



SOLENNE DAUCÉ,
avocate,
cabinet Seban et associés



JULIE CAZOU,
avocate,
cabinet Seban et associés

Versée par l'Etat
La DGF, d'un montant d'environ 27 milliards d'euros en 2021, est la principale dotation versée par l'Etat aux collectivités et se divise pour les communes en plusieurs composantes.

Complexité
Son fonctionnement complexe rend la DGF peu lisible pour les communes, qui en anticipent mal le montant et les variations, entraînant une déconnexion avec leurs besoins.

Spécificité locale
Des outils sont mis à disposition pour aider les élus à mieux comprendre la DGF et les textes permettent désormais aux EPCI et à leurs communes membres de l'adapter aux spécificités locales.

Finances locales

La dotation globale de fonctionnement des communes



Instaurée par la loi n°79-15 du 3 janvier 1979, la dotation globale de fonctionnement (DGF) vise à permettre aux collectivités de bénéficier de ressources se voulant relativement stables et prévisibles, et assurer une forme de péréquation entre les différentes collectivités. Cette dotation a fait l'objet de nombreuses réformes, chaque loi de finances ayant généralement apporté des modifications à son fonctionnement et/ou à son montant. Elle est aujourd'hui codifiée au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT), aux articles L.2334-1 et suivants pour les communes et certains de leurs groupements, articles L.5211-28 et suivants pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et articles L.3334-1 et suivants pour le département.

La DGF est, par son montant, la principale dotation versée par l'Etat aux collectivités. Celui-ci est fixé, chaque année, par la loi de finances et s'élève, en 2021, à environ 27 milliards d'euros, soit un montant stable

pour la quatrième année consécutive après une baisse de 11 milliards d'euros entre 2014 et 2017. Ses bénéficiaires sont, donc, les communes, les EPCI à fiscalité propre et les départements, bien que chacun en dispose dans des conditions différentes. En effet, la DGF comporte une architecture complexe et se décompose en plusieurs dotations. S'agissant plus particulièrement de la DGF des communes, celle-ci inclut la dotation forfaitaire, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR), la dotation nationale de péréquation (DNP) et la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (Dacom).

MODALITÉS DE CALCUL ET DE VERSEMENT À CHAQUE COMMUNE

Chacune des composantes de la DGF obéit à ses propres critères d'éligibilité et règles de calcul. Au total, la direction générale des collectivités locales (DGCL) indique en mobiliser une trentaine de natures variées,

parmi lesquels la population, le nombre de logements sociaux, le potentiel financier, le potentiel fiscal, l'effort fiscal ou la longueur de voirie ou la qualité de chef-lieu de canton ou d'arrondissement.

A titre d'exemple, sont éligibles à la DSU les communes de plus de 10000 habitants, classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, cet indice étant déterminé selon des critères fondés sur le potentiel fiscal, la proportion des logements sociaux dans le total des logements, la proportion des bénéficiaires d'aides au logement dans le total des logements ainsi que le revenu moyen par habitant (CGCT, art. L.2334-17). Les textes contraignent donc à un examen des critères applicables à chacune des composantes.

A grands traits, trois notions sont fondamentales pour la détermination du montant de DGF versé aux communes: le potentiel fiscal, le potentiel financier, tous deux définis à l'article L.2334-4 du CGCT, ainsi que l'effort fiscal, défini à l'article L.2334-5 du même code. Les notions de potentiel fiscal et financier visent à établir de manière objective la richesse d'une commune, tandis que l'effort fiscal reflète la «pression fiscale» à laquelle sont soumis les contribuables d'une commune au titre des impositions locales (taxes foncières, taxe d'habitation et taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères) (CGCT, art. L.2334-6).

Le montant de la DGF versée aux communes leur est communiqué chaque année le 31 mars. Elles doivent ensuite adopter leur budget avant le 15 avril. Toutefois, en cas de retard dans la communication du montant de la DGF, cette date butoir d'adoption du budget est reportée à quinze jours à compter de cette notification (CGCT, art. L.1612-2).

Enfin, la fréquence des versements de ces composantes dépend également de la dotation en cause, ceux-ci étant réalisés soit par «douzième» (mensuel), soit en un seul versement annuel.

Ainsi, la dotation forfaitaire, la DSU et la Dacom font l'objet d'un versement mensuel (CGCT, art. L.2334-8 et L.2334-14), tandis que la DNP et la DSR sont versées annuellement avant la fin du troisième trimestre de l'exercice au titre duquel elles sont versées (CGCT, art. L.2334-14).

FONCTIONNEMENT TRÈS CRITIQUE

Une complexité trop importante du fonctionnement de cette dotation est reprochée. Ainsi, bien que les critères et modalités de calcul de la DGF soient fixés par les textes, les élus ont dans la pratique des difficultés à identifier le montant de DGF qui sera effectivement versé au titre d'une année et à comprendre les raisons des variations pouvant exister d'une année sur l'autre, calculs que les services de l'Etat peinent parfois à justifier.

