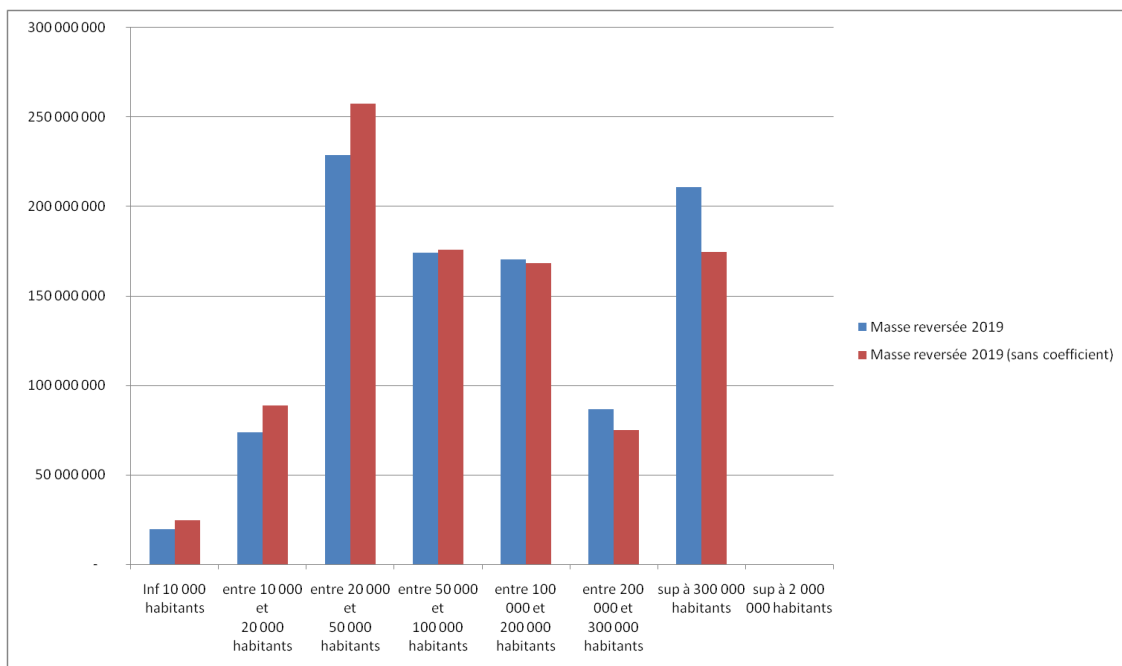
Document n° 43 : Evolution du nombre du nombre d'ensembles intercommunaux bénéficiaires du FPIC par strate démographique en cas de suppression du coefficient logarithmique

Strates démographiques (hors COM)		Nombre collectivités 2019 (avec et sans coefficient)	Nb bénéficiaires 2019	Proportion d'ensembles intercommunaux bénéficiaires	Nb bénéficiaires 2019 (sans coefficient)	Proportion d'ensembles intercommunaux bénéficiaires
1	Inf 10 000 habitants	158	109	68,99%	112	70,89%
2	entre 10 000 et 20 000 habitants	311	221	71,06%	226	72,67%
3	entre 20 000 et 50 000 habitants	491	327	66,60%	330	67,21%
4	entre 50 000 et 100 000 habitants	164	115	70,12%	115	70,12%
5	entre 100 000 et 200 000 habitants	78	55	70,51%	55	70,51%
6	entre 200 000 et 300 000 habitants	30	15	50,00%	15	50,00%
7	sup à 300 000 habitants	36	19	52,78%	19	52,78%
8	sup à 2 000 000 habitants	1	-	0,00%	-	0,00%
Total		1 269	861	67,85%	872	68,72%

On observe que la différence d'environ 30 millions reversée en plus aux ensembles intercommunaux compris entre 20 000 et 50 000 habitants correspond à la différence d'environ 30 millions d'euros non reversée aux ensembles intercommunaux de plus de 300 000 habitants. Le phénomène similaire se retrouve entre les ensembles compris entre 10 000 et 20 000 habitants et les ensembles compris entre 200 000 et 300 000 habitants (pour une masse d'environ 10 millions d'euros).

