

Villes de France
Villes humaines
Villes d'avenir



Bilan DGF

2021

Villes de France



Bilan DGF 2021 des Villes de France

Une baisse du pouvoir d'achat pour les villes et leurs communautés d'agglomération

Dans un contexte toujours tendu et incertain en matière de finances publiques – aggravé par la crise sanitaire - Villes de France actualise son Observatoire des finances et de la fiscalité locale, afin de connaître les principales orientations constatées au niveau des ressources de ses membres en 2021, en cette seconde année du mandat municipal.

Les données de ce volet consacré à la DGF 2021 doivent permettre de mieux cerner la situation financière qui se dessine aujourd'hui dans les Villes de France et leurs intercommunalités au niveau de leurs ressources, et d'en dégager les tendances les plus marquantes.

Données générales sur les transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales

Les **concours financiers de l'État** en faveur des collectivités territoriales représentent en 2021 un montant de 52,1 milliards d'euros (Md€).

Les concours financiers comprennent :

- ✓ Les prélèvements sur recettes (PSR) pour 43,4 Md€ ;
- ✓ Les dotations budgétaires de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) pour 4,4 Md€ ;
- ✓ La fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) transférée aux régions à compter de 2018 pour 4,3 Md€.

Les **prélèvements sur recettes de l'État** au profit des collectivités territoriales sont :

- La dotation globale de fonctionnement (DGF) (26,758 Md€) ;
- Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) (6,546 Md€) ;
- La compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (0,54 Md€) ;
- La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) (2,9 Md€) ;
- La dotation de garantie des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) (0,28 Md€) ;
- Plusieurs prélèvements exceptionnels liés à la crise sanitaire, pour 580 M€ ;
- Un prélèvement sur recettes de 3,29 Md€ créé en 2021 pour compenser auprès des collectivités les conséquences de la réforme de la méthode d'évaluation de l'assiette des locaux industriels ;
- Divers autres prélèvements sur recettes pour 2,5 Md€.

Une DGF 2021 stable

Rappelons que la loi de finances initiale pour 2012 a mis en place un financement interne pérenne de la progression mécanique de certaines composantes de la DGF, due à l'augmentation de la population et à l'approfondissement de la coopération intercommunale. Elle a posé le principe de l'intensification de l'effort en faveur de la péréquation, qui est en partie financée par des écrêtements internes à la DGF. Dans un contexte de stabilité de la DGF, les composantes péréquatrices progressent. L'écrêtement de la dotation forfaitaire est modulé en fonction du potentiel fiscal des communes.

Concernant le bloc communal, la dotation de solidarité urbaine (DSU) augmente de 90 M€, soit une progression de 3,78 %. La dotation de solidarité rurale (DSR) augmente également l'année précédente de 90 M€. La progression est donc de 5,32 %.

Enfin, le niveau de la dotation nationale de péréquation (DNP) se maintient à 794 M€ (dont 746 M€ pour la métropole). Les montants des dotations de péréquation communales atteignent ainsi 2 471 M€ (DSU), 1 782 M€ (DSR) et 794 M€ (DNP) en 2021.

Dotation forfaitaire des communes

La dotation forfaitaire des communes s'établit à 6,9 Md€ en 2021. La minoration de la dotation au titre de la contribution au redressement des finances publiques n'a pas été renouvelée depuis 2018.

Depuis 2015, les anciennes composantes de la dotation forfaitaire (dotation de base, dotation superficie, dotation parc national et naturel marin, complément de garantie) sont consolidées et évoluent en fonction de la part dynamique de la population.

Afin, notamment, de financer la progression de la péréquation ainsi que la hausse mécanique de certaines composantes de la DGF (croissance de la population, coût des communes nouvelles), la dotation forfaitaire est écrêtée selon une clé de répartition fixée par le comité des finances locales lors de sa séance de février. En 2021, cet écrêtement s'est élevé à 142 M€, en augmentation d'environ 7,7 M€ par rapport à l'an dernier (l'augmentation de la population a été plus importante).

