RESSOURCES
CONSULTANTS
FINANCES

SOCIETE D'ETUDE, RECHERCHE ET PROSPECTIVE EN FINANCES LOCALES

Plouvorn 2 décembre 2022

Association des Maires Ruraux du Finistère

Etude sur les conséquences de la réforme des indicateurs de répartition des dotations

Yvan Pellé

22eYP0691

SOCIÉTÉ D'ETUDE, RECHERCHE ET PROSPECTIVE EN FINANCES LOCALES - www.ressources-consultants-finances.fr

Siège : 16, rue de Penhoët – 35000 RENNES - Tel. 02.99.78.09.78 - Fax 02.99.78.09.79 - rennes@ressources-consultants.fr
Direction Sud : 8 rue Jules de Rességuier - BP 60813 - 31008 TOULOUSE Cedex 6 - Tel. 05.62.47.47.20 - toulouse@ressources-consultants.fr
Antenne Paris : 55, rue Boissonade – 75014 PARIS - Tel. 01.40.64.83.40 - paris@ressources-consultants.fr

S.A. au capital de 517 680 Euros - N° SIRET 381 681 527 00085 - RCS RENNES 94 B 81

Les objectifs de la présentation

➔ **Présenter les conséquences de la réforme des indicateurs de répartition des dotations sur les communes de moins de 3 500 habitants du Finistère :**

209 communes de moins de 3 500 habitants en 2022 (population Insee)

➔ **Protocole de simulation -** Séminaires RCF sous la direction de Y. Le Meur et Eric Julla

- 3ième série de simulation (PLF 2021 / PLF 2022 / PLF 2023)
  - **Prise en compte de l'impact des modifications prévues au PLF 2023 :**
    - Remplacement du critère « voirie » par le critère « densité » ;
    - Encadrement de la variation annuelle des composantes de la DSR Cible / Garantie de perte d'éligibilité au FPIC.
  - **L'impact du nouveau mode de calcul du potentiel fiscal des communes et du nouveau mode de calcul de l'effort fiscal (en 2024)**
  - **Prise en compte de l'abondement de 320 M€ de l'enveloppe de DGF en 2023**
- Simulation de l'ensemble des effets de la réforme jusqu'en 2029 (totalité des effets de la réforme) et comparaison à la situation sans application de la réforme.
- A partir des **critères de la DGF 2022** – uniquement les effets de la réforme / pas d'effets de dynamiques locales.

➔ **Une démonstration en 4 étapes**

- Un rappel du contenu de la réforme
- Les effets globaux de la réforme pour les communes françaises
- Un zoom sur les communes rurales du Finistère
- Un exemple concret des conséquences potentielles pour une commune de 400 habitants

I

La réforme en cours

RESSOURCES CONSULTANTS FINANCES

Le contenu de la réforme – Eléments principaux (1/2)

Suite à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et à la suppression de 50% des valeurs locatives des établissements industriels, le **calcul du potentiel fiscal a été adapté**.

- Le potentiel fiscal TH (résidences principales) est remplacé par un potentiel fiscal de foncier bâti départemental,
- Des potentiels sont remplacés par des produits (TVA , compensations fiscales impôts entreprises industrielles),
- …

De plus, la loi de finances pour 2022 a **élargi** le périmètre du **potentiel fiscal** :

- Le produit des DMTO perçu par les communes (moyenne sur 3 ans) ; la taxe sur les pylônes ; la taxe locale sur la publicité extérieure ; la majoration TH sur les résidences secondaires.

Objectif : Adapter les indicateurs au **nouveau panier de recettes des collectivités** et faire évoluer le périmètre des indicateurs afin de renforcer leur capacité à refléter de manière fidèle les ressources que les collectivités peuvent **mobiliser.**

La loi de Finances 2022 revisite l'effort fiscal de façon radicale .

Objectif : Substituer à une approche centrée sur la pression fiscale subie par les ménages sur le territoire d'une commune (fisc com+ EPCI, TEOM REOM) , une approche centrée sur les **produits perçus par la seule commune**.

