

**Proposition de loi organique visant à indexer la dotation globale de fonctionnement sur l'inflation (n°957)**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,

M. Jean-Marc Tellier

11 avril 2023

**EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI**

*Article 1<sup>er</sup>*

(art. 6 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances)

**Inscription dans la loi organique de l'existence de la dotation globale de fonctionnement et indexation de cette dotation sur l'inflation**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, modifie l'article 6 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) : en premier lieu pour inscrire dans la loi organique l'existence de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en tant que prélèvement sur recettes de l'État rétrocédé directement aux collectivités territoriales. En second lieu, il institue à l'article 6 de la LOLF un mécanisme d'indexation de la DGF sur l'inflation en prévoyant que le montant de cette dotation est revalorisé par la loi de finances de l'année sur la base d'un coefficient au moins égal à la prévision d'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac fixée dans le projet de loi de finances.

➤ **Dernières modifications intervenues**

L'article 7 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a modifié l'article 6 de la LOLF en instituant un monopole de la loi de finances pour la création des prélèvements sur recette.

L'article 109 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 a fixé à 26,93 milliards d'euros le montant de la dotation globale de fonctionnement versée aux collectivités territoriales en 2023.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

### A. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT, INSTRUMENT PRINCIPAL DU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR L'ÉTAT, A CONNU UNE FORTE DIMINUTION DE SON MONTANT DEPUIS 2011

#### 1. La dotation globale de fonctionnement est le principal concours financier de l'État aux collectivités territoriales

Les transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales sont composés des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, des dégrèvements d'impôts locaux, des autres concours financiers (subventions spécifiques versées aux collectivités par les ministères, rétrocession du produit des amendes de police ou les versements du fonds « emprunts structurés ») et de la fiscalité transférée.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue le principal concours financier que l'État verse aux collectivités territoriales. Son montant a été fixé à **26,93 milliards d'euros** dans la loi de finances pour 2023.

Créée en 1979, la DGF a notamment succédé au versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) afin de regrouper en un concours unique et libre d'emploi un certain nombre de versements de l'État à destination des collectivités qui étaient auparavant dispersés.

Elle vise aujourd'hui à :

– assurer aux collectivités des ressources relativement stables et prévisibles d'une année sur l'autre ;

– mettre en œuvre une péréquation verticale en apportant un soutien particulier aux collectivités confrontées à des charges importantes sans pour autant disposer des ressources suffisantes pour y faire face.

Ainsi, le rapporteur rappelle que la raison d'être de la DGF est de donner aux collectivités territoriales le moyen de fonctionner, c'est-à-dire de **garantir leur principe d'autonomie financière**.

Elle est versée à la section de fonctionnement.

Le montant de DGF étant une information nécessaire pour que les collectivités puissent voter leur budget, les montants attribués à chaque collectivité sont rendus publics pour le 31 mars de chaque année.

La DGF est attribuée aux communes, qui touchent 46 % de son montant total, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (à 23 %) et aux départements (à 31 %). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la DGF

versée aux régions a été remplacée par une fraction nationale des recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ainsi, en 2023 :

– 12,3 milliards d’euros ont été versés aux communes, soit un montant moyen de 169,1 euros par habitant ;

– 6,3 milliards d’euros ont été versés aux EPCI à fiscalité propre, soit un montant moyen de 87 euros par habitant ;

– 8,3 milliards d’euros ont été versés aux départements, soit un montant moyen de 117 euros par habitant.

La DGF représente 15 % des recettes réelles de fonctionnement des communes, 20 % de celles des EPCI et 12 % de celles des départements.

## **2. La dotation globale de fonctionnement est un prélèvement sur recettes, composé de dix dotations**

### ***a. La DGF est un prélèvement sur recettes dont le montant est fixé chaque année dans la loi de finances***

La DGF prend la forme d’un prélèvement sur recettes (PSR) de l’État.

Consacrés par l’article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) <sup>(1)</sup>, les prélèvements sur recettes consistent en une rétrocession directe d’un montant déterminé de recettes de l’État au profit des collectivités territoriales ou de l’Union européenne. L’article 6 de la LOLF dispose que « *ces prélèvements sur les recettes de l’État sont, dans leur montant, évalués de façon précise et distincte dans la loi de finances. Ils sont institués par une loi de finances, qui précise l’objet du prélèvement ainsi que les catégories de collectivités territoriales qui en sont bénéficiaires* ». Il prévoit ainsi le monopole des lois de finances pour la création de nouveaux PSR.

Les PSR s’analysent comme une dérogation au principe d’universalité budgétaire, ce qu’a rappelé le Conseil d’État dans son avis du 21 décembre 2000 <sup>(2)</sup>. Cette pratique avait été admise, sous certaines conditions, par le Conseil constitutionnel sous le régime de l’ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 <sup>(3)</sup>.