L'écrêtement de la dotation forfaitaire est modulé en fonction du potentiel fiscal des communes. Concrètement, ne contribuent à cet écrêtement que les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 75 % du potentiel fiscal par habitant moyen des communes, avec une modulation en fonction du coefficient logarithmique appliqué à la population. Le montant de l'écrêtement est par ailleurs limité à 1 % des recettes réelles de fonctionnement depuis 2017 (contre 3 % de la dotation forfaitaire de l'année précédente jusqu'en 2016).

Dotations de péréquation des communes

Le montant de la **dotations de solidarité urbaine (DSU)** réparti en 2021 est de **2,471 Md€**. Ce montant s'est accru de 90 M€ entre 2020 et 2021. Pour la quatrième année, les modalités de répartition de la DSU sont celles issues de la réforme introduite en loi de finances pour 2017. Les principaux objectifs de la réforme étaient de mieux cibler les bénéficiaires et de mettre fin aux effets de seuil qui pénalisaient certaines communes.

Le montant de la **dotations de solidarité rurale (DSR)** réparti en 2021 est de **1,782 milliard d'euros**. Ce montant s'est accru de 90 M€ entre 2020 et 2021.

La **dotations nationale de péréquation (DNP) s'établit à 794 M€**, dont 746 M€ en métropole. La DNP est composée d'une part principale et d'une part majoration. Les modalités de calcul de la DNP sont inchangées par rapport à 2020.

Par ailleurs, la dotations d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) continue à croître (+ 9,64 %).

Observations méthodologiques

152 villes adhérentes et les intercommunalités associées ont fait l'objet des analyses qui suivent. La population moyenne des villes se situe à 34 800 habitants (population DGF).

*Parmi ces 152 villes, la **quasi-totalité est sous le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU)** :*

- ✓ 120 sont membres d'une communauté d'agglomération ;
- ✓ 12 villes sont constituées autour d'une communauté de communes (dont la CC de Saint-Amand-Montrond et la CC de Sélestat sont sous le régime de la fiscalité additionnelle) ;
- ✓ 6 sont membres d'une communauté urbaine ;
- ✓ 14 villes sont membres d'une métropole.

Ces 152 Villes de France sont regroupées au sein de 141 EPCI distincts. Béthune et Bruay-la-Buissière font partie de la même communauté d'agglomération, de même que Creil et Nogent-sur-Oise, Lorient et Ploemeur, ou encore Le Creusot et Montceau-les-Mines appartiennent à la même communauté urbaine. 14 Villes de France sont enfin constituées autour d'une des 7 métropoles de l'échantillon.

*La population moyenne regroupée au sein de cet échantillon d'EPCI se situe à 188 723 habitants (population DGF). En écartant de ce périmètre, les groupements plus atypiques (7 Métropoles et 1 EPCI francilien), **l'analyse des dotations des EPCI porte au final sur 133 groupements, dont la population moyenne est de 97 419 habitants** (population DGF).*

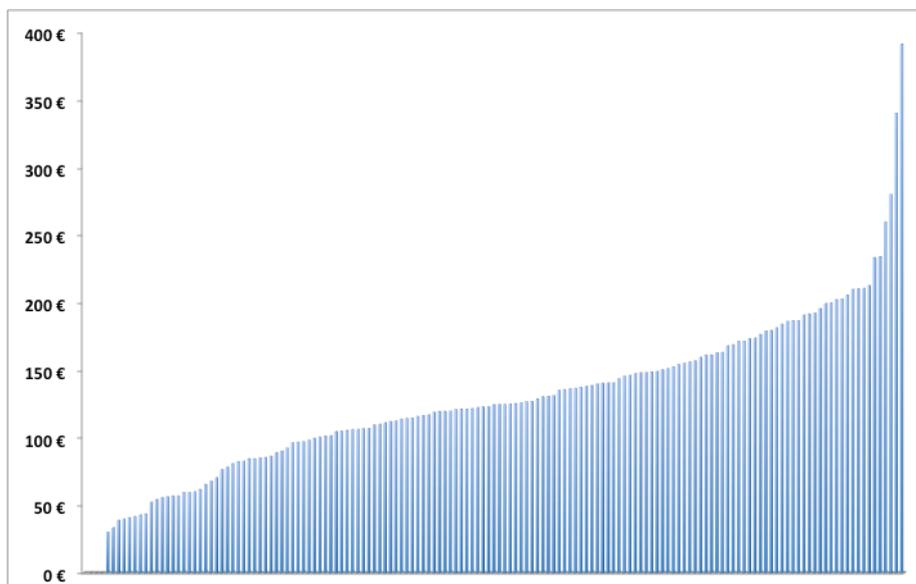
Pour les 152 villes et 141 EPCI associés étudiés les dotations concernées sont, d'une part, la dotations forfaitaire et la dotations de solidarité urbaine (DSU) pour les communes, et d'autre part, la dotations d'intercommunalité (DI) et la dotations de compensation (DC) pour les EPCI.*