Le contenu de la réforme – Eléments principaux (2/2)

Le **nouveau potentiel** fait l'objet d'une **correction dégressive** qui vise à neutraliser les variations imputables à la **suppression de la TH**, à la **suppression de la moitié des bases des établissements industriels** et à **l'élargissement du périmètre** du potentiel à d'autres recettes (DMTO…).

La **correction est intégrale en 2022**. Elle sera réalisée à hauteur de 90% en 2023, 80% en 2024, 60% en 2025, 40% en 2026 et 20% en 2027.

➔ **L'impact sur le montant des dotations ne se fera donc sentir que progressivement (nul en 2022 / total en 2028 voire en 2029 pour la dotation forfaitaire).**

L'effort fiscal fera l'objet **d'une correction dégressive** sur la période **2024**-2027.

De plus le PLF 2023 remplace le **critère voirie** par un critère combinant la superficie, un coefficient de densité et un coefficient de population.

L'utilisation des critères dans le calcul des dotations communales

Quels sont les critères qui vont être impactés et qui servent, soit pour le calcul de l'éligibilité aux dotations, soit pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement ?

Utilisation dans le Calcul

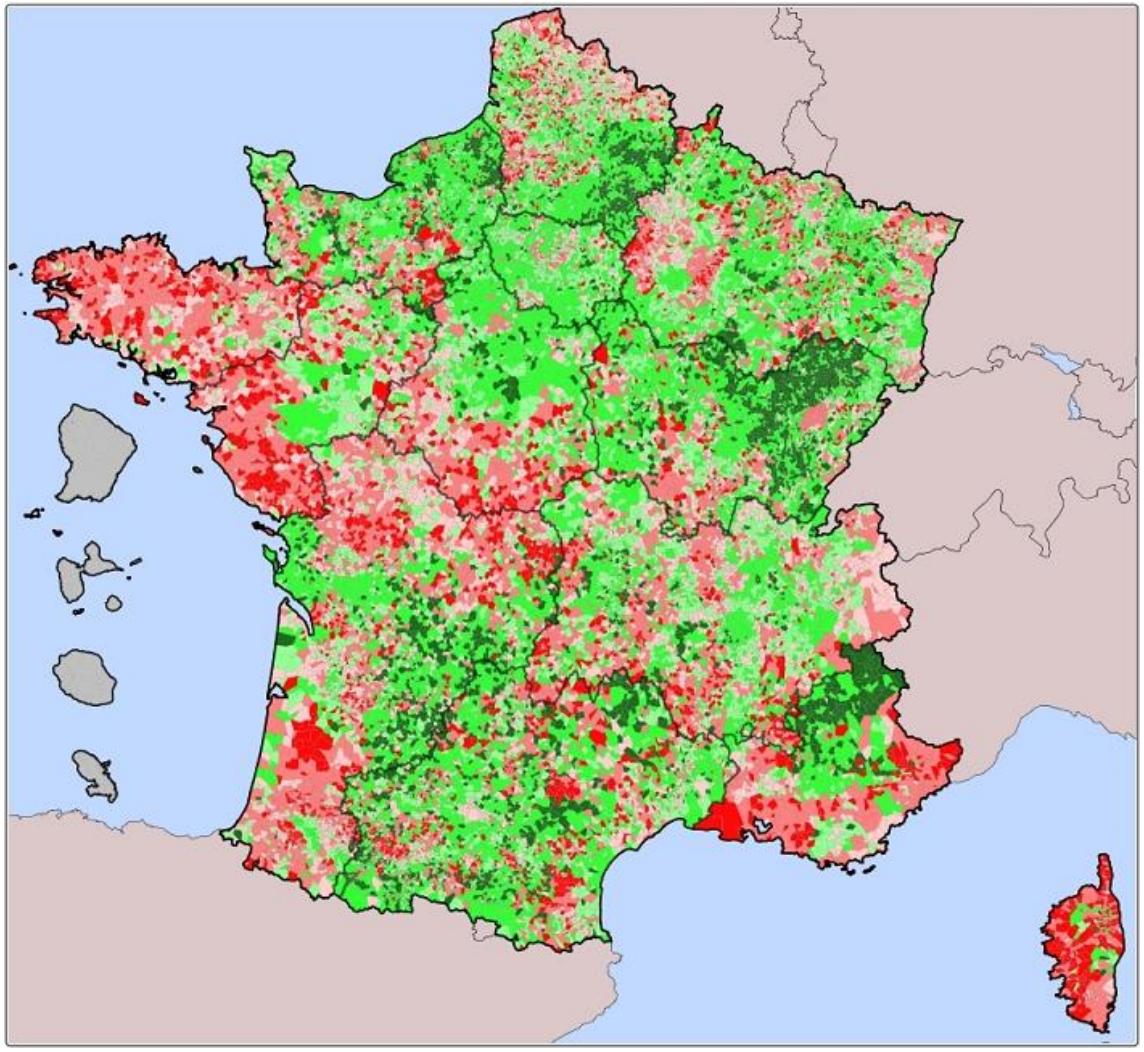
	Potentiel	Effort Fiscal	Voirie
Dotation Forfaitaire			
Prélèvement péréquation			
Dotation de Solidarité Rurale			
DSR Bourg Centre			
DSR Péréquation			
DSR Cible			
Dotation Nationale de Péréquation			
DNP part principale		éligibilité	
DNP majoration	indirect		