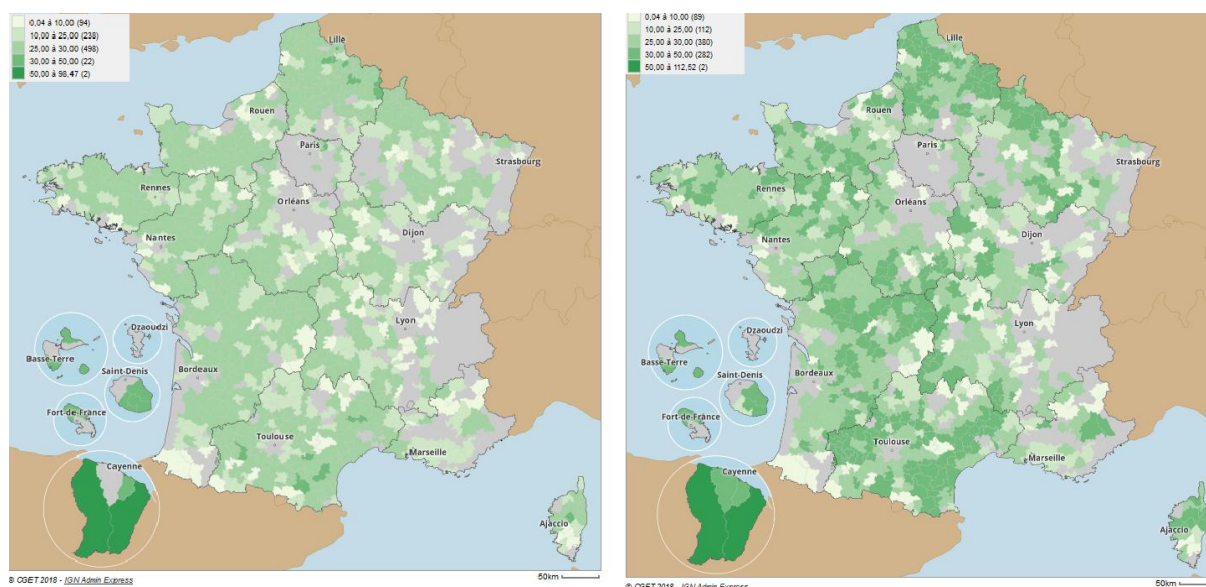
Document n° 44 : Tableau et graphique représentant les variations des montants reversés après suppression du coefficient logarithmique selon les strates démographiques

Strates démographiques (hors COM)		Masse reversée 2019	Montant par habitant 2019	Masse reversée 2019 (sans coefficient)	Montant par habitant 2019 (sans coefficient)
1	Inf 10 000 habitants	19 591 859	23,57 €	24 665 085	28,80 €
2	entre 10 000 et 20 000 habitants	73 858 954	22,07 €	88 862 339	26,00 €
3	entre 20 000 et 50 000 habitants	228 780 282	23,04 €	257 445 458	25,73 €
4	entre 50 000 et 100 000 habitants	174 288 888	21,97 €	175 639 700	22,14 €
5	entre 100 000 et 200 000 habitants	170 488 770	23,86 €	168 143 633	23,53 €
6	entre 200 000 et 300 000 habitants	86 515 876	25,00 €	75 068 624	21,69 €
7	sup à 300 000 habitants	210 693 236	20,69 €	174 393 026	17,12 €
8	sup à 2 000 000 habitants	-	0 €	-	0 €
Total		964 217 865	22,51 €	964 217 865	22,42 €



La répartition territoriale du reversement dans la simulation sans coefficient logarithmique est donc relativement stable par rapport à la répartition nationale du FPIC de 2019. La carte ci-dessous, représentant les montants de reversement par habitant, est donc relativement similaire à la carte représentant les montants de reversement par habitant lors de la répartition nationale de 2019, en ce qui concerne les ensembles intercommunaux bénéficiaires. On observe néanmoins une augmentation globale des montants de reversement aux ensembles ruraux et un tassement des attributions des ensembles plus peuplés.