1) Une dotation forfaitaire stable

En volume global, pour les Villes de France adhérentes la **dotation forfaitaire notifiée en 2021 se situe à 657,48 millions d'euros** (au lieu de 662,37 millions d'euros notifiés en 2020) ; **soit une enveloppe en légère baisse**, et donc une perte de pouvoir d'achat immédiate pour les villes qui ne perçoivent pas de dotation de péréquation.

Ainsi, la **dotation forfaitaire des 152 Villes de France recule de -0,7 % entre 2021 et 2020** (- 1% l'année dernière sur un échantillon comparable), et représente un montant de **124,3 euros par habitant** (population DGF).

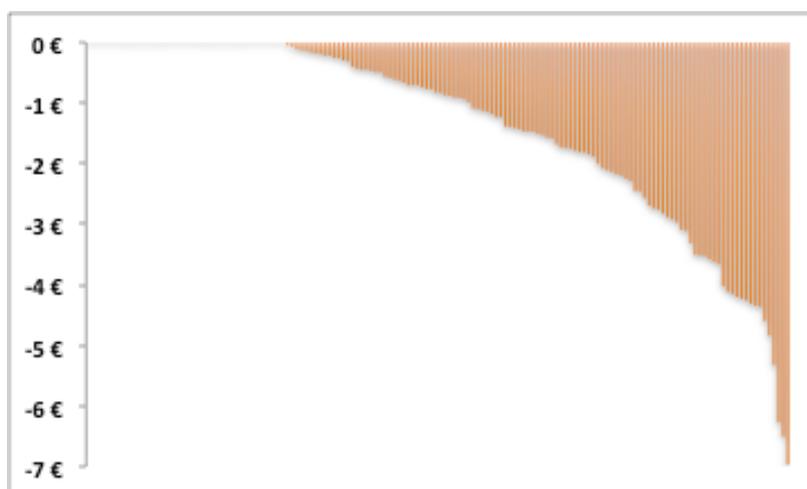
Dotation forfaitaire 2021 en euros par habitant (152 villes)



Deux effets sont à l'origine de ce retrait :

- Tout d'abord, **l'écrêtement opéré sur la dotation forfaitaire des Villes de France**. Son montant cumulé est de **6,28 millions d'euros** (5,8 millions d'euros en 2020). **Cet écrêtement touche plus des deux tiers des villes de France en 2021, et représente un montant moyen de 1,19 euros par habitant** avec des valeurs comprises entre cinq centimes par habitant (Châlons-en-Champagne) jusqu'à près de 7 euros par habitant (Montbéliard). Sur les 152 villes de l'échantillon, seules 43 en sont dispensées en raison de la faiblesse de leur potentiel financier ;

Ecrêtement de la dotation forfaitaire 2021 en euros par habitant (109 villes)



- Ensuite, les **évolutions de populations de l'échantillon**, très légèrement positives entre 2020 et 2021, qui atténuent légèrement l'effet d'érosion lié à l'écroulement de la dotation forfaitaire.

Au final, sur l'échantillon considéré, **seules 37 villes sur les 152 analysées** – soit à peine une ville sur quatre - **voient leur dotation forfaitaire progresser en 2021**.

