

Villes de France
Villes humaines
Villes d'avenir



Bilan DGF

2020

Villes de France



Bilan DGF 2020 des Villes de France

*Des progressions pour une majorité de villes
et une réforme de la dotation d'intercommunalité défavorable à leurs EPCI*

Dans un contexte toujours tendu et incertain en matière de finances publiques – aggravé par la crise sanitaire de ce printemps - 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 2020, année de renouvellement des assemblées municipales et intercommunales.

Les données de ce volet consacré à la DGF 2020 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

Dans la loi de finances pour 2020, les transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales représentent à 116,33 Milliards d'euros (Mds€). Ils se composent de quatre ensembles :

- les **concours financiers de l'État aux collectivités territoriales** (49,628 Mds€) ;
- les **dégrèvements d'impôts locaux** (23,05 Mds€). Cette composante augmente nettement depuis 2018 (+ 53,4 %), en raison du dégrèvement progressif de taxe d'habitation ;
- les autres concours financiers, comme les subventions spécifiques versées aux collectivités par les ministères, la rétrocession du produit des amendes de police ou les versements du fonds emprunts structurés, pour un total de 5,15 Mds€) ;
- la fiscalité transférée, y compris les « paniers de ressources » transférés aux régions au titre de l'apprentissage et de la formation professionnelle (38,50 Mds€).

Les **concours financiers**, au sens de l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022, comprennent :

- les prélèvements sur recettes (PSR) pour 41,255 Mds€ ;
- les dotations budgétaires de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) pour 3,94 Mds€ ;
- la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) transférée aux régions à compter de 2018 pour 4,43 Mds€.

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

- la dotation globale de fonctionnement (DGF) (26,85 Mds€) ;
- le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) (6 Mds€) ;
- la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (2,67 Mds€) ;
- la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP 2,92 Mds€) ;
- la dotation de garantie des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) (0,28 Md€) ;
- divers autres prélèvements sur recettes pour un montant total de 2,54 Mds€.

Une DGF 2020 en léger recul

Le montant total de la **DGF** pour 2020 s'élève à **26 847 millions d'euros (M€)** (montant LFI, pour 26,95 Mds€ en LFI 2019). La répartition de la DGF entre les différentes catégories de collectivités, qui était stable depuis 2005, a évolué en 2018 en raison du remplacement de la dotation versée aux régions par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée.

Le bloc communal (communes et EPCI) reçoit ainsi, en 2019 et en 2020, 68 % du montant total de la DGF et les départements 32 %. La DGF perçue par le bloc communal est répartie pour 38,3 % sur la dotation forfaitaire et pour 61,7 % sur la dotation d'aménagement (qui regroupe les dotations de péréquation des communes et la DGF des EPCI).

Afin, notamment, de financer la progression de la péréquation ainsi que la hausse mécanique de certaines composantes de la DGF (croissance de la population, développement de l'intercommunalité, coût des communes nouvelles), la dotation forfaitaire est écrêtée, c'est-à-dire réduite à dû concurrence des besoins internes à la DGF.

Cet **écrêtement de la dotation forfaitaire** est modulé en fonction du potentiel fiscal des communes. En 2020, cet écrêtement s'est élevé à 134,3 M€, en baisse d'environ 38 millions par rapport à l'an dernier. La loi de finances pour 2020 procède à une hausse de 10 M€ des dotations de péréquation départementales, qui s'élèvent à 1,513 Md€.

Concernant le bloc communal, la loi de finances 2020 augmente la **dotation de solidarité urbaine (DSU)** de 90 M€, soit une progression de **+ 3,93 %** et un total de **2,381 milliards d'euros**. La **dotation de solidarité rurale (DSR)** augmente comme l'année précédente de 90 M€. La progression de la DSR est de **+ 5,62 %** (1,692 milliard d'euros).