Ces conditions ont été rappelées et précisées dans une récente décision relative à la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques <sup>(4)</sup> qui précise que le législateur organique peut prévoir une telle

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Conseil d’État, avis de la Section des finances du 21 décembre 2000 sur la réforme de la loi organique relative aux lois de finances (n° 365546).

(3) Conseil constitutionnel, déc. n° 82-154 DC, 29 déc. 1982, cons. 21-23, Rec. p. 80 ; Conseil constitutionnel, déc. n° 98-405 DC, 29 déc. 1998, cons. 6, Rec. p. 326.

(4) Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

dérogation « *dès lors que sont précisément et limitativement définis les bénéficiaires et l'objet des prélèvements sur les recettes de l'État, et que sont satisfaits les objectifs de clarté et d'efficacité du contrôle parlementaire* »<sup>(1)</sup>. À cet effet, le Conseil constitutionnel a relevé l'existence d'une évaluation de chacun des prélèvements sur recettes prévue à l'article 34 de la loi organique et d'un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année portant notamment sur l'évolution et l'efficacité des transferts financiers entre l'État et les collectivités territoriales. Par ailleurs, il a ajouté que les documents joints au projet de loi de finances de l'année en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) « *devront comporter des justifications aussi précises sur ces prélèvements qu'en matière de recettes et de dépenses* » et que « *l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'État devra figurer dans une annexe explicative* »<sup>(2)</sup>.

L'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le montant de la dotation globale de fonctionnement est fixé chaque année par la loi de finances. Depuis 2011, cet article est complété tous les ans par une disposition de la loi de finances qui fixe le montant de la DGF pour l'année.

### ***b. Les règles de répartition de la DGF***

La DGF est calculée à partir d'une trentaine de critères de ressources et de charges, de nature variée (démographique, sociale, financière, géographique ou administrative). Certains critères, tels que le critère de population ou les indicateurs financiers, sont utilisés pour toutes les dotations tandis que d'autres sont utilisés de façon spécifique (par exemple, le nombre de logements sociaux pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale). Suite à la modification du panier de ressources locales, les indicateurs financiers utilisés ont fait l'objet d'une refonte, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022 (article 252 de la loi de finances pour 2021)<sup>(3)</sup>.

La DGF est composée de dix dotations : quatre dotations au profit des communes, deux dotations au profit des EPCI et quatre dotations au profit des départements. Ces dotations sont réparties en deux catégories : les dotations forfaitaires et de compensation d'une part, et les dotations de péréquation d'autre part.

Les dotations forfaitaires et de compensation prennent en compte la population locale mais intègrent aussi d'anciennes composantes figées, ce qui explique que des collectivités largement similaires en termes de population perçoivent des dotations forfaitaires ou de compensation d'un montant

---

(1) Conseil constitutionnel, déc. n°2021-831 DC, 23 décembre 2021, cons. 32-37.

(2) Ibid.

