

La dotation de solidarité communautaire (DSC)

Article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT)

Prévue par l'article L. 5211-28-4 du CGCT (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044980297 - contenu intégral de cet article reproduit en annexe, page 6), la DSC est un « mécanisme financier de péréquation intercommunale destiné à réduire les écarts de richesse entre les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre » (voir le guide pratique de l'attribution de compensation et de la DSC établi par la DGCL, mis à jour en 2022 [GP-AC/DSC 2022] – Deuxième Partie, Fiche n° 1, page 67 : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/Documentation%20DGCL/Guide-AC-2022-version-WEB-juillet-2022.pdf>).



Pour rappel, cette dotation a été créée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Son régime juridique a ensuite fait l'objet de diverses modifications :

- tout d'abord avec l'adoption de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (PVCU),
- puis avec la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe),
- et enfin, plus récemment, avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, dont l'article 256 a créé l'article L. 5211-28-4 du CGCT.

La présente fiche présentera successivement les modalités d'institution de la DSC (**Partie I**), son caractère obligatoire ou facultatif (**Partie II**), les cas particuliers des EPCI signataires d'un contrat de ville et issus de fusion (**Partie III**), la fixation du montant de la DSC (**Partie IV**), les critères de répartition et le mécanisme de pondération (**Partie V**), et enfin les collectivités bénéficiaires de cette dotation (**Partie VI**).

Instituée par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI, la dotation de solidarité communautaire se fonde sur deux critères légaux pondérés selon la part de population communale dans celle de l'EPCI. Le cumul de ces deux critères doit atteindre au moins 35 % du montant total de la dotation.

Des critères complémentaires peuvent être intégrés par l'EPCI au calcul de la DSC dès lors qu'ils poursuivent l'objectif de réduction des écarts de richesse entre les communes.

Quels sont les autres reversements à destination des communes ?

La DSC est l'un des reversements dont bénéficient les communes, au même titre que l'attribution de compensation ou les fonds de concours.

Prévue par le V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI), l'attribution de compensation constitue une dépense obligatoire pour l'EPCI. Considérée comme le « *principal flux financier* » entre les communes et les EPCI à fiscalité professionnelle unique, elle « *assure la neutralité budgétaire des transferts de charge et de compétences entre l'intercommunalité et les communes membres* » (voir GP-AC/DSC 2022 en page 2 – voir également le guide du président et des élus de l'intercommunalité 2020 [GPEI 2020] établi par l'AMF, page 112, Chapitre 6 – Partie II Les reversements aux communes :

https://medias.amf.asso.fr/upload/files/Guide%20interco%20complet%20BD_105-150.pdf.

Les fonds de concours sont quant à eux prévus par les articles L. 5214-16, L. 5215-26 et L. 5216-5 du CGCT. Ils permettent de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement après accords concordants exprimés à la majorité simple des membres du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés (voir page 117 du GPEI 2020, lien ci-dessus).

I. L'institution de la DSC par délibération

La DSC est instituée par délibération de l'organe délibérant à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. En pratique, cette délibération détermine :

- ✓ le montant de la DSC qui doit ensuite faire l'objet d'une répartition entre les communes membres,
- ✓ les critères de répartition et leur pondération,
- ✓ les communes bénéficiaires (ou les EPCI dans certains cas – voir Fiche n° 2 de la Deuxième partie du GP-AC/DSC 2022 en pages 71 et 72 ; voir également la **partie VI** de la présente fiche sur le périmètre de versement de la DSC en page 5).

II. La DSC est-elle obligatoire ou facultative ?

Conformément à l'article L. 5211-28-4 du CGCT, l'institution d'une DSC est facultative pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

Elle est en revanche impérative dans les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon.

Données statistiques

Selon les éléments chiffrés présentés par la DGCL (Fiche n° 1 de la Deuxième partie du GP-AC/DSC 2022, pages 68 à 70), en 2020 la DSC a été instituée dans 278 EPCI, pour un montant versé de 789 millions d'euros.