Enfin, le niveau de la **dotation nationale de péréquation (DNP)** se maintient à 794 M€ (dont 750 M€ pour la métropole). Les montants des **dotations de péréquation communales atteignent ainsi près de 5 milliards d'euros en 2020 (2 381 M€ (DSU), 1 692 M€ (DSR) et 794 M€ (DNP))**.

Observations méthodologiques

151 villes adhérentes et les intercommunalités associées ont fait l'objet des analyses qui suivent. La population moyenne des villes se situe à 34 915 habitants (population DGF).

Parmi ces 151 villes, la quasi-totalité est sous le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) :

- 118 sont membres d'une communauté d'agglomération ;*
- 13 villes sont constituées autour d'une communauté de communes (la CC de Sélestat est sous le régime de la fiscalité professionnelle de zone, et celle de Saint-Amand-Montrond sous fiscalité additionnelle) ;*
- 5 sont membres d'une communauté urbaine ;*
- 15 sont situées dans une aire métropolitaine.*

Ces 151 Villes de France sont regroupées au sein de 140 EPCI distincts. En effet, 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 Saint-Brieuc et Plérin. Le Creusot et Montceau-les-Mines appartiennent à la même communauté urbaine.

Quinze Villes de France font partie - seule ou à plusieurs - d'une métropole (9 métropoles). La population moyenne regroupée au sein de cet échantillon d'EPCI se situe à près de 194 000 habitants (population DGF).

*En écartant de ce périmètre, les groupements plus atypiques (Métropoles et EPCI franciliens), **l'analyse des dotations des EPCI porte au final sur 131 groupements, dont la population moyenne est de 97 583 habitants (population DGF).***

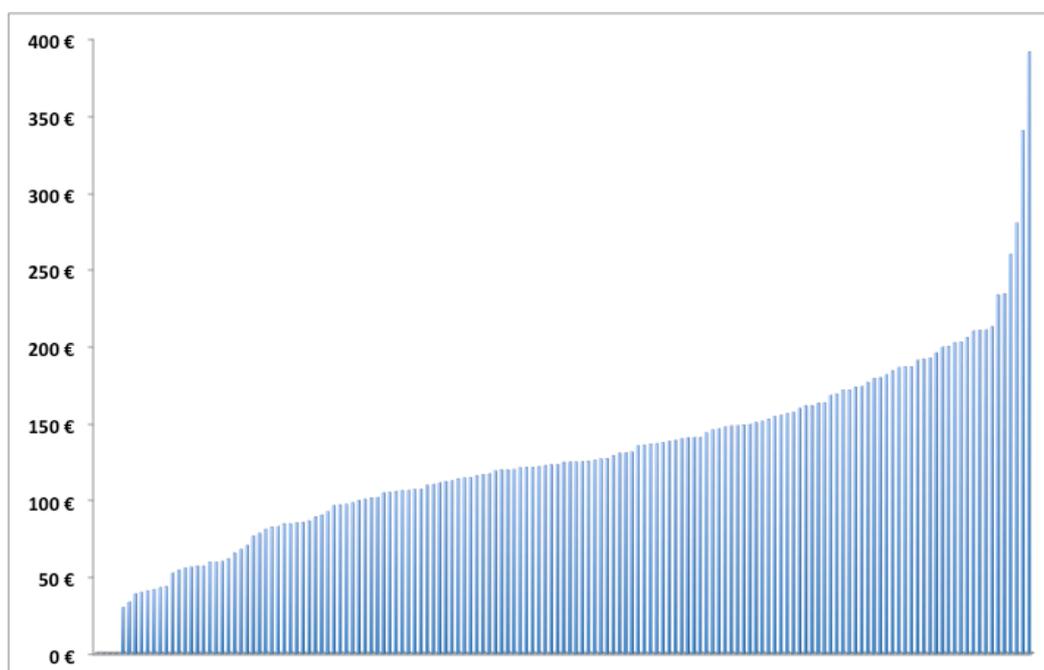
Pour les 151 villes et EPCI associés étudiés les dotations concernées sont, d'une part, la dotation forfaitaire et la dotation de solidarité urbaine (DSU) pour les communes, et d'autre part, la dotation d'intercommunalité (DI) et la dotation de compensation (DC) pour les EPCI.*

