



La Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) des communes de m2A

Tout savoir (ou presque) sur le mode de calcul



Sommaire

Introduction	03
Les strates de population	04
Petit lexique	05
La composition de la DGF des communes de France	06
Les principaux critères de calcul de la DGF	08
Explication des écarts constatés entre les DGF de 6 villes de m2A de même strate	09
Détail des sommes reçues au titre de la DGF par les communes de m2A	10
Conclusion	11



Introduction

Cette courte note de travail a pour but d'apporter des éléments de réponse à une question que se posent bien des élus : «pourquoi, bien qu'étant de taille proche, **la dotation globale de fonctionnement (DGF)** de ma commune est plus/moins élevée que la DGF des communes voisines?».

De fait, comme le montre le tableau suivant, **les dotations de l'Etat varient fortement**. La DGF va de 0 euro par habitant, à 411€ par habitant à Mulhouse.

Même pour des communes qui appartiennent à la même «strate de population», en jaune dans le tableau qui ont toutes plus de 10 000 habitants, les différences sont importantes, entre Rixheim qui ne reçoit que 29€ par habitant et Wittelsheim qui en reçoit 235.

Pour répondre à cette question, il faut dans un premier temps savoir **de quoi se compose la DGF**. Sans entrer dans les innombrables détails techniques de calcul, il s'agit de comprendre les grands principes et de connaître les principaux indicateurs de calcul de la DGF.

Cela permettra donc ensuite **d'expliquer les écarts constatés** entre des communes qui certes sont de taille proche, mais n'ont pas le même profil pour certains indicateurs pris en compte dans le calcul.

Dotation globale de fonctionnement communale par habitant en 2020. Source ANCT (https://anct-carto.github.io/dgf_2020/)

Baldersheim	18	Habsheim	0	Reiningue	54
Bantzenheim	0	Heimsbrunn	9	Richwiller	56
Battenheim	7	Hombourg	0	Riedisheim	87
Berrwiller	52	Illzach	60	Rixheim	29
Bollwiller	111	Kingersheim	58	Ruelisheim	89
Bruebach	59	Lutterbach	127	Sausheim	0
Brunstatt-Didenheim	95	Morschwiller le B.	51	Stafelfelden	171
Chalampé	0	Mulhouse	411	Steinbrunn le bas	78
Dietwiller	0	Niffer	0	Ungersheim	10
Eschentzwiller	72	Ottmarsheim	0	Wittelsheim	235
Feldkirch	46	Petit Landau	0	Wittenheim	165
Flaxlanden	53	Pfafstatt	88	Zillisheim	75
Galfingue	64	Pulversheim	55	Zimmersheim	61

En bleu figure la commune de Mulhouse, qui appartient à la 14^{ème} strate de population, en jaune sont les communes de m2A qui appartiennent à la 8^{ème} strate de population (voir page 4 la définition de ces strates).



Les strates démographiques

Pour l'application des articles L. 2334-5, L. 2334-7, L. 2334-14-1 et L. 2334-20 à L. 2334-23, du Code Général des Collectivités Territoriales, les communes sont classées par groupes démographiques (dits aussi strates) déterminés en fonction de l'importance de leur population. Les groupes démographiques sont définis ainsi :

- 1– communes de 0 à 499 habitants ;
- 2– communes de 500 à 999 habitants ;
- 3– communes de 1 000 à 1 999 habitants ;
- 4– communes de 2 000 à 3 499 habitants ;
- 5– communes de 3 500 à 4 999 habitants ;
- 6– communes de 5 000 à 7 499 habitants ;
- 7– communes de 7 500 à 9 999 habitants ;
- 8– communes de 10 000 à 14 999 habitants ;
- 9– communes de 15 000 à 19 999 habitants ;
- 10– communes de 20 000 à 34 999 habitants ;
- 11– communes de 35 000 à 49 999 habitants ;
- 12– communes de 50 000 à 74 999 habitants ;
- 13– communes de 75 000 à 99 999 habitants ;
- 14– communes de 100 000 à 199 999 habitants ;
- 15– communes de 200 000 habitants et plus.

Ces 15 strates de population entrent dans le calcul des dotations de l'Etat puisqu'elles servent 1° à comparer les niveaux de richesse et de charges des communes, 2° au versement des dotations de solidarité, urbaine ou rurale. La DSU concerne quelques communes de plus de 5 000 habitants et les communes de plus de 10 000 habitants. La DSR vise quant à elle les communes de moins de 10 000 habitants.