Au total, 6 603 communes en ont bénéficié en 2020, ce qui représente 2,11 % des recettes de fonctionnement des communes, avec une part plus importante pour les communes de moins de 3 500 habitants (source : Comptes de gestion 2020, Traitement DGCL, Montants des DSC versées en 2020 rapportés aux montants des recettes réelles de fonctionnement des communes en 2020).

Enfin, toujours en 2020, la part de la DSC versée dans les dépenses de fonctionnement des EPCI qui la versent représentait :

- 7,35 % pour les communautés de communes,
- 6,30 % pour les communautés urbaines,
- 3,62 % pour les communautés d'agglomération,
- 2,48 % pour les métropoles.

(Source : Comptes de gestion 2020, Traitement DGCL, Montants des DSC versées en 2020 rapportés aux montants des dépenses, reversement de fiscalité compris des EPCI).

III. Cas particuliers : les EPCI signataires d'un contrat de ville et issus de fusion

A. L'EPCI signataire d'un contrat de ville

Selon le III de l'article L. 5211-28-4 du CGCT, lorsqu'un EPCI soumis aux dispositions fiscales de l'article 1609 nonies C du CGI est signataire d'un contrat de ville tel que défini à l'article 6 de la loi PVCU du 21 février 2014 (cf. page 1), il doit adopter par délibération, et en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières.



Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la DSC ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

A défaut d'avoir adopté un pacte financier et fiscal au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, cet EPCI est tenu d'instituer, au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville, et tant qu'aucun pacte financier et fiscal n'a été adopté, une DSC, dont le montant est au moins égal à 50 % de la différence entre les produits des impositions mentionnées au I et aux 1 et 2 du I bis de l'article 1609 nonies C du CGI au titre de l'année du versement de la dotation et le produit de ces mêmes impositions constaté l'année précédente.

Cette dotation est répartie dans les conditions définies au II de l'article L. 5211-28-4 du CGCT (voir **Partie V, paragraphe A.** en page 4 – voir également le **paragraphe B.** de la même partie pour la pondération des deux critères légaux).

A noter : le I et les 1 et 2 du I bis de l'article 1609 nonies C du CGI renvoient à la cotisation foncière des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties
(https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000045764868).

B. L'EPCI issu de fusion

Lorsque le pacte financier et fiscal de solidarité précédemment mentionné est adopté dans un EPCI à fiscalité propre issu, depuis moins de trois ans, d'une fusion de plusieurs EPCI dont les potentiels financiers agrégés par habitant présentent un écart d'au moins 40 % entre le potentiel financier agrégé le plus élevé et celui le moins élevé à la date de la fusion, cet EPCI est tenu d'instituer une DSC dans les conditions définies au II de l'article L. 5211-28-4 du CGCT (voir le IV ce même article).

IV. La fixation du montant de la DSC

Le I de l'article L. 5211-28-4 du CGCT dispose que le montant de la DSC est « *fixé librement par le conseil communautaire* » à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

A ce sujet, le GP-AC/DSC 2022 mentionne en page 71 (Fiche n° 2 de la Deuxième partie sur les modalités d'institution de la DSC) qu' : « *Aucun montant minimum de DSC n'est imposé* ».

Toutefois, comme indiqué dans la colonne de gauche de la présente page, il existe un cas particulier de montant minimum imposé prévu par le paragraphe III de l'article L. 5211-28-4 du CGCT. Il s'agit de la situation dans laquelle le montant de la DSC équivaut au moins à 50 % de la différence entre les produits des impositions.



V. Les critères de répartition de la DSC

A. Deux critères légaux obligatoires

Le principe posé par l'article L. 5211-24-8 II du CGCT veut que la DSC est librement répartie par le conseil communautaire selon des critères qui tiennent compte majoritairement :

1° de l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI à fiscalité propre ;

2° de l'insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel financier ou du potentiel fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI à fiscalité propre.

Il convient de préciser que ces deux critères doivent justifier au moins 35 % de la répartition du montant total de la DSC entre les communes.

Rien n'empêche qu'ils présentent chacun une pondération différente, dès lors que leur cumul atteint effectivement 35 % du montant de la DSC.

Par ailleurs, des critères complémentaires peuvent être choisis par le conseil communautaire (voir paragraphe C., colonne de droite).