Une dotation forfaitaire en léger recul

En volume global, pour les Villes de France adhérentes la **dotation forfaitaire notifiée en 2020 se situait à 645,13 millions d'euros, contre 652,76 millions d'euros en 2019 ; soit une baisse de cette enveloppe de 7,6 millions d'euros.**

Ainsi, la **dotation forfaitaire des 151 Villes de France est en recul de -1,2 % entre 2020 et 2019** (- 1,1% l'année dernière sur un échantillon comparable), et représente un montant de **125 euros par habitant** (population DGF).

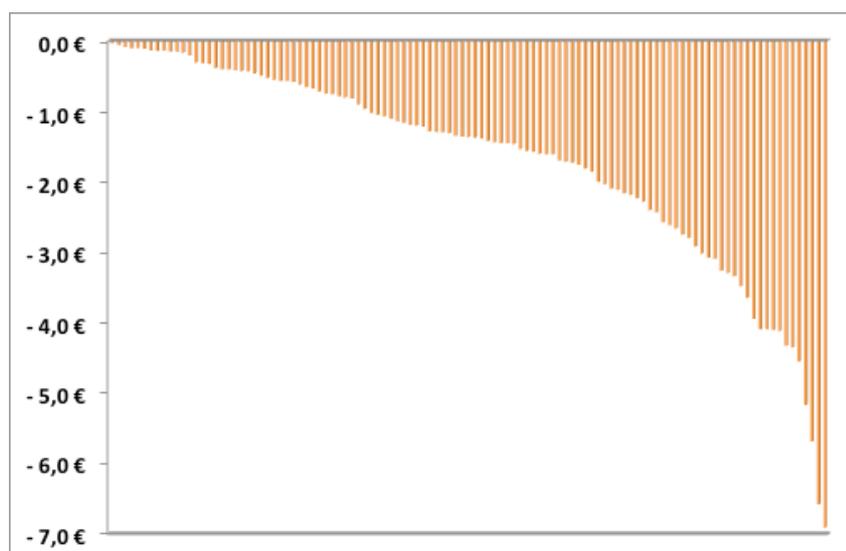
Dotation forfaitaire 2020 en euros par habitant (151 villes)



Deux effets sont à l'origine de ce retrait :

- en premier lieu, **l'écrêtement opéré sur la dotation forfaitaire des Villes de France**. Son montant cumulé est de **5,77 millions d'euros**. **Cet écrêtement touche près des trois quarts des villes de France en 2020, et représente un montant moyen de 1,1 euros par habitant** avec des valeurs comprises entre 4 centimes par habitant jusqu'à près de 7 euros (voir histogramme page suivante). Sur 151 villes, seules 40 d'entre elles en sont dispensées en raison de la faiblesse de leur potentiel financier ;

Ecrêtement 2020 en euros par habitant (111 villes)



- en second lieu, les **évolutions de populations de l'échantillon**, légèrement négatives entre 2019 et 2020, qui renforcent à la marge la diminution de dotation forfaitaire liée à l'écrêtement.

Au final, sur l'échantillon considéré, seules 28 villes sur les 151 analysées – soit à peine une ville sur cinq - voient leur dotation forfaitaire progresser en 2020.

Pour toutes les autres villes, la dotation forfaitaire 2020 est stable ou 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.