Document n° 45 : Répartition du reversement par habitant au titre du FPIC avant (à gauche) et après (à droite) suppression du coefficient logarithmique



3. Solde

a. Répartition 2019

Un ensemble intercommunal ou une commune isolée peut se trouver dans quatre cas de figure distincts au regard du FPIC :

- Etre contributeur ;
- Etre bénéficiaire ;
- Etre contributeur et bénéficiaire ;
- Etre ni contributeur, ni bénéficiaire.

b. Simulation sans coefficient logarithmique

Sans coefficient logarithmique, les soldes nets reflètent de manière logique les évolutions observées ci-dessus sur le prélèvement et le reversement, qui se complètent et se renforcent :

- Les ensembles intercommunaux de grande taille sont à la fois touchés par une concentration du prélèvement et une baisse des reversements ;
- Les ensembles de plus petite taille bénéficient à la fois d'une baisse des prélèvements et d'une augmentation des reversements.

Ces évolutions se traduiraient d'abord par une diminution du nombre de contributeurs nets et une hausse du nombre de bénéficiaires nets par rapport à la répartition.

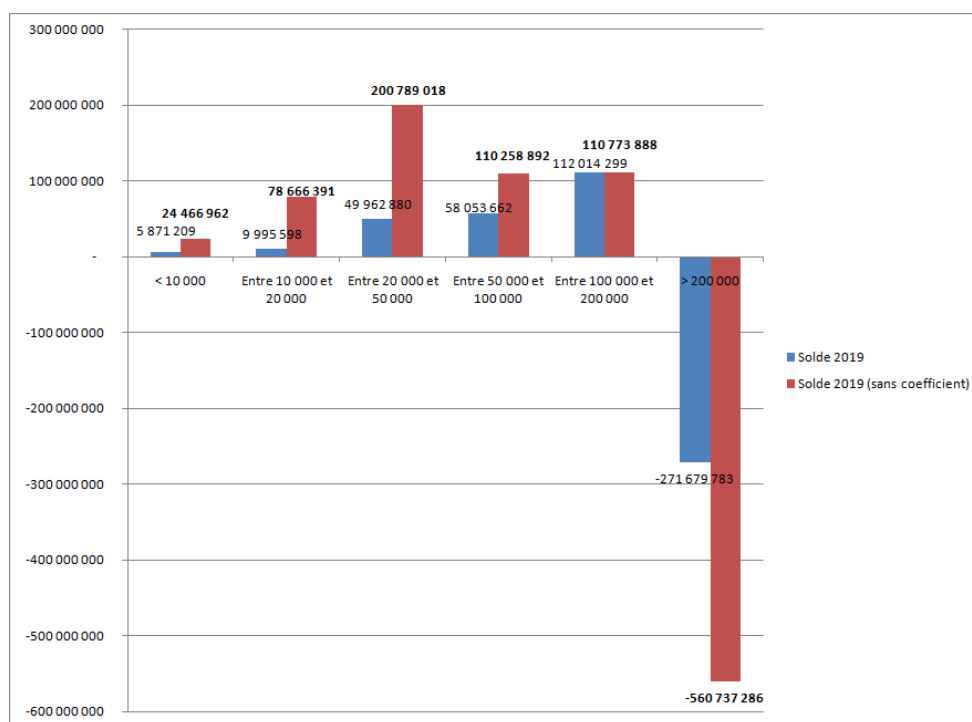
Document n° 46 : Situation nette des ensembles intercommunaux en 2019

	Contributeurs nets	Bénéficiaires nets	Ni contributeurs, ni bénéficiaires
Répartition 2019	441	759	69
Simulation sans coefficient logarithmique	222	829	218

Une analyse par strate montre que le reversement net augmenterait dans des proportions importantes pour les ensembles intercommunaux de moins de 100 000 habitants tandis que le prélèvement net s'alourdirait sur les ensembles intercommunaux de plus de 200 000 habitants.