B. La pondération des critères obligatoires

Les deux critères légaux précités sont pondérés de la part de la population communale dans la population totale de l'EPCI à fiscalité propre.

Bien que le législateur n'ait pas expressément prévu de mode de calcul de cette pondération, la DGCL propose un exemple dans lequel « *la méthodologie utilisée pour évaluer les écarts consiste à diviser la moyenne du groupe EPCI par la valeur individuelle commune* » (voir le GP-AC/DSC 2022 en page 75 – pour des exemples pratiques, voir les pages 76 et 77).

Précision importante : les deux critères légaux doivent impérativement demeurer prioritaires et majoritaires (pour une illustration de cette répartition voir les pages 74 et 75 du GP-AC/DSC 2022 et la page 115 du GPEI 2020). Aucun critère complémentaire ne peut individuellement dépasser la proportion cumulée des deux critères obligatoires.

Pondération selon la population communale : quelle population retenir ?

Comme le rappelle la Fiche n° 3 de la Deuxième partie du GP-AC/DSC 2022 (Les critères de répartition de la DSC, page 74), « *La population communale correspond à la population totale de la commune définie à l'article R. 2151-2 du CGCT (dite population INSEE)* ».



Cet article du CGCT prévoit que sous réserve des dispositions des articles R. 2151-3 et R. 2151-4 le chiffre de la population qui sert de base à l'assiette de l'impôt et à l'application dudit code est celui de la population totale, obtenu par addition au chiffre de la population municipale de celui de la population comptée à part (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000022474839).

C. La possibilité d'intégrer des critères complémentaires

Outre les deux critères expressément prévus par la loi, l'organe délibérant de l'EPCI peut intégrer des critères complémentaires sous réserve que ces derniers concourent à la réduction de l'écart de richesses et de charges entre les communes membres de l'EPCI. Néanmoins, l'EPCI peut décider de s'en tenir aux deux critères légaux.

Lorsqu'ils sont prévus, les critères complémentaires doivent être mentionnés dans la délibération instituant la DSC. Il convient de démontrer en quoi ils concourent à l'objectif suivi par la dotation.

Sur ce point la DGCL évoque notamment dans le GP-AC/DSC 2022 en page 78 (Fiche n° 3 de la Deuxième partie) les potentiels critères suivants :

- ✓ la DGF/habitant,
- ✓ le nombre de logements sociaux,
- ✓ le nombre de demandeurs d'emploi sur le territoire,
- ✓ l'effort fiscal, etc.

Certains critères complémentaires ne concernent pas nécessairement toutes les communes

Cette situation se rencontre, par exemple, dans le cas où un critère de répartition tient compte de la population « quartier prioritaire de la ville » (QPV).

Dans ce cas, seules les communes concernées par ce critère (c'est à dire celles qui comptent une population classée au titre de la QPV) percevront un montant à ce titre (voir la page 72 du GP-AC/DSC 2022).



VI. Le périmètre du versement de la DSC : quelles sont les collectivités concernées ?

A. L'institution de la DSC au bénéfice des communes

L'article L. 5211-28-4 du CGCT prévoit que les EPCI instituent la DSC au bénéfice de leurs communes membres.

Dès lors toutes les communes sont concernées aucune commune ne pouvant « être exclue d'office du dispositif de la DSC » (page 72 du GP-AC/DSC 2022). Toutefois, comme évoqué précédemment, certains critères de répartition ne s'appliquent qu'à certaines d'entre elles (voir ci-dessus).

B. Le possible élargissement du bénéfice de la DSC à un ou plusieurs autre(s) EPCI

Lorsqu'une zone d'activités économiques est située en tout ou partie sur le territoire d'un EPCI à fiscalité propre, celui-ci peut étendre le versement de la DSC aux EPCI à fiscalité propre constituant un ensemble sans discontinuité territoriale et limitrophe de son territoire (I de l'article L. 5211-28-4 du CGCT).