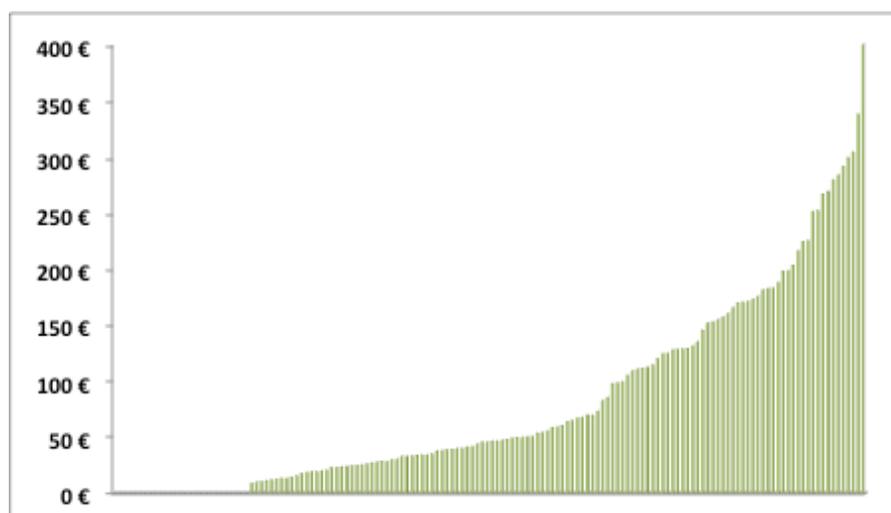
Une dotation de solidarité urbaine dynamique

Pour les 151 villes de l'échantillon, le **montant global notifié aux Villes de France au titre de la DSU s'élève en 2020 à 400,28 millions d'euros, au lieu des 386,25 millions en 2019**. Cette dotation représente un montant de **76,6 euros en moyenne** par habitant (population DGF).

Sur les 151 Villes de France analysées, l'évolution globale du montant total perçu au titre de la DSU, est en **croissance de 14 millions d'euros**, soit une évolution de + 3,6% en moyenne, tendance légèrement inférieure à celle constatée au niveau national (+ 3,9%).

Hors garanties, c'est-à-dire en neutralisant les villes sortant du dispositif du fait qu'elles sont devenues inéligibles à la DSU en 2020 ou en 2019, l'évolution globale pour les villes de France éligibles est de **+4,1%**.

DSU 2020 en euros par habitant (151 villes)



En 2020, sur les 151 Villes de France :

- 120 villes moyennes (hors Outre-Mer) connaissent une progression de leur DSU en 2020, soit près des quatre cinquièmes (79%) des Villes de France étudiées.
- Cette augmentation ne concerne pas les quelques 26 villes de France non éligibles à la DSU, dont 8 villes moyennes sont en cours de sortie du dispositif.
- 5 villes d’Outre-Mer 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 + 8,1 % 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 26 Villes de France de métropole non-éligibles à la DSU en 2020 (en gras villes sortantes) :

Agde – Anglet – Antibes – Arcachon – Blagnac - Cagnes-sur-Mer - Caluire-et-Cuire - **Conflans-Sainte-Honorine** – **Fontainebleau** – Gravelines - **La Ciotat** - La Valette-du-Var - Martigues – **Plérin** - Ploemeur – **Pontarlier** – Pornic – Rambouillet – Remiremont – Royan – **Saint-Amand-Montrond** – **Saint-Malo** - Sélestat - **Senlis** – Vichy - Villers-lès-Nancy.

Contrairement à la dotation forfaitaire, **les dotations formant la dotation d’aménagement des communes ont donc globalement observé, en 2020, une croissance ayant permis de contrebalancer la 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.

Toutefois, cette progression positive ne concerne au final que trois villes moyennes sur cinq :

- 92 Villes de France connaissent en effet en 2020 une progression positive de leurs dotations (dotation forfaitaire et DSU cumulées) ;
- 4 villes ne perçoivent plus de dotation forfaitaire (prélèvement sur fiscalité), et ne sont par ailleurs pas éligibles à la DSU ;
- 55 villes connaissent en 2020 une stabilité ou une baisse globale de leurs dotations.

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 2020. Comme en 2019, la progression significative de cette dotation n'a que peu profité aux Villes de France.