A noter que le calcul de la dotation par habitant n'est pas linéaire mais logarithmique.



Petit lexique de finances locales

Population des communes

Population issue du recensement de l'INSEE, soit toute la population qui réside de manière permanente dans la commune (y compris dans les campings).

Population DGF

Population du recensement, plus la population des résidences secondaires (en principe une personne par résidence), plus la population des caravanes située sur une aire d'accueil des gens du voyage (en principe une personne par caravane, pouvant être majoré à deux places pour les communes ayant bénéficié de la dotation de solidarité urbaine l'année précédent ou de la première fraction de la DSR)

Potentiel fiscal de la commune

C'est la somme que produirait les quatre taxes directes (Taxe d'habitation, Taxe sur le foncier bâti, Taxe sur le foncier non bâti et Contribution économique territoriale) si la commune appliquait le taux moyen national à chacune des quatre taxes.

Potentiel financier de la commune

C'est le potentiel fiscal, plus le montant de la dotation forfaitaire perçue à l'année n-1. Plus le potentiel est élevé, plus la commune peut être considérée comme «riche».

Effort fiscal

Rapport entre le produit des quatre taxes et le potentiel fiscal. C'est un indicateur de pression fiscale : plus le rapport est élevé, plus les habitants de la commune contribuent aux charges de la commune.

Dotation élu local

Dotation pour compenser les frais des élus dans les plus petites communes. Sont éligibles les communes :

- a) dont la population DGF est inférieure à 1 000 habitants,
- b) dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,25 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 1 000 habitants.

Dans les départements d'outre-mer, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, la dotation particulière « élu local » est attribuée aux communes dont la population DGF est inférieure à 5 000 habitants.

Dotation pour la protection de la biodiversité

L'article 252 de la loi de finances pour 2020 a institué à compter de 2020 une dotation budgétaire destinée aux communes dont une part importante du territoire est classée en site « Natura 2000 » ou comprise dans un cœur de parc national ou au sein d'un parc naturel marin. Cette dotation, d'un montant total de 10 millions d'euros en 2020, comporte trois fractions et est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, sous réserve du respect de conditions de population, de potentiel fiscal et de superficie, dont le territoire fait partie pour une proportion significative d'un site « Natura 2000 » ou d'un cœur de parc national ou est situé dans un parc naturel marin. Aucune commune de l'agglomération mulhousienne n'est concernée à ce jour.



La composition de la DGF communale

La DGF des communes (il y a aussi une DGF régionale et départementale et une pour les EPCI) se compose d'une part de la dotation forfaitaire qui correspond au tronc commun applicable à toutes les communes et d'autre part, de la dotation d'aménagement qui se décline en plusieurs fractions destinées aux communes les plus défavorisées (DSU, DSR et DNP).

La dotation forfaitaire des communes

7 018 657 086 € en 2020

La dotation forfaitaire des communes est la principale dotation de l'Etat aux collectivités locales. Elle est essentiellement basée sur les critères de la population et de la superficie.

Cette dotation se décompose en cinq parts :

- une dotation de base dont le montant est fonction du nombre d'habitants de la commune ;
- une part proportionnelle à la superficie dont le montant est fonction de la superficie exprimée en hectares de la commune ;
- une part « compensations » correspondant à la compensation de taxes qui ont été supprimées ou réformées (Fonds National de Garantie des Ressources (FNGIR), Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP)...)
- un complément de garantie qui visait à compenser les effets de la réforme de la DGF de 2004/2005.
- une dotation « parcs nationaux et parcs naturels marins » devenue maintenant dotation pour la protection de la biodiversité, qui tient désormais compte des sites Natura 2000.

1 064 communes de France ont une dotation forfaitaire notifiée égale à 0 € en 2020.

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

2 380 738 650 € en 2020

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale est une dotation de péréquation réservée aux communes en difficultés. L'éligibilité et la répartition de la DSU reposent sur la distinction de deux catégories démographiques :

- d'une part, les communes de 10 000 habitants et plus,
- d'autre part, les communes de 5 000 à 9 999 habitants.

Pourquoi la DGF ?

La DGF a été créée quelques années avant les lois de décentralisation. Elle poursuit 3 objectifs majeurs :

Financer les charges des collectivités locales et tout particulièrement les compétences issues des lois de décentralisation ;

Opérer une péréquation entre les communes, des plus « riches » vers celles qui ont le plus de charges et le moins de ressources ;

Orienter l'action des collectivités locales, par exemple en matière d'environnement.