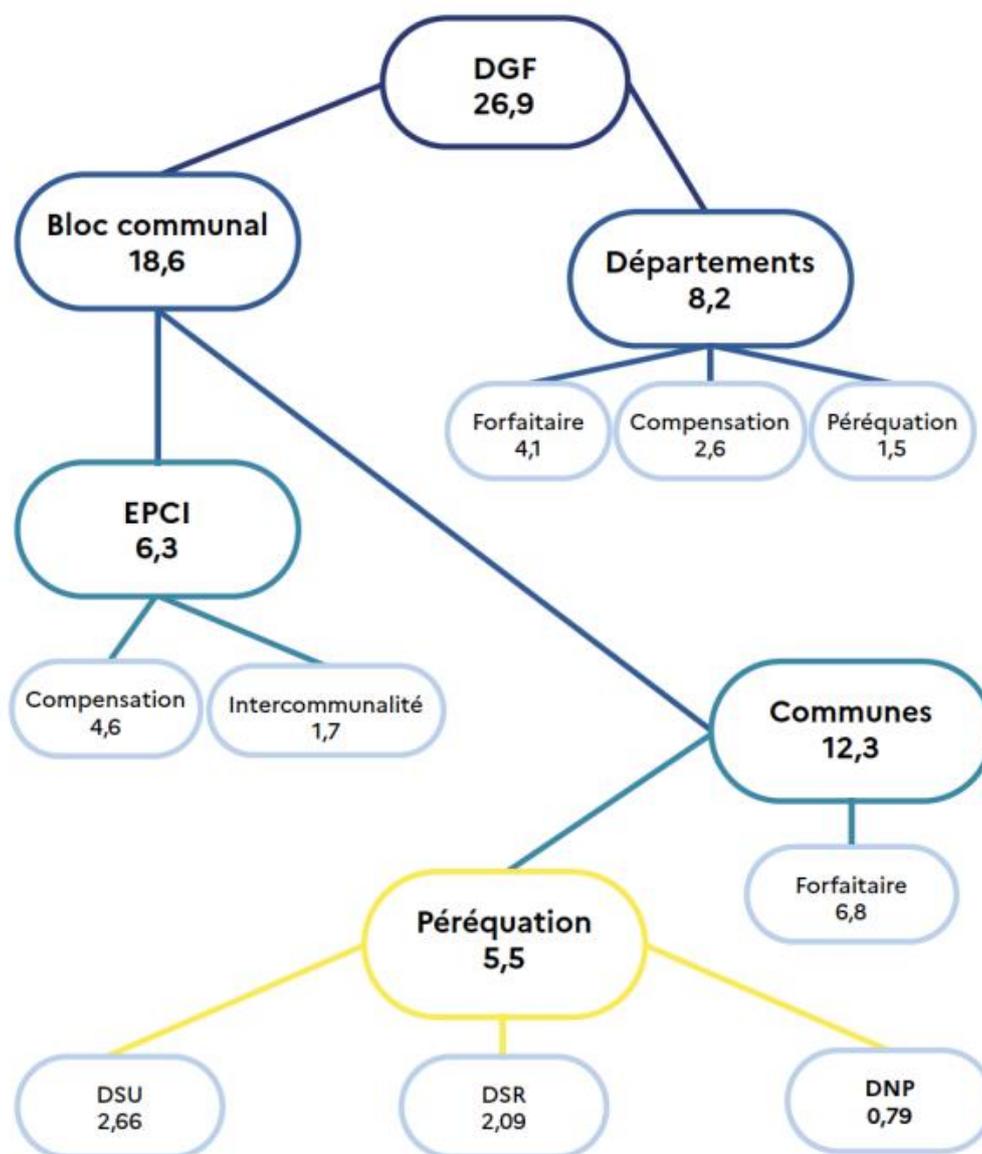
(3) L'article 252 de la loi de finances pour 2021 a intégré dans le calcul des indicateurs les nouvelles ressources locales, à savoir le prélèvement sur recettes (PSR) de compensation de la baisse de la CFE et de la TFPB des établissements industriels (pour les communes et EPCI), la TFPB transférée depuis les départements (pour les communes) et la TVA (pour les EPCI et départements).

sensiblement différent. Les dotations de péréquation viennent soutenir les collectivités territoriales qui ont des charges particulières.

Depuis 2016, la part des dotations de péréquation augmente de façon significative au sein de la DGF.

### COMPOSITION DE LA DGF EN 2023

(en milliards d'euros)



Source : DGCL, Guide pratique de la DGF 2023.

Le **comité des finances locales**, composé notamment de représentants d'élus locaux, est associé à la répartition de la DGF.

### **Le comité des finances locales**

Créé en 1979, le comité des finances locales (CFL) est une instance de concertation entre l'État et les collectivités locales sur les questions relatives aux finances locales. Il est composé de 43 membres représentant le Parlement, l'État et les collectivités locales, dont quinze maires et sept présidents d'EPCI à fiscalité propre, deux présidents de conseils régionaux et quatre présidents de conseils départementaux.

Selon l'article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le CFL contrôle la répartition de la DGF. Il est ainsi destinataire, chaque année, du bilan de la répartition de la dotation. Cet article prévoit également que le CFL fixe la clé de répartition de l'écrêtement de la dotation forfaitaire et qu'il peut moduler le niveau des dotations de péréquation, dans le cadre des limites fixées par la loi.

Le Gouvernement peut consulter le CFL sur tout projet de loi ou d'amendement du Gouvernement ou sur toute disposition réglementaire à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est obligatoire.

Enfin, le CFL constitue une enceinte de réflexion permettant d'élaborer des projets de réforme de certaines dotations.

#### **i. La DGF des communes**

La DGF des communes est composée de deux catégories de dotations : d'une part, la dotation forfaitaire et, d'autre part, de plusieurs dotations de péréquation.

- Depuis 2015 <sup>(1)</sup>, la dotation forfaitaire des communes évolue en fonction de la part dynamique de la population. La DGF étant stable à périmètre constant depuis 2017 (voir *infra*), la dotation forfaitaire a fait l'objet d'une minoration ou d'un écrêtement chaque année, destiné à financer la progression de la péréquation et la hausse mécanique de la dotation forfaitaire.

Cet écrêtement est réalisé selon une clé de répartition fixée par le comité des finances locales lors de sa séance annuelle de février et modulé en fonction de la population et du potentiel fiscal des communes <sup>(2)</sup>. Depuis 2017, cet écrêtement est limité à 1 % des recettes réelles de fonctionnement.

Tirant les conséquences de la hausse de 320 millions d'euros de la DGF prévue en 2023 pour financer l'augmentation des dotations de péréquation

---

(1) Jusqu'en 2015, la répartition de la DGF dépendait de plusieurs composantes – population, superficie, parc national et naturel marin et aussi d'un complément de garantie.

