

Des populations légales au calcul de la DGF

La population d'une commune intervient dans le calcul de la principale dotation que lui verse par l'État pour son fonctionnement : la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Avec la nouvelle méthode de recensement par enquêtes annuelles, les chiffres de population d'une commune sont désormais actualisés chaque année et peuvent ainsi être pris en compte sans délai dans le calcul de la DGF. Il n'est plus nécessaire d'attendre les résultats d'un recensement général qui pouvait dater de plusieurs années ou de recourir à la mécanique très limitative et contraignante des recensements complémentaires.

Cette nouvelle procédure traite à égalité l'ensemble des communes, puisque c'est l'année médiane du cycle des recensements qui est retenue pour chacune d'elles : par exemple, pour le cycle 2005/2009, on retient l'année 2007. Il n'est pas concevable qu'une commune reçoive une dotation calculée sur des chiffres plus anciens ou plus récents qu'une autre du simple fait de sa taille ou en vertu du hasard qui a fixé sa date de recensement.

Le calcul de la DGF 2010 s'appuie sur les populations légales qui ont été authentifiées et diffusées fin 2009 pour entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2010. Elles sont établies en référence à l'année 2007. À son tour, la DGF 2011 s'appuiera sur les chiffres de population de 2008 et ainsi de suite. Rappelons que la DGF 2008 prenait encore en compte les données de 1999 pour la quasi-totalité des communes.

Le calcul des dotations s'appuie sur le nombre d'habitants

Instituée par la loi du 3 janvier 1979, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est une dotation globale et non affectée, attribuée par l'État à chaque catégorie de collectivités locales : communes et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre (les communautés de communes, d'agglomération et les communautés urbaines), départements et régions.

Chaque année, la loi de finances fixe le montant global de la DGF et peut porter des modifications relatives aux règles et critères de répartition des dotations. La répartition individuelle des dotations est ensuite menée au cours du premier trimestre de l'année, et s'appuie sur les données disponibles à cette date.

Le système a beaucoup évolué depuis la création de la DGF et a fait l'objet de plusieurs réformes. En 2005, le montant de la dotation de base par habitant a été fixé de 60 à 120 euros, selon la taille de la commune. À la suite des revalorisations successives, ce montant s'échelonne au sein d'une fourchette comprise en 2010 entre 64,46 euros et 128,93 euros par habitant.

La DGF se compose d'une dotation forfaitaire et d'une dotation d'aménagement.

Le principal élément de la dotation forfaitaire des communes est la « dotation de base » (on laisse ici de côté les quatre autres composantes que sont la dotation proportionnelle à la superficie, la compensation de certaines taxes supprimées, le complément de garantie et la dotation d'appartenance à un parc national).

En 2010, la dotation forfaitaire des communes s'est élevée à 13,9 milliards d'euros, dont 6,7 milliards au titre de la dotation de base. Le budget total des communes est proche de 95 milliards.

La dotation de base découle directement du nombre d'habitants attribué à la commune. Les communes dont la population est inférieure ou égale à 500 habitants touchent par habitant le montant fixé comme plancher. À partir de 200 000 habitants, c'est le montant plafond qui est retenu dans le calcul. Entre ces deux seuils, le montant unitaire par habitant varie régulièrement pour tenir compte de la montée des charges avec les effectifs.



À la base du calcul, la population totale de la commune

De manière générale, la population totale (population municipale augmentée de la population comptée à part) sert de base à l'assiette de l'impôt et à l'application du code général des collectivités territoriales.

Pour le calcul des dotations – comme, plus largement, pour les dispositions organisant la vie communale – on prend en compte les habitants comptés à part, c'est-à-dire les personnes recensées sur d'autres communes mais qui ont conservé un lien avec une résidence sur la commune. On considère, en effet, que ces personnes pèsent sur le budget de fonctionnement de la commune même si elles résident habituellement dans une autre commune. En matière électorale, en revanche, le principe est que chaque habitant compte une fois et une seule, d'où la référence exclusive à la population municipale.

Conséquence pratique : la distinction parfois subtile entre population municipale et population comptée à part n'a aucune incidence sur le calcul de la dotation de base, puisque l'une et l'autre se retrouvent dans la population totale.

Deux majorations de population

Pour tenir compte des conditions particulières de certaines communes, qui pèsent sur leur fonctionnement, la population totale est majorée en fonction de deux critères particuliers. Il ne s'agit plus là d'habitants « réels » recensés, mais d'une attribution forfaitaire exprimée en nombre d'habitants par commodité de calcul.

1/ la majoration en fonction du nombre de résidences secondaires

La population totale issue de l'authentification du recensement est forfaitairement majorée d'un habitant par résidence secondaire. Ce nombre inclut les logements occasionnels, mais non les logements vacants.

Il est reconnu que l'existence de résidences secondaires pèse sur les charges de la commune. On en tient compte dans la dotation en estimant que les résidences secondaires sont en moyenne occupées par 2 personnes pendant 6 mois de l'année (ou une personne en année pleine), sans que ces personnes soient soustraites pour autant de la population de leur commune d'origine. Au total, la dernière actualisation du nombre de résidences secondaires aboutit à majorer la population nationale à ce titre d'un forfait de 3,1 millions d' « habitants ».

Une résidence secondaire n'est pas nécessairement construite en dur ; elle doit cependant rester fixe et occuper un emplacement accessible toute l'année, ce qui exclut les habitations mobiles terrestres, implantées dans les campings ouverts seulement en saison.