Pour toutes les autres villes, la dotation forfaitaire 2021 est en diminution, mais cette baisse reste tout juste contrebalancée par l'évolution des dotations composant la dotation d'aménagement, aussi bien pour les communes de métropole (DSU, DSR et DNP), que pour les communes d'Outre-Mer.

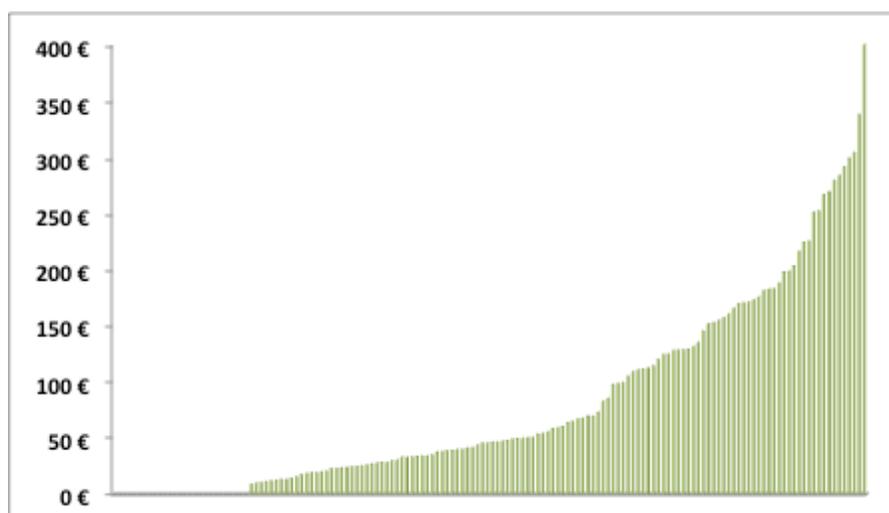
2) Une dotation de solidarité urbaine assez dynamique

Le **montant global notifié** aux Villes de France **au titre de la DSU s'élève en 2021 à 428,24 millions d'euros**. Cette dotation représente un montant de **80,96 euros en moyenne** par habitant (population DGF) sur le panel des 152 villes (94,34 euros par habitant pour les seules villes éligibles).

Sur les 152 Villes de France analysées, l'évolution globale du montant total perçu au titre de la DSU, est en **croissance de 13,7 millions d'euros**, soit une évolution de + 3,39% en moyenne, tendance presque identique à celle constatée au niveau national (l'enveloppe de DSU étant en progression de + 3,78 % au niveau national mais avec les garanties de sortie).

Cette année, Erstein bénéficie de 38 000 euros au titre de la garantie, tandis que Saint-Malo, devenu inéligible en 2020 (50% du montant perçu en N-1), ne perçoit plus rien cette année. A noter que la ville de Saint-Amand-Montrond passe dans la catégorie des communes de plus de 10 000 habitants, et enregistre de ce fait une forte progression significative de sa dotation.

DSU 2021 en euros par habitant (152 villes)



En 2021, sur les 152 Villes de France :

- ✓ 123 villes de métropole connaissent une progression de leur DSU en 2021, soit plus des quatre cinquièmes (81%) des Villes de France étudiées, neutralisation faite de Saint-Amand-Montrond qui change de catégorie;
- ✓ Cette augmentation ne concerne pas les 28 villes de France non éligibles à la DSU, dont les 5 villes d'Outre-Mer qui sont soumises pour leur part à un dispositif spécifique concernant leur dotation, avec la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM). Cette dotation connaît une progression de + 9,4 % au niveau national, le mode de calcul de la masse de la dotation d'aménagement ultramarine ayant fait l'objet d'une réforme en loi de finances pour 2020.