Document n° 47 : Tableau et graphique représentant l'évolution du solde de la répartition du FPIC en 2019 par strate démographique dans l'hypothèse d'une suppression du coefficient logarithmique

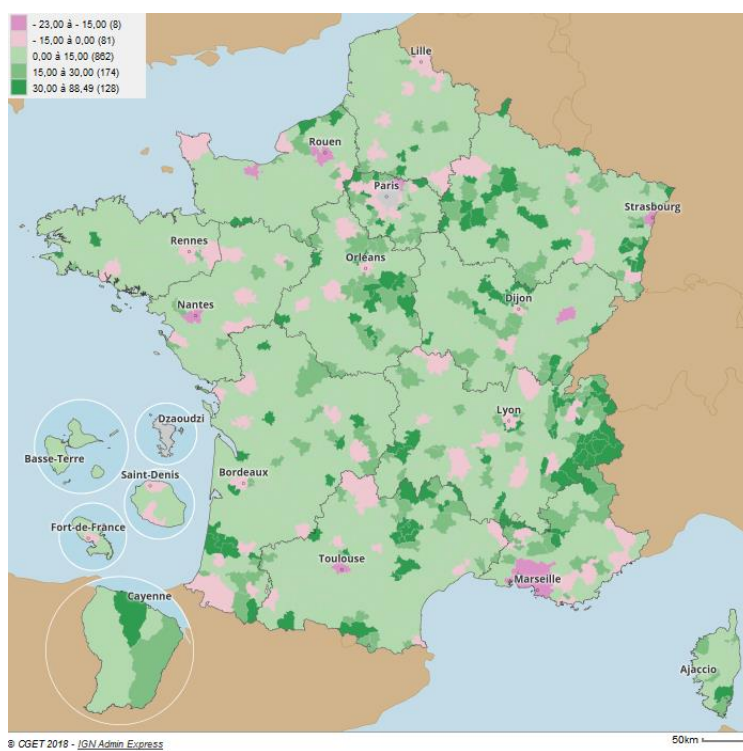
Strates démographiques (hors COM)		Nombre collectivités 2019	Solde 2019	Solde par habitant 2019	Solde 2019 (sans coefficient)	Solde par habitant 2019 (sans coefficient)
1	Inf 10 000 habitants	158	5 871 209	5,33 €	24 466 962	27,76 €
2	entre 10 000 et 20 000 habitants	311	9 995 598	2,20 €	78 666 391	20,88 €
3	entre 20 000 et 50 000 habitants	491	49 962 880	3,55 €	200 789 018	16,46 €
4	entre 50 000 et 100 000 habitants	164	58 053 662	5,38 €	110 258 892	10,58 €
5	entre 100 000 et 200 000 habitants	78	112 014 299	11,75 €	110 773 888	11,41 €
6	entre 200 000 et 300 000 habitants	30	4 793 664	-0,75 €	45 895 330	-6,71 €
7	sup à 300 000 habitants	36	74 764 972	-3,88 €	322 720 809	-16,76 €
8	sup à 2 000 000 habitants	1	192 121 147	-82,69 €	192 121 147	-82,69 €
Total		1 269	35 782 135	-0,53 €	35 782 135	-0,55 €



On constate ainsi que le solde des ensembles intercommunaux de plus de 200 000 habitants passe de 272 millions d'euros à 560 millions d'euros, soit un quasi doublement du prélèvement.

La représentation territoriale de ces résultats montre que l'immense majorité des territoires seraient gagnants, en particulier les ensembles intercommunaux contributeurs peu peuplés, les pertes étant surtout concentrées dans les villes.