(2) Jusqu'en 2021, seules les communes dont le potentiel fiscal par habitant était supérieur à 75 % du potentiel fiscal par habitant moyen des communes contribuaient à cet écrêtement, avec une modulation en fonction du coefficient logarithmique appliqué à la population. En 2022, ce seuil a été augmenté à 85 %. En 2022, près de 15 600 communes ont été écrêtées (44 % des communes), contre plus de 20 800 communes en 2021 (environ 60 % des communes).

verticale, l'article 195 de la loi de finances pour 2023 a prévu la suspension de l'application de cet écrêtement en 2023.

Le rapporteur rappelle que si la dotation forfaitaire ne fait pas l'objet d'un écrêtement supplémentaire cette année, les écrêtements réalisés entre 2017 et 2022 sont évidemment maintenus, ce qui signifie que la dotation forfaitaire perçue par les communes est diminuée des écrêtements successifs réalisés entre 2017 et 2022.

Le montant de la dotation forfaitaire des communes s'est élevé à 6,8 milliards d'euros.

• Les communes bénéficient également de plusieurs dotations de péréquation :

– la **dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale** (DSU) (2,7 milliards d'euros en 2023), attribuée aux communes urbaines <sup>(1)</sup> éligibles en fonction de plusieurs critères – le nombre de logements sociaux et d'ayants droit des aides au logement, le revenu fiscal moyen des habitants et le potentiel financier de la commune. Les communes éligibles deux années de suite à cette dotation ne peuvent voir son montant diminuer d'une année à l'autre ;

– la **dotation de solidarité rurale** (DSR) (2,1 milliards d'euros en 2023), attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants pour tenir compte, d'une part, des charges qu'ils supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural et, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales. Cette dotation est composée de trois fractions : la fraction « bourg-centre » pour les communes qui exercent des charges de centralités et doivent disposer à ce titre de certains services, la fraction « péréquation » versée en fonction de plusieurs critères (potentiel financier, prorata de la longueur de voirie classée dans le domaine public communal, proportion du nombre d'enfants résident dans la commune, potentiel financier superficiaire) et la fraction « cible » pour les communes rurales les plus fragiles ;

– la **dotation nationale de péréquation** (DNP) (0,8 milliard d'euros en 2023) qui assure une péréquation en fonction de la richesse fiscale potentielle des communes. Elle est composée d'une part principale et d'une part « majoration », cette dernière ayant pour objectif de réduire les écarts de richesse mesurés à partir des produits fiscaux perçus à la suite de la suppression de la taxe professionnelle (CVAE, CFE, etc.) ;

– la **dotation d'aménagement des communes d'outre-mer** (368 millions d'euros en 2023) qui rassemble les quotes-parts de chacune des dotations précédentes mentionnées versées aux communes ultramarines selon des règles

---

(1) Elle est ainsi versée à 10 % des communes de métropole comptant entre 5 000 et 10 000 habitants et aux deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants.

permettant de leur attribuer un montant de péréquation supérieur à leur poids démographique dans la population nationale.

L'article 195 de la loi de finances pour 2023 a prévu un abondement supplémentaire de l'enveloppe allouée à la DSR à hauteur de 200 millions d'euros et de celle de la DSU à hauteur de 90 millions d'euros. Ce même article a prévu que la part de l'enveloppe supplémentaire de DSR allouée à sa fraction « péréquation » ne pouvait être inférieure à 60 %, soit 109 millions d'euros après détermination de la quote-part de la DSR revenant aux communes d'outre-mer. Ainsi, le CFL a choisi, lors de la ventilation des 40 % restant de cette enveloppe, de prioriser la fraction « bourgs-centres » (+ 54 millions d'euros contre + 18,1 millions d'euros pour la DSR « cible »).

#### ii. La DGF des intercommunalités

La DGF des EPCI à fiscalité propre comprend une dotation de compensation et une composante péréquatrice, la dotation d'intercommunalité.

La **dotation de compensation** (4,6 milliards d'euros en 2023) correspond à l'ancienne compensation « part salaires » et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) subies entre 1998 et 2001. Afin de financer la hausse des dotations de péréquation, la dotation de compensation fait l'objet d'un écrêtement qui concerne tous les EPCI chaque année. En 2023, la dotation de compensation est réduite de 0,57 % (contre -2,19 % en 2022).

La **dotation d'intercommunalité** (1,7 milliard d'euros en 2023), à vocation péréquatrice, a fait l'objet d'une réforme importante en loi de finances pour 2019 avec la mise en place d'une enveloppe unique et d'un abondement annuel pérenne de 30 millions d'euros minimum, ce montant pouvant être majoré par le comité des finances locales. Le CFL n'a pas modifié cette enveloppe en 2023. Plusieurs critères sont pris en compte dans le calcul de la dotation : le potentiel fiscal de l'EPCI, son coefficient d'intégration fiscale et le revenu de ses habitants.