Liste des 23 Villes de France de métropole non-éligibles à la DSU en 2021 :

Agde – Anglet – Antibes – Arcachon – Cagnes-sur-Mer - Caluire-et-Cuire - Conflans-Sainte-Honorine – Erstein – Fontainebleau – Gravelines - La Ciotat - La Valette-du-Var – Martigues – Ploemeur – Pontarlier – Pornic – Rambouillet – Royan - Saint-Laurent-du-Var - Saint-Malo – Sélestat – Senlis - Villers-lès-Nancy

Contrairement à la dotation forfaitaire, **les dotations formant la dotation d'aménagement des communes ont donc globalement observé, en 2021, une croissance ayant permis de contrebalancer la légère baisse de la dotation forfaitaire** et ainsi d'assurer une très légère croissance de l'enveloppe globale de DGF perçue par les Villes de France.

3) Une dotation de solidarité de rurale pour quelques villes

De même que pour la DSU, l'enveloppe nationale de **dotation de solidarité rurale** (DSR) a connu un abondement de 90 M€ en 2021. Comme en 2020, la progression significative de cette dotation n'a que peu profité aux Villes de France.

Pour des questions de seuils démographiques, seules 13 villes bénéficient de la dotation de solidarité rurale (DSR – fraction bourg-centre possible pour les villes moyennes ayant une population Insee de moins de 20 000 habitants) : Albertville, Brignoles, Cognac, Fontainebleau, Lunéville, Montargis, Pontarlier, Saint-Amand-Montrond, Sarrebourg, Sedan, Sélestat, Senlis, Toul.

Les montants alloués à ce titre aux Villes de France sont de quelques centaines de milliers d'euros (334 000 euros en moyenne pour les 13 villes concernées), et représentent une **dotation moyenne par habitant de 19,96 euros** (population DGF).

4) Une dotation de nationale de péréquation (DNP) globalement stable

L'enveloppe nationale de la **dotation nationale de péréquation** (DNP) reste identique au niveau de 2020 (soit 794 M€), puisqu'elle ne bénéficie pas, contrairement à la DSU et la DSR, d'abondement particulier au titre de l'année 2021. Cependant, malgré une enveloppe de DNP, les Villes de France peuvent connaître des évolutions du fait de l'impact des critères de répartition de la dotation entre les villes, et des mécanismes de plafond, et de garantie. Ces évolutions résultent, des effets des fusions de quelques EPCI, qui ont conduit à mutualiser les potentiels fiscaux de l'EPCI sur des territoires plus vastes, à l'avantage des anciens territoires centraux des nouveaux EPCI issus de ces fusions.

Sur le périmètre de la **dotation forfaitaire** et de la **dotation de solidarité urbaine**, les Villes de France ont pu bénéficier d'une **évolution cumulée de leurs dotations d'un peu plus de 7 millions d'euros**, entre 2020 et 2021.

L'évolution globale des dotations observée sur les villes moyennes résulte de la péréquation et des mouvements internes à la DGF. La croissance des dotations d'aménagement des Villes de France (DSU et DSR), a notamment été « autofinancé » par l'écrêtement de la dotation forfaitaire de certaines villes de l'échantillon.

LES CHIFFRES CLES DE LA DGF DES VILLES DE FRANCE EN 2021

Dotation forfaitaire moyenne par habitant 2021 (-0,7%) : 124,3 euros
Dotation de Solidarité Urbaine moyenne par habitant 2019 (+3,4%) : 80,97 euros
Ecrêtement péréqué 2021 de la dotation forfaitaire : - 1,19 euro

DOTATION D'INTERCOMMUNALITE 2021 DES EPCI DES VILLES DE FRANCE

Une réelle baisse du pouvoir d'achat des communautés d'agglomération

1) La poursuite de la réforme de la dotation d'intercommunalité en 2021

La DGF versée aux EPCI (dotation de compensation des EPCI et dotation d'intercommunalité) s'élève à 6,4 milliards d'euros en 2021. Près de 100 % de la population est désormais couverte par un EPCI à fiscalité propre.

La **dotation de compensation des EPCI** correspond à l'ancienne compensation « part salaires » et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de DCTP subies entre 1998 et 2001. **Elle représente 4,739 milliards d'euros en 2021**, soit une légère baisse par rapport à 2020. Afin de financer les emplois internes de la DGF, un **écrêtement de - 1,97 % a été appliqué aux montants attribués en 2021** à chaque EPCI bénéficiaire, pour un montant de 94,7 millions d'euros, en hausse par rapport à 2020.