➔ Toutes les dotations potentiellement impactées

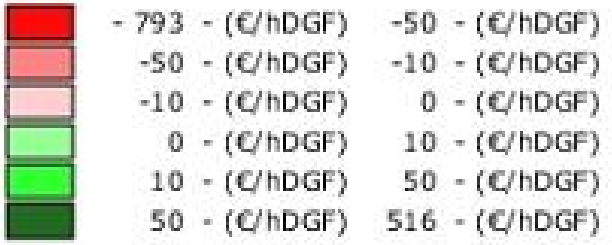
II

Éléments généraux sur les impacts en France

Bilan financier par commune en €/hab (Total dotations consolidés)



Séminaire RCF de novembre 2022

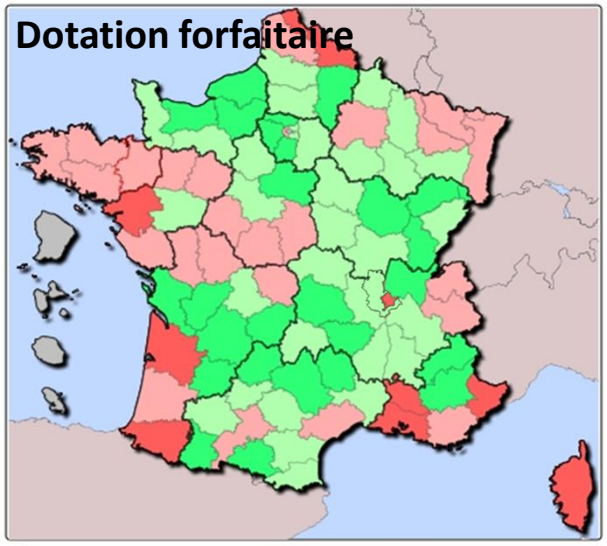


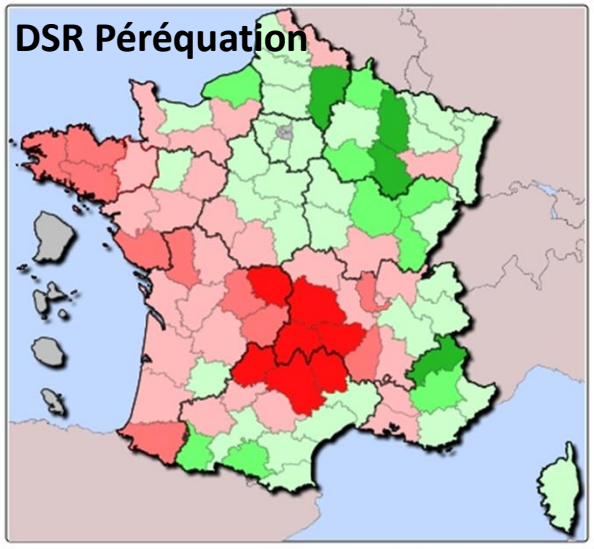
La réforme est globalement neutre.
Un jeu à somme nulle en € pour les communes.