Document n° 48 : Evolution des montants du solde par habitant des ensembles intercommunaux avant et après la suppression du coefficient logarithmique



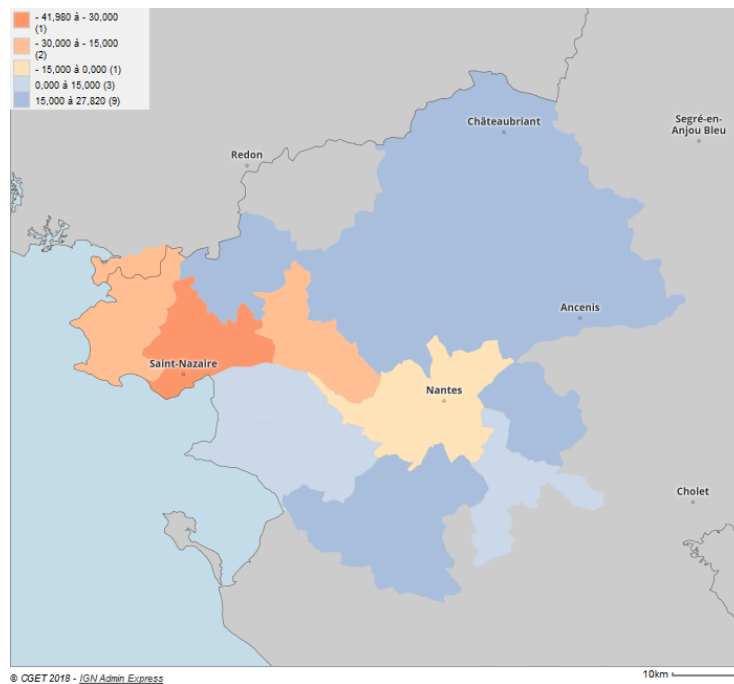
c. Illustration des conséquences de la simulation sur un département : La Loire-Atlantique

Seize ensembles intercommunaux ont leur siège dans le département de la Loire-Atlantique, une métropole (Nantes), quatre communautés d'agglomération (celles de Guérande, Clisson, Pornic et Saint-Nazaire) et onze communautés de communes à fiscalité professionnelle unique.

Le département regroupe un certain nombre de pôles où les richesses fiscales sont plus particulièrement concentrées : Saint-Nazaire (en raison des activités portuaires), l'agglomération nantaise, le littoral touristique (La Baule et Pornic) ou bien encore les zones voisines de la centrale thermique de Cordemais. Cette richesse fiscale peut recouper la richesse des habitants telle qu'appréciée par le revenu moyen (comme dans la métropole de Nantes) ou non.

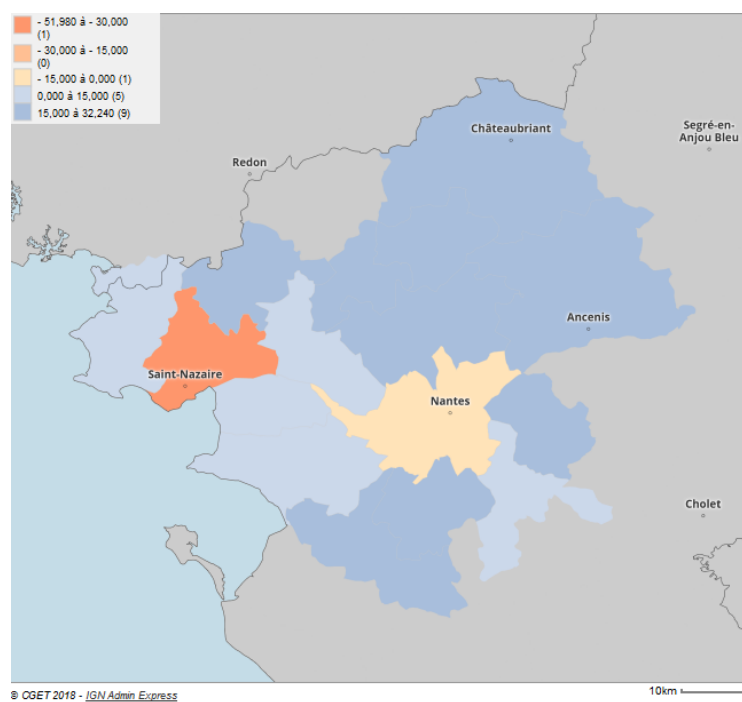
La répartition 2019 du FPIC traduit ces diverses caractéristiques de manière relativement fidèle, les prélèvements étant principalement concentrés sur les zones les plus riches alors que le reste du département est, comparativement, plutôt bénéficiaires. Les montants de prélèvement par habitant ne laissent pas apparaître de biais entre les EPCI en fonction de leurs statuts ou de leur population.