La dotation d'intercommunalité s'élève quant à elle à 1,623 Md€.

La loi de finances pour 2019 a prévu une réforme générale de la dotation d'intercommunalité. La dotation est désormais répartie au sein d'une enveloppe unique, commune à toutes les catégories de groupements à fiscalité propre. Une réalimentation pérenne de la dotation d'intercommunalité de 30 millions d'euros par an au moins est prévue.

- ✓ En 2019, cette somme a été portée à 37 millions d'euros, en plus des sommes nécessaires à l'alimentation du mécanisme de « réalimentation ». En effet, la loi de finances prévoit une réalimentation initiale de la DI des EPCI qui avaient une dotation nulle (ou inférieure à 5 euros par habitant) et dont le potentiel fiscal par habitant n'est pas supérieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI de la même catégorie, afin de leur permettre d'atteindre un montant de 5€ / hab. en 2019 avant application des critères de répartition;
- ✓ La loi de finances pour 2020 a étendu ce mécanisme de réalimentation aux EPCI dont les indicateurs financiers étaient trop élevés pour en bénéficier en 2019 mais qui verraient, en 2020 ou les années suivantes, leur potentiel fiscal devenir inférieur au seuil d'exclusion. En 2020, la dotation progresse donc de 30,3M€.

De très nombreux ajustements prévus dans le calcul de la dotation

La loi a également prévu les ajustements suivants dans le calcul de la dotation :

- Le coefficient d'intégration fiscale des métropoles est majoré de 10% pour tenir compte des compétences départementales qu'elles ont pris en charge et qui ne sont pas retracées dans le CIF;
- Le CIF est plafonné à **0,60** pour tous les EPCI afin d'éviter une « course à l'intégration fiscale » ;
- Les **CA, CU et métropoles, dont le CIF est supérieur à 35% bénéficient d'une garantie de non-baisse** : concrètement cette mesure est destinée surtout à « préserver » les communautés d'agglomération;

- Les **CC dont le CIF est supérieur à 50%** bénéficient aussi d'une **garantie de non baisse** ;
- Les **EPCI dont le potentiel fiscal est inférieur à 60% de la moyenne** de la catégorie bénéficient d'une **garantie de non baisse** ;
- Les **EPCI issus de fusion ou de transformation** bénéficient d'une garantie de non baisse pendant deux ans.

L'impact significatif des règles d'encadrement des variations et de garanties

Le législateur a prévu au final un grand nombre d'encadrement des variations individuelles d'une année sur l'autre, à la hausse comme à la baisse, en fonction notamment du CIF, du potentiel fiscal et de l'ancienneté du groupement dans sa catégorie. Ces « tunnels » se calculent en dotation par habitant. Le montant effectivement versé peut donc varier dans des proportions plus importantes en fonction des variations démographiques du groupement.

Les dotations d'intercommunalité 2021 par habitant (montant moyen notifié) des différentes catégories d'EPCI

Catégorie	N o m b r e d'EPCI en 2020	Dotation moyenne par hab. notifiée en 2020	Dotation moyenne par hab. notifiée en 2021	Evolution (en %)
CA	223	23 €	23,2 €	+ 0,8 %
CC à FA	177	11,5 €	12,3	+ 6,9 %
CC à FPU	821	16 €	16,6 €	+ 3,75 %
CU / Métropole	36	28,5 €	28,69 €	+ 0,67 %
Total	1 257	22,3 €	22,6 €	+ 1,34 %

(source : Rapports OFGL 2021)

Au niveau national, en lien avec la suppression des anciennes catégories, on constate un resserrement des écarts d'attribution entre EPCI, conséquence de la répartition au sein d'une enveloppe unique. Les **communautés de communes de plus petite taille apparaissent comme les grandes bénéficiaires de la réforme, au détriment des communautés d'agglomération.**

LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITE DES EPCI DES VILLES DE FRANCE EN 2021

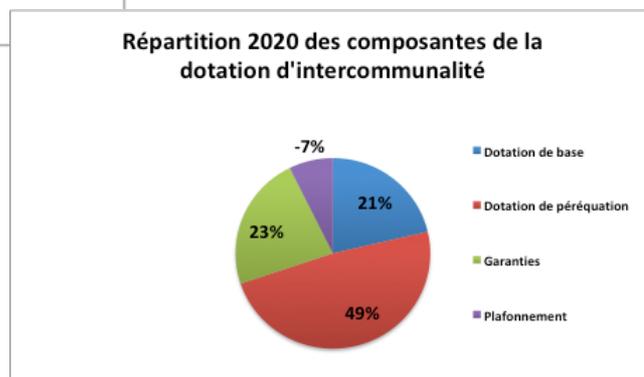
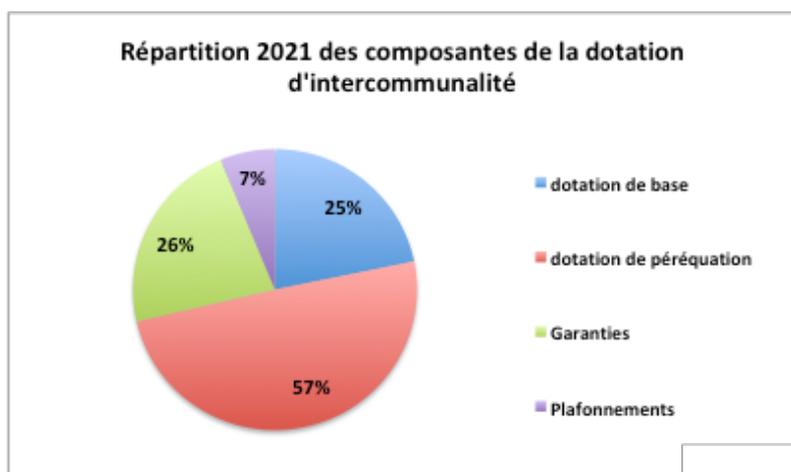
Sur la base de l'échantillon des 133 EPCI des Villes de France retenu, pour une population de 12,95 millions d'habitants (population DGF), la **dotation de compensation de la CPS** des EPCI évolue globalement comme au niveau national, et connaît une **baisse de - 1,97 %** pour les EPCI des Villes de France.

Le montant de cette dotation atteint pour les 133 EPCI des Villes de France 776,44 millions d'euros en 2021 (nb un montant pratiquement trois fois plus important que la dotation d'intercommunalité), soit **59,92 euros par habitant**. Quelques groupements peuvent connaître une évolution légèrement différenciée de - 1,97 % en raison de changements de périmètres observés en 2021.

La **dotation d'intercommunalité** des 133 EPCI des Villes de France se situe quant à elle à 309,3 millions d'euros, soit une dotation moyenne de 2,32 millions d'euros par EPCI et de **23,87 euros par habitant**. La dotation d'intercommunalité des EPCI des Villes de France se décompose elle-même de la manière suivante :

Dotation d'intercommunalité : 309,29 millions d'euros – soit **23,87 euros par habitant** (population DGF) :

- dont **dotation de base** : 76,9 millions d'euros – soit **5,94 euros par habitant** ;
- dont **dotation de péréquation** : 175,3 millions d'euros – soit **13,53 euros par habitant** ;
- dont **garanties, dont le volume est depuis deux ans supérieur à la dotation de base** : 79,1 millions d'euros – soit **6,11 euros par habitant**
- moins le plafonnement : - 22 millions d'euros – soit – **1,70 euros par habitant**