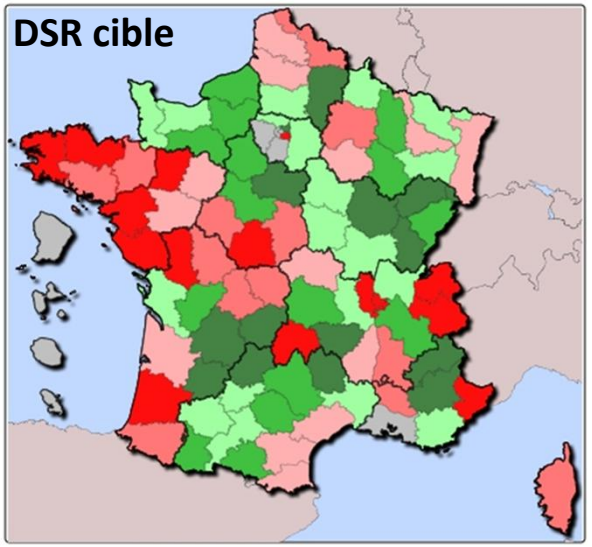
Nb gagnants : 19 532 / 56%
Nb perdants : 15 293 / 44%

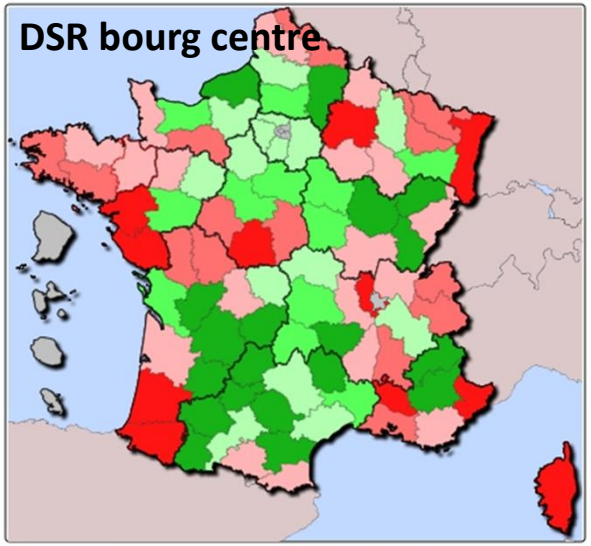
Une situation défavorable pour la Bretagne.

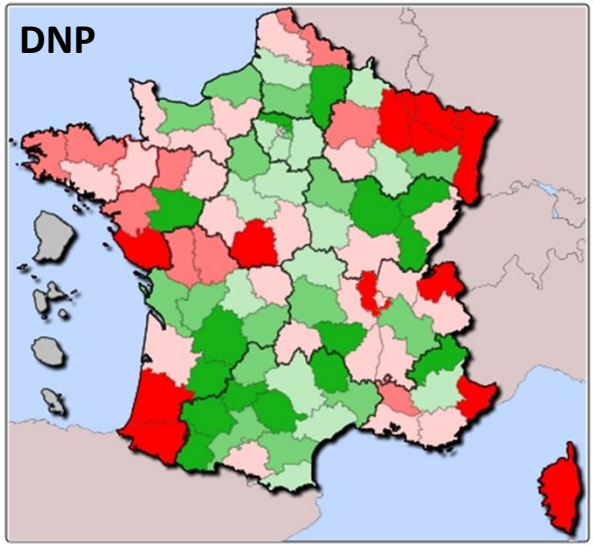
Bilan financier par département – Principaux effets sur les dotations