#### iii. La DGF des départements

La DGF des départements est partagée entre une dotation forfaitaire, une dotation de compensation et deux dotations de péréquation.

La **dotation forfaitaire** (4,1 milliards d'euros en 2023) regroupe les montants historiques versés aux départements par l'Etat (par exemple, au titre de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle). Elle évolue aujourd'hui en fonction du dynamisme de la population du département et elle est minorée par un écrêtement, selon la même logique que la dotation forfaitaire des communes. En 2023, cette dotation forfaitaire est réduite de 0,66 % pour financer la progression de la péréquation départementale.

La **dotation de compensation** (2,6 milliards d'euros en 2023) agrège également plusieurs concours financiers historiques de l'Etat. Son montant est presque intégralement figé, les évolutions actuelles correspondant majoritairement à des mesures de recentralisation de compétences de certains départements.

La **dotation de péréquation** (1,5 milliard d'euros en 2023) des départements est composée de deux dotations : d'une part, la dotation de fonctionnement minimale en métropole, qui bénéficie à tous les départements ruraux et la dotation de péréquation urbaine en métropole versée à la quasi-totalité des départements urbains. Le CFL a décidé d'affecter 75 % de la croissance de la péréquation en 2023, soit 10 millions d'euros, aux départements ruraux et les 25 % restants aux départements urbains.

Les départements d'outre-mer, ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin, bénéficient de ces deux dotations au sein d'une quote-part visant à leur attribuer des sommes supérieures à leur poids dans la population nationale et selon des modalités de calcul spécifiques.

### **3. Une trajectoire de baisse du montant de la DGF depuis 2011**

#### ***a. Une désindexation de la DGF sur l'inflation suivie d'une baisse drastique de la DGF entre 2013 et 2017***

Entre 1996 et 2007, les relations entre l'État et les collectivités territoriales étaient régies par un contrat de croissance et de solidarité qui prévoyait une évolution de la DGF supérieure à l'inflation (inflation majorée d'une fraction de la croissance observée sur l'année <sup>(1)</sup>).

À partir de 2008, la croissance de la DGF a été indexée sur l'inflation. Elle a ensuite été stabilisée en euros courants entre 2011 et 2013.

Le montant de la DGF a fait l'objet d'une diminution drastique de près de 11 milliards d'euros au titre de la contribution au redressement des finances publiques entre 2013 et 2017. Cette baisse a été concentrée sur la composante forfaitaire de la DGF. La Cour des comptes a mis en évidence l'impact de cette diminution sur les dépenses d'investissement des collectivités locales qui ont reculé de 11 % entre 2013 et 2017 <sup>(2)</sup>.

---

(1) *L'article 57 de la loi de finances pour 2004, plusieurs fois modifié, a prévu que le montant de la DGF s'accroît en 2004, 2005, 2006 et 2007 « par application d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de 33 % du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année précédente associés au projet de loi de finances de l'année de versement ».*

(2) *Cour des comptes, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, septembre 2018, pp 69-88.*

### ***b. Une stabilité de la DGF en euros constants entre 2018 et 2022***

L'article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 a posé une règle de stabilité des concours financiers de l'Etat aux collectivités pour la période. En revanche, la loi de programmation prévoyait une participation du secteur local au redressement des comptes publics à hauteur de 13 milliards d'euros en dépenses de fonctionnement, sous la forme de contrats de maîtrise de la dépense locale, prévus à son article 29.

Dans le contexte de la crise sanitaire, cette norme de dépenses a été dépassée grâce à la mise en place de plusieurs concours exceptionnels visant à atténuer les conséquences de la crise sanitaire et à relancer l'activité. La troisième loi de finances rectificative pour 2020 a par exemple instauré une enveloppe complémentaire de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) de 950 millions d'euros et la mission « Relance » a porté plusieurs concours financiers à destination des collectivités locales.

Le montant de la DGF a cependant stagné entre 2018 et 2022 et à périmètre constant, à hauteur d'environ 26,6 milliards d'euros en 2022. Cette stabilité de façade, a en fait masqué un décrochage des ressources des collectivités en termes réel, un décrochage à bas bruit puisque l'inflation a oscillé entre 0,5 % (2020) et 5,2 % (2022).

En outre, en fonctionnant à enveloppe constante, la DGF a été profondément bouleversée suite à d'importants mouvements internes en raison de la progression mécanique de certaines de ces composantes, notamment des composantes péréquatrices. Ce dynamisme est financé par un écrêtement de la dotation forfaitaire (voir *supra*). Ce mécanisme explique qu'environ la moitié des communes et des EPCI voient chaque année leur DGF diminuer malgré la stabilisation de l'enveloppe globale depuis 2018.