Cette complexité pourrait certes s'entendre dès lors que, comme le soulignaient deux parlementaires dans un rapport réalisé en 2015, avec le concours de la DGCL (1), elle vise à refléter la situation de chaque territoire et la diversité des situations dans lesquelles se trouve chaque commune. Cependant, il apparaît nécessaire d'améliorer la lisibilité du fonctionnement de cette dotation « afin que tout élu ou gestionnaire local puisse

comprendre les principes présidant à sa répartition et en anticiper le montant » (2).

Toutefois, cet objectif n'est pas nécessairement atteint dans la mesure où il est également reproché au fonctionnement de la DGF une déconnexion croissante avec la réalité des territoires et des charges auxquelles les communes doivent faire face, alors même que, ainsi qu'on l'a dit, la diversité de critères utilisés vise en principe, précisément, à une adéquation avec ces différentes réalités. En effet, de nombreux versements opérés au titre de la DGF visent à compenser certaines pertes de ressources, parfois anciennes, des collectivités, et une réponse ministérielle a reconnu ainsi que « la persistance, au sein de la DGF, de composantes figées et historiques peut aboutir à attribuer à des communes aux caractéristiques aujourd'hui largement semblables des niveaux de dotations différents » (3).

A cet égard, la pertinence des modalités de calcul du montant de la DGF peut aussi être questionnée, en particulier la prépondérance des critères tirés des potentiels financier et fiscal des communes: en effet, certaines collectivités considèrent que, avec ces deux notions telles que définies par

le CGCT, il est fait abstraction de phénomènes aux conséquences pourtant importantes pour le budget d'une ville, à savoir le revenu des ménages, le pourcentage de logements sociaux, le taux de chômage, la proportion d'habitants qui bénéficient de politiques sociales, qui apparaissent plus faiblement pris en compte.

Enfin, il est à noter que le fonctionnement de la DGF est d'autant plus complexe – et ses conséquences d'autant plus difficiles à appréhender et anticiper – que les éligibilités et versements perçus à ce titre influent sur d'autres mécanismes financiers et sur d'autres collectivités ou qu'ils sont eux-mêmes impactés par d'autres outils de financement. Ainsi, l'éligibilité à la DSU de certaines communes exonèrent celles-ci de leur contribution au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), cette contribution devant alors être prise en charge par

l'EPCI dont elles sont membres (CGCT, art. L.2336-3, III). Dans le sens cette fois d'un mécanisme influant le montant de DGF, le fait de défalquer celui-ci de la participation de la collectivité concernée au redressement des comptes publics a pu conduire à ce que certaines communes se voient notifier un montant de DGF négatif.

ÉVOLUTIONS POUR AMÉLIORER LA LISIBILITÉ ET L'ADÉQUATION AUX BESOINS DES COMMUNES

LISIBILITÉ

Il convient néanmoins de souligner que, depuis l'année 2018, les communes se voient notifier, par arrêté ministériel publié au mois de mai ou juin, les attributions individuelles au titre des composantes de la DGF (CGCT, art. L.1613-5-1). Ces données sont mises en ligne (4) et permettent aux communes de connaître le montant de DGF leur étant versé au titre de chaque composante.

En outre, les services de l'Etat publient annuellement des notes d'information dont le but est d'explicitier le fonctionnement de la DGF et de ses différentes composantes (5). Par ailleurs, est également mis

RÉFÉRENCE

Code général des collectivités territoriales, art. L.2334-1 et s.

en ligne un tableau recensant l'ensemble des critères utilisés pour calculer la DGF de chaque commune (6).

ADÉQUATION DES SOMMES VERSÉES

Concernant la pertinence du montant de DGF accordé par rapport aux besoins des communes, il importe de souligner que l'article 250 de la loi de finances pour 2020 a complété le dispositif permettant aux communes et EPCI à fiscalité propre de fixer une répartition dérogatoire de la DGF des communes, en permettant la définition au niveau local de critères de ressources et de charges plus adaptés aux spécificités territoriales.

Ainsi, l'EPCI à fiscalité propre peut « proposer à l'ensemble de ses communes membres une mise en commun de tout ou partie des attributions dont chacune d'elles bénéficie afin que ces sommes soient reversées dans leur intégralité aux communes membres » (CGCT, art. L.5211-28-2). L'EPCI propose, par délibération adoptée à la majorité des suffrages exprimés, des critères de répartition aux communes, qui doivent toutes les accepter. Une fois ces critères acceptés, la répartition des sommes mises en commun fait l'objet d'une délibération de l'EPCI à la majorité des deux tiers. ●

(1) Christine Pires-Beaune, Jean Germain, « Pour une DGF équitable et transparente: osons la réforme », rapport remis au gouvernement le 15 juillet 2015.

(2) Voir, dans le même sens, la question écrite de Cédric Perrin, n°21483, JO du Sénat du 18 mars 2021.

(3) Rep. min. à la question écrite de Myriam Houplain, n°39517, JO de l'Assemblée nationale du 3 août 2021.

(4) Consultable sur : bit.ly/3wTzBJp

(5) Consultable sur : bit.ly/3oFFypq

(6) Consultable sur : bit.ly/3Hvwig9



Trois notions sont fondamentales pour la détermination du montant de DGF versé aux communes: le potentiel fiscal, le potentiel financier, ainsi que l'effort fiscal.