Document n° 49 : Montant du solde par habitant des ensembles intercommunaux du département de Loire-Atlantique (répartition 2019)



En cohérence avec les développements *supra*, une suppression du coefficient logarithmique a pour conséquence une concentration importante des prélèvements nets sur les ensembles peuplés cependant que ceux de plus petites tailles seraient gagnants.

Document n° 50 : Montant du solde par habitant des EI du département de Loire-Atlantique (simulation 2019 sans coefficient logarithmique)



En conservant les critères de la répartition nationale du FPIC opérée en 2019, tout en supprimant le coefficient logarithmique, seuls deux ensembles intercommunaux demeurent contributeurs nets, soit les deux ensembles les plus peuplés du département (Nantes et Saint-Nazaire)³². A l'inverse, tous les autres ensembles du département seraient désormais bénéficiaires nets, même ceux disposant de ressources fiscales importantes. La population deviendrait ainsi un des facteurs discriminants les plus importants dans la répartition du FPIC, au détriment des indicateurs de ressources et de charges actuellement employés.

³² Le prélèvement par habitant supporté par la métropole de Nantes progresserait de -13,39€ à -22,28€, soit une augmentation d'environ 66 % du montant global.

CONCLUSION

L'utilisation d'un coefficient logarithmique dans la répartition de la dotation forfaitaire des communes s'appuie sur analyse économétrique menée en 2004 dont les conclusions laissent apparaître une corrélation entre le niveau des charges et la population de la collectivité.

L'introduction d'un coefficient dans les calculs à partir de 2005 devait permettre de traduire de manière fidèle le niveau effectif de charges supporté par les communes. Ce coefficient a, par la suite, été utilisé dans le calcul du potentiel fiscal ou financier moyen utilisé pour déterminer le montant de l'écrêtement de la dotation forfaitaire ainsi que les montants prélevés ou reversés au titre du FPIC à partir de 2012. Dans ce contexte, l'utilisation du coefficient avait pour objet d'assurer que les communes et ensembles intercommunaux puissent pertinemment être comparés entre eux dans ces répartitions.

Les actualisations ultérieures du modèle, ainsi que d'autres études portant sur des problématiques analogues, donnent à penser que ses enseignements fondamentaux restent valables aujourd'hui.

Le coefficient a déterminé de manière non négligeable le niveau de dotation, de prélèvement ou de reversement aujourd'hui atteint par les communes et ensembles intercommunaux. Sa suppression conduirait donc à une redistribution importante des flux financiers entre les territoires dont l'ampleur serait de nature à remettre en cause l'équilibre budgétaire actuel de certaines collectivités.

Il apparaît toutefois que le coefficient logarithmique ne reflète pas parfaitement les charges des collectivités. Ainsi, la sous-estimation du niveau des charges par habitant des communes de moins de 500 habitants et de plus de 200 000 habitants pourrait ainsi justifier un approfondissement des réflexions et des analyses menées quant à une modification de l'intervalle de population au sein duquel le coefficient logarithmique est défini.