### ***c. Une compensation partielle du dynamisme des composantes péréquatrices de la DGF en 2023***

Sous la forte pression inflationniste et face aux difficultés rencontrées par les collectivités territoriales, le Gouvernement a été contraint de rompre cette règle de stabilité de la DGF et a prévu une hausse de 320 millions d'euros de cette dotation dans la loi de finances pour 2023. Cette enveloppe avait vocation à financer les hausses des dotations de péréquation allouées au bloc communal et intercommunal annoncées par le Gouvernement en 2023 soit :

– + 200 millions d'euros sur la dotation de solidarité rurale (+10,7 % par rapport à 2022), un soutien particulier aux communes rurales ayant été décidé <sup>(1)</sup> ;

– + 90 millions d'euros sur la dotation de solidarité urbaine (+ 3,5 % par rapport à 2022) ;

---

(1) En effet, la hausse de la DSR est généralement identique à celle de la DSU.

– + 30 millions d’euros sur la dotation d’intercommunalité versée aux EPCI.

Ainsi, cette hausse de 320 millions d’euros a permis de financer la hausse de la composante péréquatrice, évitant un nouvel écrêtement sur la composante forfaitaire afin de la maintenir stable. De ce fait, seul le dynamisme de la population a fait varier les montants de dotation forfaitaire perçus par les communes. Selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), environ 95 % des communes devraient voir leur DGF « *augmentée ou stabilisée* ».

Contrairement aux communes, les intercommunalités vont, elles, bien voir leur dotation de compensation écrêtée. Cet écrêtement sera néanmoins d’un montant moindre par rapport à l’année 2022 compte tenu de l’enveloppe de 30 millions d’euros ouverte en loi de finances pour 2023 pour financer une partie de la hausse de la dotation d’intercommunalité. Elle sera ainsi réduite de 0,57 % pour l’ensemble des intercommunalités concernées (contre une baisse de 2,19 % en 2022), cette somme aillant vocation à financer le coût de la hausse démographique.

#### ÉVOLUTION DE LA DGF DE 2012 À 2023

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Montant DGF (en mds€)</b>	41,39	41,50	40,12	36,61	33,22	30,86	26,96	26,95	26,85	26,76	26,61	26,93
<b>Évolution</b>	–	+0,3 %	-3,3 %	-8,8 %	-9,3 %	-7,1 %	-12,6 % <sup>(a)</sup>	-0,04 % <sup>(b)</sup>	-0,4 % <sup>(c)</sup>	-0,3 % <sup>(d)</sup>	-0,5 % <sup>(e)</sup>	+1,2 %
<b>Indice des prix à la consommation (IPC)</b>	2,0 %	0,9 %	0,5 %	0 %	0,2 %	1,0 %	1,8 %	1,1 %	0,5 %	1,6 %	5,2 %	4,2 % (p)

(a) La baisse en 2018 est liée à la sortie de la DGF de la dotation versée aux régions, remplacée par une fraction de TVA : la DGF est stable à périmètre constant.

(b) Variation liée à des mesures de périmètre et au débasage de la DGF pour la création de la dotation Natura 2000 sous la forme d’une dotation budgétaire.

(c) Variation principalement liée à la minoration de la dotation forfaitaire des départements de Mayotte et de La Réunion, dont les compétences en matière de financement et d’attribution du RSA ont été recentralisées, et au débasage de la DGF pour le financement de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité.

(d) Variation principalement liée à des mesures de périmètre liées à la recentralisation sanitaire dans certains départements et à la recentralisation du RSA à Mayotte et La Réunion.

(e) Variation principalement liée à des mesures de périmètre liées à la recentralisation du RSA à La Réunion, en Seine-Saint-Denis et dans les Pyrénées-Orientales.

Source : Rapport de l’Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), Les finances des collectivités locales en 2022, janvier 2023 et commission des lois.

Cette augmentation apparaît cependant bien insuffisante pour financer la hausse des coûts auxquels sont confrontées les collectivités territoriales. La forte poussée inflationniste des derniers mois rend plus que jamais nécessaire de garantir une évolution des dotations au moins égale à celle de l’inflation, faute de quoi la situation des collectivités pourrait rapidement devenir financièrement intenable.

## B. DES PERSPECTIVES INQUIÉTANTES POUR 2023

### 1. Une hausse ponctuelle de la DGF est insuffisante face à la hausse des coûts des collectivités locales

L'augmentation de 320 millions d'euros de la DGF en 2023 a représenté une hausse 1,7 % pour le bloc communal sur lequel s'est concentrée l'enveloppe supplémentaire, bien inférieure à l'inflation estimée pour l'année 2023 (4,2 % dans le PLF avec une tendance de révision à la hausse depuis le début de l'année).

Ainsi, le montant de la DGF se serait élevé 27,73 milliards d'euros s'il avait été indexé sur le montant estimé de l'inflation dans le PLF pour 2023, ce qui représenterait une hausse de 1,12 milliard d'euros dont 770 millions d'euros pour le bloc communal.