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

Les montants alloués à ce titre aux Villes de France sont de quelques centaines de milliers d'euros (324 000 euros en moyenne pour les 13 villes concernées), et représentent une **dotation moyenne par habitant de 22,2 euros** (population DGF).

Dotation de nationale de péréquation (DNP) globalement stable

L'enveloppe nationale de la **dotation nationale de péréquation** (DNP) reste identique au niveau de 2019 (soit 794 M€), puisqu'elle ne bénéficie pas, contrairement à la DSU et la DSR, d'abondement particulier au titre de l'année 2020. Cependant, malgré une enveloppe de dotation nationale figée, 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 2019 et 2020.

L'évolution globale des dotations observée sur les villes moyennes résulte donc 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'écêtement de la dotation forfaitaire de certaines villes de l'échantillon.

LES CHIFFRES CLES DE LA DGF DES VILLES DE FRANCE EN 2020

Dotation forfaitaire moyenne par habitant 2020 (-1,2%) : 125 euros

Dotation de Solidarité Urbaine moyenne par habitant 2020 (+4%) : 76,6 euros

Ecêtement « péréqué » 2020 de la dotation forfaitaire : - 1,1 euro

DOTATION D'INTERCOMMUNALITE 2020 DES EPCI DES VILLES DE FRANCE

UNE REFORME DE MOINS EN MOINS JUSTE

La poursuite de la réforme de la dotation d'intercommunalité en 2020

Au niveau global, la DGF versée aux EPCI (dotation de compensation des EPCI et dotation d'intercommunalité) s'élève à 6,4 milliards d'euros en 2020. 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 **4,832 milliards d'euros (Mds€) en 2020**, en baisse par rapport à 2019.

Comme pour la dotation forfaitaire des communes, un **écrêtement de - 1,83 %** a été appliqué aux montants attribués en 2020 à chaque EPCI bénéficiaire, pour un montant de 89,5 millions d'euros, afin de financer les emplois internes de la DGF.

La **dotation d'intercommunalité** s'élève quant à elle en 2020 à **1,593 milliard d'euros**.

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. La loi de finances a, en outre, prévu une réalimentation pérenne de la dotation d'intercommunalité de 30 millions d'euros par an au moins.

- 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, 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 2020 par habitant (montant moyen notifié) des différentes catégories d'EPCI

Catégorie	Nombre d'EPCI en 2020	Dotations moyennes par hab. notifiées en 2019	Dotations moyennes par hab. notifiées en 2020	Evolution (en %)
CA	222	23 €	23 €	0 %
CC à FA	179	10,7 €	11,5 €	7,5 %
CC à FPU	820	15,3 €	16 €	4,6 %
CU / Métropole	36	28,2 €	28,5 €	1,1 %
Total	1 257	21,9 €	22,3 €	4,3 %

(source : Rapports OFGL 2019 et 2020)

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'intercommunalité des EPCI des Villes de France en 2020