Le nombre de résidences secondaires est donné chaque année par le recensement, mais sa prise en compte est décalée d'un an : on retient le nombre de résidences secondaires de 2006 pour calculer la population DGF de 2010 et celui de 2007 pour la DGF 2011. En effet, si les chiffres de populations légales sont disponibles en fin d'année précédente, les données statistiques sur les résidences secondaires sont diffusées seulement quelques mois plus tard, ce qui empêche de les prendre en compte dans le calcul des dotations de l'année même.

2/ la majoration pour places de caravanes dans les aires d'accueil des gens du voyage

Selon la même logique, la population totale est majorée d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage. La majoration de population est portée à deux habitants par place de caravane pour les communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ou à la première fraction (bourg-centre) de la dotation de solidarité rurale (DSR).

Là encore il ne s'agit pas d'habitants « réels », mais d'une commodité de calcul utilisée uniquement pour le calcul de la dotation.

Le nombre de places de caravanes est fixé, pour chaque commune et chaque année civile, par une convention avec l'État. Il traduit la situation au 1^{er} janvier de l'année précédant l'exercice au titre duquel est répartie la dotation globale de fonctionnement, soit 2009 pour la DGF 2010. Les caravanes de campings dans le cadre de l'hôtellerie de plein air ne sont pas concernées.

Une fois effectuées ces deux majorations de la population totale, on obtient une population forfaitaire, dite couramment « population DGF ».

Il ne s'agit pas d'une population effectivement recensée mais d'un nombre (exprimé en « habitants ») qui sert de base au calcul de la dotation.

C'est ce nombre qui est utilisé pour toutes les dispositions liées à cette dotation : par exemple les seuils de 500 ou 200 000 pour les montants unitaires de dotation de base.

La « population DGF 2009 » atteignait ainsi 68 384 763 « habitants », contre 63 186 117 effectivement dénombrés par le recensement (population municipale au 1^{er} janvier 2009, en référence 2006).

La « population DGF 2010 », quant à elle, s'élève à 68 968 367 « habitants », contre 63 600 690 effectivement dénombrés au 1^{er} janvier 2010.

Le mécanisme d'augmentation forfaitaire pour résidences secondaires ou aires d'accueil, ainsi que l'effet de divers dispositifs de lissage prévus en 2009 pour certaines catégories de communes, aboutit à majorer la population des communes de plus de 5 millions d'« habitants ».

Autres dotations ou indicateurs prenant en compte la population

Dotation de solidarité rurale (DSR)

Une fraction de cette dotation dépend du nombre d'enfants de 3 à 16 ans recensés dans la commune. Comme il s'agit d'une donnée statistique issue du recensement, elle est publiée par l'Insee quelques mois après la population légale, ce qui décale d'un an sa prise en compte dans le calcul.

Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

La DSU fait intervenir les données de population en deux temps. On détermine d'abord les seuils d'éligibilité (plus de 10 000 habitants et pour un autre groupe de communes entre 5000 et 9 999 habitants). Puis on classe les communes au sein de ces groupes à l'aide d'un indice synthétique représentatif des écarts de ressources et de charges socio-urbaines.

La population intervient dans cet indice aux côtés des indicateurs de revenu et de potentiel financier, d'habitat et de prestations sociales. Compte également la part de la population résidant dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville : zone urbaine sensible (ZUS) et zone franche urbaine (ZFU).

Potentiel financier par habitant

Le chiffre de la population joue un rôle dans le calcul du potentiel financier par habitant de la commune, utilisé comme indice de richesse permettant de comparer les communes de même taille. Une variation du chiffre de population peut entraîner plusieurs conséquences. L'une d'elles est une augmentation mécanique du potentiel par habitant due au fait que la population de la commune diminue plus vite que ses ressources financières. Une autre est le reclassement de la commune dans une autre strate de population définie à des fins de comparaison, avec comme conséquence supplémentaire que le changement de composition de la strate de référence peut modifier sa moyenne... Ces phénomènes peuvent être particulièrement sensibles dans les strates comptant un nombre limité de grandes communes.

Dotation d'aménagement

Ces notions et ces seuils de population (à commencer par le seuil fréquemment utilisé des 10 000 habitants) interviennent dans la répartition de la dotation d'aménagement dans ses diverses composantes : dotation nationale de péréquation, dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotation de solidarité rurale. Dans tous ces domaines, c'est la notion de population forfaitaire calculée pour la DGF qui est utilisée.

Autres dotations destinées aux investissements

Il en est de même pour les autres dotations à des fins d'investissement (dotation globale d'équipement, dotation de développement rural, dotation de développement urbain) : c'est la « population DGF » qui sert à déterminer les conditions d'éligibilité des communes et des intercommunalités. Ces conditions sont multiples et font intervenir plusieurs seuils (2 000, 5 000, 20 000, 60 000 habitants), qui diffèrent entre la métropole et l'Outre-mer.

Ainsi, les dotations de l'État ne se déduisent pas simplement du nombre d'habitants et de logements au recensement. Des mécanismes complexes interfèrent dans le calcul, adaptés à la diversité des situations, en perpétuelle évolution, et soumis à l'évolution globale des concours financiers de l'État.

Le document de référence sur ces questions est la fiche diffusée chaque année aux communes par les préfetures : elle détaille toutes les composantes qui interviennent dans les dotations de l'État. C'est en consultant ce document que chaque commune pourra évaluer le montant de cette ressource et son évolution.



Ce document a été réalisé dans le cadre des travaux de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population, au sein du Cnis.