Cette perte de ressources pour les collectivités en 2023 s'ajoute à celles des années précédentes : baisse sèche de la DGF entre 2013 et 2017 et diminution de la dotation en euros constants (c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation) sur la période 2018-2022. L'impact est particulièrement élevé en 2022 où l'inflation constatée s'est établie à 5,2 % tandis que le montant de la DGF est resté stable.

De plus, l'indice de prix des dépenses communales connaît une augmentation plus rapide que celle de l'indice des prix à la consommation (IPC) national. Ainsi, en novembre 2022, une étude de la Banque postale faisait état d'une hausse de 7,2 % de cet indice en 2022, soit 2 points de plus que celle de l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac enregistré par l'Insee au niveau national. Ce dynamisme s'explique principalement par le poids des dépenses énergétiques des communes dans un contexte d'explosion des prix et par la hausse de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Les autres aides et concours financiers mis en place par l'État en 2022 et 2023 ont été les bienvenus mais sont insuffisants pour assurer la soutenabilité financière des collectivités locales :

– les **filets de sécurité 2022 et 2023** destinés à compenser partiellement la hausse des dépenses d'énergie, d'alimentation et la revalorisation du point d'indice pour les collectivités les plus fragilisées ont été peu utilisés en raison des paramètres très restrictifs retenus <sup>(1)(2)</sup>. Par ailleurs, le rapporteur rappelle que ce

---

(1) Seules les communes et les intercommunalités sont éligibles au filet de sécurité 2022. Les critères retenus pour le filet de sécurité 2022 sont les suivants : (1) un taux d'épargne brute 2021 inférieur à 22 % ; (2) un potentiel financier ou fiscal par habitant inférieur au double de la moyenne de la strate ; (3) une perte d'au moins 25 % d'épargne brute en 2022, du fait principalement de la hausse des dépenses d'énergie et d'alimentation, et de la revalorisation du point d'indice. Les collectivités éligibles se voient compenser 50 % des effets de la revalorisation du point et 70 % des effets de la hausse des dépenses d'énergie et d'alimentation constatée en 2022. L'enveloppe pour le filet de sécurité 2022 est de 430 millions d'euros.

(2) L'éligibilité du filet de sécurité 2023 a été élargie aux départements et aux régions. Les critères retenus pour le filet de sécurité 2023 sont les suivants : (1) un potentiel financier ou fiscal par habitant inférieur au double de la moyenne de la strate ; (2) une perte d'au moins 15 % d'épargne brute en 2023. La dotation est

type de mesure peut engendrer de nombreux effets de bords, à commencer par le fait qu'il s'applique de façon distincte en fonction des choix de gestion des collectivités et défavorise par exemple celles qui ont augmenté leur épargne brute par l'emprunt pour financer des investissements futurs qui n'ont aucun lien avec les surcoûts réellement supportés. Il regrette également que le décret d'application du filet de sécurité 2023 ne soit toujours pas publié, ce qui est porteur d'insécurité juridique, notamment pour les collectivités ayant demandé des avances à ce titre ;

– **l'amortisseur électricité** pour les collectivités non éligibles au bouclier tarifaire couvre seulement 50 % des volumes d'électricité consommée.

**La DGF ayant vocation à financer les dépenses de fonctionnement, elle doit nécessairement être indexée sur l'inflation pour éviter la baisse de l'épargne et de l'investissement des collectivités locales.**

L'Association des maires de France (AMI) anticipe une contraction des investissements des collectivités territoriales en 2023 en raison de l'inflation et de la hausse des taux d'intérêt : d'après une enquête réalisée en novembre 2022, 71 % des 4 814 communes interrogées ont prévu de revoir à la baisse leurs projets d'investissements en 2023. L'investissement public local représentant 70 % de l'investissement public en France <sup>(1)</sup>, il apparaît primordial d'agir pour soutenir les collectivités locales pour maintenir l'activité économique et la croissance.

La hausse de l'épargne brute globale des collectivités locales par rapport à 2019 et 2021 mise en évidence par la « Situation mensuelle comptable des collectivités territoriales » publiée en mars 2023 par la Direction générale des finances publiques <sup>(2)</sup> est probablement déjà la conséquence de la contraction de l'investissement local et la prudence des collectivités locales face à la hausse des coûts.

Ces difficultés s'inscrivent dans le contexte d'une réforme importante de la fiscalité locale depuis 2018 avec la suppression progressive de la taxe d'habitation et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CAVE) qui a des conséquences importantes sur le niveau de ressources et l'autonomie fiscale des collectivités locales. D'une part, ces suppressions se sont traduites par une baisse directe des ressources des collectivités locales puisqu'elles n'ont pas été compensées à l'euro près par l'Etat. D'autre part, le remplacement d'impôt local par des fractions d'impôt national type TVA ou par des dotations sans dynamique et sans lien avec les politiques menées par les collectivités locales conduit à une perte d'autonomie fiscale des collectivités locales. Ce mouvement de

---

*égale à 50 % de la différence entre, d'une part, la hausse des dépenses d'énergie et, d'autre part, 50 % de la hausse des recettes réelles de fonctionnement. L'enveloppe pour le filet de sécurité 2022 est de 2,5 milliards d'euros.*

(1) Hors dépenses d'investissements militaires.