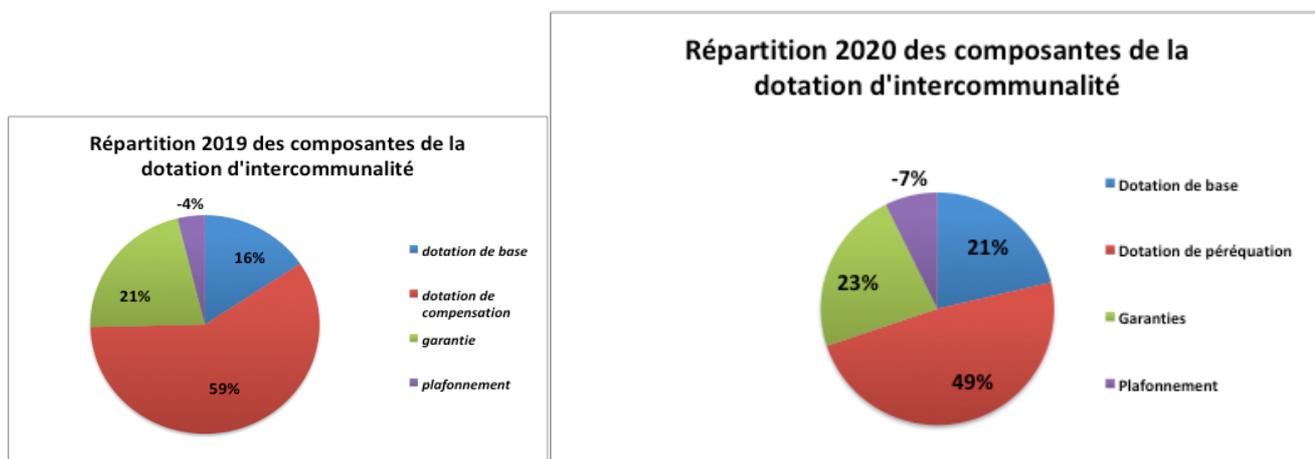
Sur la base de l'échantillon des 131 EPCI des Villes de France retenu, pour une population de 12,78 millions d'habitants (population DGF), la **dotations de compensation de la CPS** des EPCI évolue globalement comme au niveau national, et connaît une **baisse de -1,83%** pour les EPCI des Villes de France.

Le montant de cette dotation atteint pour les 131 EPCI des Villes de France 786,5 millions d'euros en 2020 (nb un montant pratiquement trois fois plus important que la dotation d'intercommunalité), soit **61,52 euros par habitant**. Quelques groupements peuvent connaître une évolution différenciée de - 1,83% en raison de changements de périmètres observés en 2020.

La **dotations d'intercommunalité** des 131 EPCI des Villes de France se situe quant à elle à 300,2 millions d'euros, soit une dotation moyenne de 2,26 millions d'euros par EPCI et de **23,48 euros par habitant**. La dotation d'intercommunalité des EPCI des Villes de France se décompose elle-même de la manière suivante :

Dotation d'intercommunalité : 300,2 millions d'euros – soit **23,48 euros par habitant** :

- dont **dotation de base** : 75,1 millions d'euros – soit **5,87 euros par habitant**
- dont **dotation de péréquation** : 170,5 millions d'euros – soit **13,34 euros par habitant**
- **dont garanties, dont le volume est maintenant supérieur à la dotation de base** : 80,3 millions d'euros – soit **6,28 euros par habitant**
- moins le plafonnement : - 25,6 millions d'euros – soit – **2,10 euros par habitant**

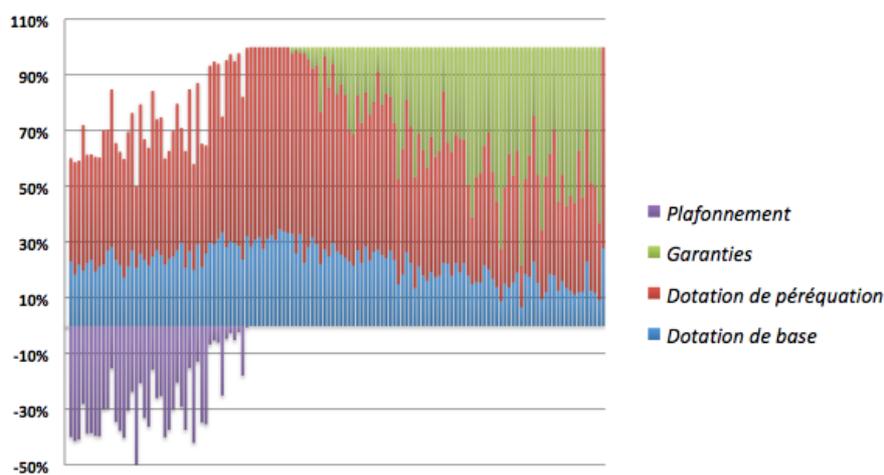


Entre 2019 et 2020, la **dotation d'intercommunalité des Villes de France a ainsi très légèrement progressé de + 1,2 %** (sur un échantillon comparable la progression était de + 1,7 % l'année dernière).