L'enveloppe totale de DGF est fixée à 26,847 Md€ pour 2020

Les communes de 10 000 habitants et plus sont classées par ordre décroissant selon un indice synthétique de charges et de ressources constitué :

- pour 30%, du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel financier par habitant de la commune ;
- pour 15%, du rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la part des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de 10 000 habitants et plus ;
- pour 30%, du rapport entre la proportion par logement de personnes couvertes par des prestations logement dans la commune et la proportion de personnes couvertes par ces mêmes prestations dans les communes de 10 000 habitants et plus ;
- pour 25%, du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu moyen des habitants de la commune.

Grâce à cet indicateur synthétique, il est possible de classer l'ensemble des communes urbaines en fonction de leur richesse et de leurs charges.

Les communes dont le potentiel financier par habitant est deux fois et demie supérieur au potentiel financier moyen de leur strate démographique ne peuvent pas être éligibles à la DSU.



Les années 2017 à 2019 ont été marquées par une relative concentration du nombre de bénéficiaires, passé des trois quarts du total des communes d'au moins 10 000 habitants à seulement deux tiers, avec une garantie de sortie sur trois ans pour les communes qui ne sont plus éligibles.

L'usage de cet indice synthétique a été élargi aux communes de 5 000 à 9 999 habitants. Les critères qui composent cet indice et les pondérations retenues sont les mêmes, toutefois les valeurs moyennes utilisées dans le calcul de l'indice sont celles constatées pour l'ensemble des communes de 5 000 à 9 999 habitants.

Est éligible le premier dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants, classées par ordre décroissant de la valeur de leur indice synthétique.

La dotation de solidarité rurale (DSR)

1 959 314 414 €.

Cette dotation se compose de trois fractions.

- la première fraction dite «bourgs-centres» est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, chefs-lieux de canton ou regroupant au moins 15% de la population du canton, ainsi qu'à certains chefs-lieux d'arrondissements de 10 000 à 20 000 habitants et dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier par habitant moyen de des communes de moins de 10 000 habitants ;
- la deuxième fraction dite «péréquation» est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants disposant d'un potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel financier par habitant moyen de leur strate démographique ;
- la troisième fraction dite «cible» est destinée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants les plus défavorisées parmi celles éligibles à l'une des deux premières fractions. Elle est destinée à concentrer l'accroissement de la dotation sur les 10 000 communes rurales les plus fragiles.

Les communes sont classées grâce au calcul d'un indice synthétique composé pour 70% du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de la même strate et le potentiel financier de la commune et pour 30% du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de la même strate et le revenu moyen par habitant de la commune.

La dotation nationale de péréquation (DNP)

794 059 417 € en 2020

Elle a pour principal objet d'assurer la péréquation de la richesse fiscale entre les communes. La DNP comprend deux parts : une part dite « principale », qui vise à corriger les insuffisances de potentiel financier, et une part dite « majoration », plus spécifiquement destinée à la réduction des écarts de potentiel fiscal. Sont éligibles les communes qui satisfont cumulativement aux deux conditions suivantes :

- avoir un potentiel financier par habitant inférieur au potentiel financier moyen par habitant, majoré de 5% de l'ensemble des communes de la même strate.
- avoir un effort fiscal supérieur à la moyenne du groupe démographique correspondant.

Les communes de plus de 10 000 habitants qui répondent également aux deux conditions suivantes :

- avoir un potentiel financier par habitant inférieur ou égal à 85% du potentiel financier du groupe démographique correspondant ;
- avoir un effort fiscal supérieur à 85 % de la moyenne du groupe démographique correspondant.

Sont également éligibles les communes répondant à l'une des conditions suivantes :

- avoir un potentiel financier par habitant inférieur à la moyenne majoré de 5 % de l'ensemble des communes du même groupe démographique **et** un taux de cotisation foncière des entreprises égal en 2019 au taux plafond à savoir 52,9%. Ces communes bénéficient d'une attribution à taux plein ;
- avoir un potentiel financier par habitant inférieur à la moyenne majoré de 5 % de l'ensemble des communes du même groupe démographique **et** un effort fiscal compris entre l'effort fiscal moyen des communes du même groupe démographique et 85 % de cet effort fiscal moyen.

Ainsi, l'assouplissement des conditions de droit commun ne concerne que la condition liée à l'effort fiscal. La condition relative au potentiel financier reste impérative. Dans cette seconde hypothèse dérogatoire, les communes éligibles à titre dérogatoire perçoivent une attribution réduite de moitié.