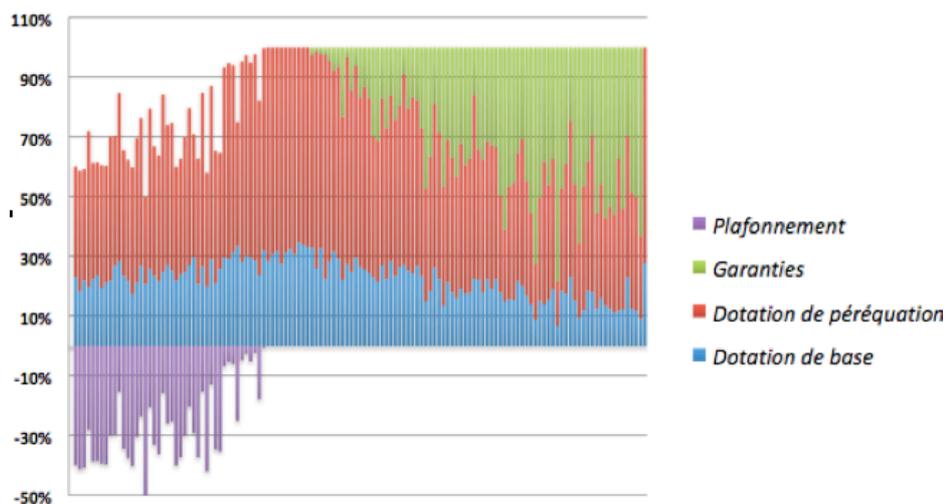


La dotation d'intercommunalité des Villes de France a ainsi progressé de + de 1,2 % entre 2020 et 2021 (sur un échantillon comparable la progression était identique l'année dernière).

Pour autant, les évolutions observées ne sont pas uniformes sur l'ensemble des catégories d'EPCI, avec la réforme de la dotation d'intercommunalité intervenue depuis 2019, et depuis la réforme affectant la pondération des critères de répartition en 2020.

- ✓ Sur les 133 groupements, il apparaît que les dispositifs de garantie pour les CA interviennent très souvent pour lisser les effets de la réforme et jouent dans un très grand nombre de cas (79 EPCI bénéficiant d'une garantie au lieu de 73 l'année dernière sur un échantillon comparable). En général, le montant de dotation de garantie dépasse souvent même la dotation de base;
- ✓ En outre, la plupart des communautés de communes des Villes de France (8 sur les 12 EPCI) sont concernées par le mécanisme de plafonnement de leur dotation.

Décomposition de la dotation d'intercommunalité 2021 des Villes de France



Ces éléments confirment que la réforme est en relative inadéquation pour les agglomérations de taille intermédiaire. En effet, certains de ces mécanismes sont valables pour deux ans (comme la garantie de non-baisse des groupements issus de fusion ou de transformation), si bien qu'un décrochage de la dotation d'intercommunalité des EPCI des Villes de France pourra intervenir à compter de 2022.

En 2021, sur les 133 EPCI des Villes de France (illustration du précédent graphique) :

- ✓ 79 d'entre eux, soit une large majorité (59% de l'échantillon) **bénéficient d'une dotation de garantie en 2021**, pour neutraliser l'impact défavorable de la réforme;
- ✓ 39 groupements se voient **appliquer le mécanisme de plafonnement** qui limite la hausse de la dotation d'intercommunalité, dont un grand nombre de communautés de communes;
- ✓ La **réforme est globalement neutre pour seulement 15 groupements**, qui n'ont ni garantie ni plafonnement de leur dotation d'intercommunalité.

En résumé, la DGF 2021 :

- Est en très légère progression pour l'ensemble des Villes de France, croissance de la DGF qui concerne trois villes sur cinq, éligibles à la DSU;
- L'évolution cumulée de la dotation d'intercommunalité et de la dotation de compensation est en recul dans les CA des Villes de France (-1 %) ;
- Les dispositifs de garantie pour lisser les effets de la réforme jouent en outre dans une large majorité de groupements des Villes de France en 2021, ce qui confirme que la réforme de la dotation d'intercommunalité est inadapté aux besoins des agglomérations de taille intermédiaire.

Votre contact pour l'Observatoire des Villes de France :
Armand PINOTEAU, Directeur administratif et financier
Mail : armand.pinoteau@villesdefrance.fr - 01 45 44 90 12