Pour autant, les évolutions observées ne sont pas uniformes sur l'ensemble des catégories d'EPCI, notamment en raison de la réforme de la dotation d'intercommunalité qui est intervenue depuis 2019.

- ✓ Sur les 131 groupements, il apparaît que les dispositifs de garantie pour les CA interviennent pour lisser les effets de la réforme et jouent dans un très grand nombre de cas (73 EPCI bénéficiant d'une garantie). 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 (9 sur les 13 EPCI) sont concernées par le mécanisme de plafonnement de leur dotation.

Décomposition de la Dotation d'intercommunalité 2020 des EPCI des Villes de France



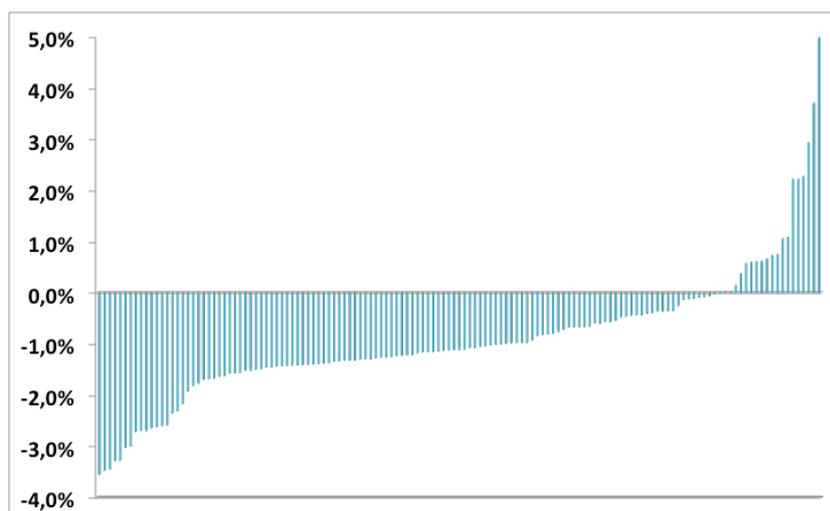
Ces éléments confirment que la réforme est en relative inadéquation pour les agglomérations de taille intermédiaire. En effet, certains de ces mécanismes sont valables pour deux ans (comme la garantie de non-baisse des groupements issus de fusion ou de transformation), si bien qu'un décrochage de la dotation d'intercommunalité des EPCI des Villes de France pourra intervenir d'ici 2021.

En 2020, sur les 131 EPCI des Villes de France (illustration du précédent graphique) :

- **73** d'entre eux, soit une large majorité (56% de l'échantillon) **bénéficient d'une dotation de garantie en 2020**, pour neutraliser l'impact défavorable de la réforme.
- **40 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 18 groupements**, qui n'ont ni garantie ni plafonnement de leur dotation d'intercommunalité.

Enfin, pour les 131 groupements étudiés, compte tenu du poids de la dotation de compensation par rapport à la dotation d'intercommunalité, et du mécanisme d'écrêtement mis en place, **l'évolution cumulée des deux dotations est - sans surprise - en retrait pour l'ensemble de l'échantillon et se situe à - 0,9%**. Pour 110 groupements l'évolution cumulée est négative en 2020, seuls 31 conservent une évolution positive en 2020 de ces deux dotations.

Evolution cumulée des dotations d'intercommunalité et de compensation entre 2019 et 2020 (131 EPCI)



En résumé, la DGF 2020 :

- 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 à l'inverse en retrait dans la plupart des CA des Villes de France.
- Les dispositifs de garantie pour lisser les effets de la réforme jouent en outre dans une majorité de groupements des Villes de France en 2020, ce qui confirme que la réforme de la dotation d'intercommunalité est inadaptée voire préjudiciable aux agglomérations de taille intermédiaire.