Les principaux critères de calcul de la DGF communale

- Le nombre d'habitants
- La superficie
- La centralité urbaine
- Les dynamiques de population

Les valeurs communales sont comparés à la valeur moyenne des communes de la strate

- Le potentiel fiscal **si > alors** ↘
- Le potentiel financier **si > alors** ↘
- L'effort fiscal **si > alors** ↗

Les valeurs communales sont comparés à la valeur moyenne des communes de la strate

- La part des logements sociaux **si > alors** ↗
- Le revenu des habitants **si > alors** ↘
- Les bénéficiaires d'aide au logement **si > alors** ↗
- La population en ZFU/QPV **si > alors** ↗

- La centralité du bourg
- Les kilomètres de voirie
- Les enfants de 3 à 16 ans
- Le potentiel financier superficiaire

LA TAILLE



LA RICHESSE



LES DIFFICULTES SOCIALES



LA RURALITE



Zoom sur Mulhouse et explication des écarts constatés entre 6 villes de m2A de même strate

Nanti de ces indicateurs principaux, il est possible d'expliquer en partie les écarts constatés entre communes de même strate. L'attention s'est focalisée sur les 6 villes de plus de 10 000 habitants où les écarts sont très importants, auxquels s'ajoute Mulhouse dont la situation explique les montants en jeu.

Positionnement de chaque commune au regard des grands indicateurs de calcul de la DGF

	Potentiel fiscal	Potentiel financier	Effort fiscal	Part de LS	Part bénéficiaires aide logement	Revenu imposable	Rang de classement	Pop ZFU QPV	Population	Superficie	DGF par hab
Mulhouse	-	-	+	++	++	--	83	60828	111 448	2 220	411
Wittenheim	-	-	=	=	=	-	435	1920	14 524	1 901	165
Illzach	+	+	-	-	+	-	468	1714	14 913	748	60
Wittelsheim	-	-	-	=	-	-	600	0	10 528	2 363	235
Kingersheim	+	+	=	--	-	=	698	0	13 279	669	58
Riedisheim	-	-	=	--	-	+	733	0	13 052	693	87
Rixheim	+	+	-	--	-	+	830	0	14 214	1 953	29

Un signe - indique que dans la commune considérée, l'indicateur est moins élevé que dans les communes du même groupe démographique ou strate. Un signe + indique que la valeur de l'indicateur est supérieure à la moyenne, un signe ++ que l'écart entre la commune et la moyenne est particulièrement fort. Un signe = signifie que la valeur de l'indicateur de la commune est à peu près conforme à la moyenne de la strate.

Mulhouse est l'exemple d'une ville qui a un faible potentiel fiscal et financier, donc considérée comme «pauvre», où la population, par ses impôts, contribue à l'effort, tandis qu'une grande partie de la population occupe des logements sociaux et a un faible revenu. Cela explique largement le montant de la DGF par habitant très élevé. La commune fait partie des 14 communes françaises aux plus gros montants de DGF (en volume).

On trouve ensuite des communes qui sont bien placées en termes de dotation forfaitaire, du fait de leur grande superficie qui implique plus de dépenses de voiries et réseaux comme **Wittenheim, Wittelsheim et Rixheim**.

Mais, pour cette dernière, le montant de la DGF est finalement très faible parce que les potentiels fiscal et financier sont supérieurs à la moyenne de la strate. Le taux d'effort fiscal supporté par la population est également faible, de même que la part des logements sociaux ou des personnes bénéficiaires d'une aide au logement. Comme l'objectif de l'Etat est de recentrer la DGF sur les communes les plus en difficultés, Rixheim qui apparaît plutôt «riche» reçoit beaucoup moins.

Wittenheim et Wittelsheim qui ont des revenus imposables plus faibles que la moyenne des communes reçoivent au

contraire plus de dotation de solidarité urbaine.

Illzach et Kingersheim reçoivent une DGF relativement faible parce que, là aussi, les potentiels fiscal et financier sont élevés, sans avoir une part de logements sociaux particulièrement forte. Comme de plus, le revenu des habitants de Kingersheim est à peu près conforme à la moyenne de la strate, la commune reçoit une très faible dotation de solidarité urbaine (voir détail page suivante) contrairement à Illzach où les revenus imposables des habitants sont plus faibles et la part de bénéficiaires d'aides au logement plus élevée. Illzach ayant de surcroît une petite partie de la population en quartier prioritaire au titre de la politique de la ville.