(2) [https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/9\\_statistiques/data\\_colloc/smcl\\_n5/smcl\\_n5\\_mars\\_2023\\_v2.pdf](https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/9_statistiques/data_colloc/smcl_n5/smcl_n5_mars_2023_v2.pdf)

recentralisation de la fiscalité locale menace la capacité des collectivités à maîtriser leurs coûts et contribue à affaiblir le lien entre le contribuable et l'élu.

Le rapporteur souhaite insister ici sur la bonne gestion par les collectivités locales de leurs dépenses de fonctionnement. Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, rejeté par l'Assemblée nationale en première lecture, prévoyait un mécanisme de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales avec un objectif de réduction des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales à horizon 2027. Ce mécanisme venait à la fois remettre en cause le principe d'autonomie des collectivités locales et apparaissait comme un symptôme de la défiance de l'État envers celles-ci.

Le rapporteur rappelle que les collectivités sont soumises à la règle d'or qui implique que la section de fonctionnement ne peut être équilibrée par l'emprunt et que la dette des collectivités locales ne représente que 9 % de l'ensemble de la dette publique française. Le taux d'endettement des collectivités territoriales (encours de dette rapporté aux recettes de fonctionnement) a reculé de deux points en 2021 et s'est établi à 73%.

## **2. Une réflexion structurelle sur le financement des besoins est nécessaire**

Par ailleurs, une réflexion plus structurelle sur l'avenir de la DGF est indispensable dans un contexte de montée en puissance du financement de la péréquation.

Cette question du financement se pose avec d'autant plus d'acuité que la ville de Paris ne participe plus, à compter de 2023, à l'effort de financement des besoins sous la forme de l'écrêtement puisqu'elle ne perçoit plus de dotation forfaitaire. Or, la ville de Paris supportait jusqu'ici un écrêtement de 30 millions d'euros soit presque 20 % de l'écrêtement total appliqué aux communes.

Si l'enveloppe de la DGF est de nouveau gelée après 2023, le financement de la progression de la péréquation devra être réparti entre les communes soumises à l'écrêtement, ce qui aura un impact très fort sur le niveau de la dotation forfaitaire perçu par celles-ci. Ce mécanisme pose de véritables questions en termes d'acceptabilité du dispositif et, plus grave encore, en matière d'autonomie financière des collectivités territoriales.

L'abondement de 320 millions d'euros décidé en 2023 ne peut donc être qu'une solution temporaire tandis que la soutenabilité de l'ensemble du dispositif se pose aujourd'hui. Il est temps que la DGF progresse chaque année, du niveau de l'inflation pour compenser les coûts de fonctionnement auxquels font face les collectivités territoriales et ainsi répondre à son objectif premier de garantie de l'autonomie financière de celles-ci.

Une fois cette indexation sur l'inflation acquise, une réflexion plus globale sur une réforme de la DGF pourrait utilement avoir lieu dans les prochaines années.

## **II. LE DROIT PROPOSÉ : LA NÉCESSAIRE INDEXATION SUR L'INFLATION DE LA DGF**

L'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi organique a pour objectif de garantir un niveau de ressources suffisant pour les collectivités territoriales, qui soit cohérent avec l'évolution des coûts auxquels elles sont confrontées. Ainsi, il prévoit un mécanisme d'indexation de la DGF sur l'inflation.

Le **I** modifie l'article 6 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances :

– d'une part, il inscrit dans la loi organique l'existence de la dotation globale de fonctionnement en prévoyant qu'une fraction des prélèvements sur les recettes de l'État directement rétrocédés aux collectivités territoriales prend la forme d'une dotation globale de fonctionnement ;

– d'autre part, il prévoit que le montant de cette dotation est revalorisé par la loi de finances de l'année sur la base d'un coefficient au moins égal à la prévision d'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac, retenue pour la même année, dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé chaque année au projet de loi de finances et prévu à l'article 50 de la LOLF. Si le coefficient est inférieur à un, il est porté à cette valeur.

Ce mécanisme d'indexation, fixé au niveau organique, garantit que le montant de la DGF, fixé en loi de finances, est au moins égal au montant de DGF de l'année précédente majorée de l'inflation. Le rapporteur déposera un amendement pour préciser que cette indexation se fait à périmètre constant afin de ne pas empêcher des réformes structurelles de la DGF.

Le **II** prévoit que l'article 1<sup>er</sup> entre en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2024. Le rapporteur déposera un amendement rédactionnel pour clarifier cette modalité d'entrée en vigueur.

\*

\* \*

*Article 2*

**Création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 prévoit un **gage financier** destiné à garantir la recevabilité de la proposition de loi organique lors de son dépôt.

\*

\* \*