L'AMF au soutien des intercommunalités



Pour aider les EPCI à préparer les pactes financiers et fiscaux destinés à garantir la solidarité financière entre les EPCI et les communes, l'AMF propose un outil spécifique permettant de réaliser des estimations financières dans trois domaines parmi lesquels figure la DSC (lien d'accès avec vos identifiant / mot de passe :

www.amf.asso.fr/m/pff/accueil.php - voir également la page 35 du magazine Maires de France, Octobre 2022, n° 405, rubrique *L'AMF vous répond*, encart en haut à gauche).



* * *

Sources :

- Légifrance (www.legifrance.gouv.fr) – code général des collectivités territoriales ; code général des impôts ;
- Site Internet www.collectivites-locales.gouv.fr (Guide pratique de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire, DGCL, mis à jour en 2022) ;
- Site Internet de l'AMF, www.amf.asso.fr (Guide du président et des élus de l'intercommunalité 2020) ;
- Magazine Maires de France, Octobre 2022, n° 405, *L'AMF vous répond*, Relations financières communes-EPCI : où trouver l'information ?, page 35.

Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste

Annexe

Article L. 5211-28-4 du CGCT

I.-Les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon sont tenues d'instituer au bénéfice de leurs communes membres une dotation de solidarité communautaire visant à réduire les disparités de ressources et de charges entre ces communes. Le montant de la dotation de solidarité communautaire est fixé librement par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. L'institution d'une dotation de solidarité communautaire est facultative pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Lorsqu'une zone d'activités économiques est située en tout ou partie sur le territoire d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, celui-ci peut étendre le versement de la dotation de solidarité communautaire aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre constituant un ensemble sans discontinuité territoriale et limitrophe de son territoire.

II.-Lorsqu'elle est instituée, la dotation de solidarité communautaire est répartie librement par le conseil communautaire selon des critères qui tiennent compte majoritairement :

1° De l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la métropole de Lyon ;

2° De l'insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel financier ou du potentiel fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la métropole de Lyon.

Ces deux critères sont pondérés de la part de la population communale dans la population totale de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la métropole de Lyon. Ils doivent justifier au moins 35 % de la répartition du montant total de la dotation de solidarité communautaire entre les communes. Des critères complémentaires peuvent être choisis par le conseil communautaire.

III.-Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale soumis aux dispositions fiscales de l'article 1609 nonies C du code général des impôts est signataire d'un contrat de ville tel que défini à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, il doit, par délibération, adopter, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

A défaut d'avoir adopté un pacte financier et fiscal au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre soumis aux dispositions fiscales de l'article 1609 nonies C du code général des impôts ou la métropole de Lyon est tenu d'instituer, au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville, et tant qu'aucun pacte financier et fiscal n'a été adopté, une dotation de solidarité communautaire, dont le montant est au moins égal à 50 % de la différence entre les produits des impositions mentionnées au I et aux 1 et 2 du I bis du même article 1609 nonies C au titre de l'année du versement de la dotation et le produit de ces mêmes impositions constaté l'année précédente. Pour le calcul prévu au présent alinéa, le produit de la cotisation foncière des entreprises est majoré du montant du prélèvement sur recettes prévu au A du III de l'article 29 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021. Cette dotation est répartie dans les conditions définies au II du présent article.

IV.-Lorsque le pacte financier et fiscal de solidarité mentionné au III est adopté dans un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre issu, depuis moins de trois ans, d'une fusion d'établissements publics de coopération intercommunale dont les potentiels financiers agrégés par habitant présentent un écart d'au moins 40 % entre le potentiel financier agrégé le plus élevé et celui le moins élevé à la date de la fusion, l'établissement public de coopération intercommunale est tenu d'instituer une dotation de solidarité communautaire dans les conditions définies au II.

V.-La métropole du Grand Paris a la faculté d'instituer une dotation de solidarité communautaire au profit de ses communes membres, dans les conditions prévues à l'article L. 5219-11.

NOTA : Conformément au VI de l'article 256 de la loi n° 2019-1479 du 29 décembre 2019, par dérogation à l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales, au titre de l'année 2020, le conseil communautaire peut, par une délibération prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, reconduire le montant de la dotation de solidarité communautaire versé à chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale au titre de l'année 2019.