Enfin, le cas de **Riedisheim** est un peu particulier. Par sa population, sa superficie, son nombre de logements sociaux... la commune est dans une situation proche de Kingersheim. Mais elle a une dotation forfaitaire nettement plus élevée car elle reçoit des montants de dotations (DCRTP et FNGIR) supérieurs à ceux de Kingersheim qui, de son côté, bénéficie d'attributions de compensation de la part de m2A très élevées. Ce qui vient gonfler ses recettes réelles de fonctionnement ce qui entraîne une dotation globale à la baisse.



Détail des sommes reçues au titre de la DGF par les communes de l'agglomération mulhousienne

	Dotation élu local	Dotation forfaitaire	DSU	DRS péréquation	Dotation nationale de péréquation	Dotation globale de fonctionnement
Mulhouse		19 366 788	24 798 982		1 662 419	45 828 189
Illzach		612 809	288 956			901 765
Kingersheim		687 408	55 994		32 388	775 790
Rixheim		410 025				410 025
Wittelsheim		1 720 165	653 823		99 596	2 473 584
Wittenheim		1 716 999	611 062		64 624	2 392 685
Riedisheim		1 040 336			93 953	1 134 289
Brunstatt-Didenheim		685 889		104 628		790 517
Lutterbach		675 852		80 211	58 870	814 933
Baldersheim		23 772		23 708		47 480
Battenheim				11 069		11 069
Berrwiller		47 433		17 211		64 644
Bollwiller		374 114		52 958	30 924	457 996
Bruebach		50 225		14 007		64 232
Dietwiller		40 774		12 681		53 455
Eschentzwiller		93 868		16 428		110 296
Feldkirch		34 539		11 039	534	46 112
Flaxlanden		63 216		16 494		79 710
Galtingue	3033	42 059		10 498		52 557
Habsheim		136 231		48 791		185 022
Heimsbrunn				12 143		12 143
Morschwiller-le-Bas		147 240		48 597	690	196 527
Pfastatt		678 541		123 987	59 491	862 019
Pulversheim		132 867		35 231		168 098
Reiningue		82 371		26 576		108 947
Richwiller		170 607		39 806		210 413
Ruelisheim		179 095		27 807		206 902
Staffelfelden		566 933		60 573	59 802	687 308
steinbrunn le bas	3033	48 234		11 746	593	60 573
Ungersheim				24 647		24 647
Zillisheim		163 315		29 014	6 543	198 872
Zimmersheim		54 900		9 824		64 724

Source : Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)

Nota bene : n'apparaissent pas les communes qui ne bénéficient pas de DGF (les communes qui abritent de grands sites industriels le plus souvent), la dotation de solidarité rurale «cible» car aucune commune de m2A ne la perçoit. A noter que pour les DOM, une autre dotation existe : la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer qui est spécifique à ces territoires.



Conclusion

deux «stratégies» possibles

Les modalités de calcul de la DGF sont horriblement compliquées. Nous avons ici tenté de les rendre plus lisibles, quitte à beaucoup simplifier. En se centrant sur les grands indicateurs, les différences de dotations communales s'éclairent en grande partie.

Sachant que l'Etat, par divers mécanismes (écrêtement etc) recentre les dotations sur les communes les plus en difficultés, il peut être pertinent pour les communes de :

- **rapprocher les taux d'imposition de la commune de la moyenne de la strate.** En effet, le versement de l'Etat est en partie proportionnel à l'effort que consent la population. Un faible effort fiscal signifie donc que l'Etat verse moins...

- **S'interroger sur la place du logement social dans la commune.** Certes, accueillir une population peu argentée peut avoir un coût pour les communes, mais c'est aussi l'un des critères pris en compte dans le versement de la DSU notamment. Une part un peu plus importante de logements sociaux permet donc «d'optimiser» la DGF. Qui, rappelons le, est versée au budget général de la commune, qui peut donc l'utiliser à sa guise.

Remerciements

Nous remercions Monsieur Luc Sasso, Responsable «Gestion de la dette, Trésorerie et Fiscalité» de l'agglomération mulhousienne et de la ville de Mulhouse pour sa relecture attentive de ce document.

Naturellement, toutes les erreurs et imprécisions restantes sont de notre seul fait.

Document réalisé par

L'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne
www.aurm.org

33 avenue de Colmar - 68200 MULHOUSE
Tél. : 03 69 77 60 70 - Fax : 03 69 77 60 71

Rédaction : Didier Taverne,
didier.taverne@aurm.org
Janvier 2021

Toute reproduction autorisée avec mention précise de la source et la référence exacte.