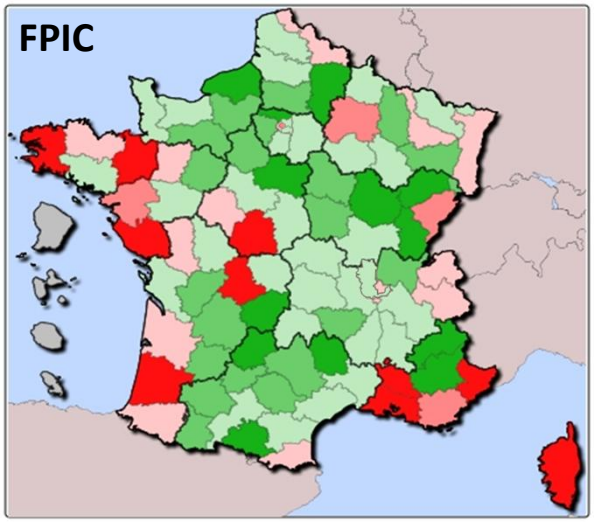












Impacts globaux sur la DGF 2029 en Bretagne

en Millions d'Euros

Département	Population DGF	DGF 2022	Montants de DGF simulés					Montants par habitant	
			statu quo	impact LF	écart en %	écart en M€	écart en €/hab	statu quo	impact LF
BRETAGNE	**3 706 065**	**657,4**	**719,7**	**665,4**	**-8%**	**-54,3**	**-15**	**194**	**180**
COTES-D'ARMOR	679 152	149,3	166,3	149,6	-10%	-16,8	-25	245	220
FINISTERE	**1 016 127**	**167,7**	**181,5**	**164,1**	**-10%**	**-17,4**	**-17**	**179**	**161**
ILLE-ET-VILAINE	1 144 541	194,8	213,4	205,1	-4%	-8,4	-7	186	179
MORBIHAN	866 245	145,6	158,6	146,8	-7%	-11,8	-14	183	169

➔ **54,3 M€ de ressources en moins pour la Bretagne dans le futur système**

- Finistère et Côtes d'Armor les plus impactés

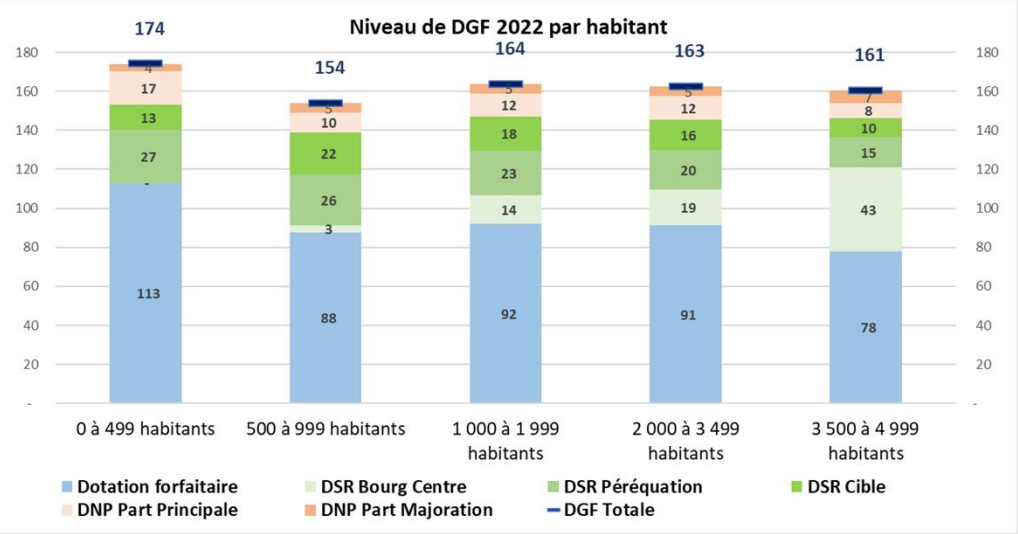
III

La simulation de la réforme pour les communes de l’association

RESSOURCES CONSULTANTS FINANCES

La situation actuelle des communes de l'association – 52,3 M€ de DGF 2022

en K€	Nombre de communes	Pop_DGF	DGF Totale	Dotation forfaitaire	Dotation de solidarité rurale				Dotation Nationale de Péréquation		
					DSR totale	DSR Bourg Centre	DSR Péréquation	DSR Cible	DNP Totale	DNP Part Principale	DNP Part Majoration
Total général	209	322 849	52 327	29 162	17 816	5 524	6 933	5 358	5 349	3 665	1 677
Montant par habitant	209	322 849	162	90	55	17	21	17	17	11	5

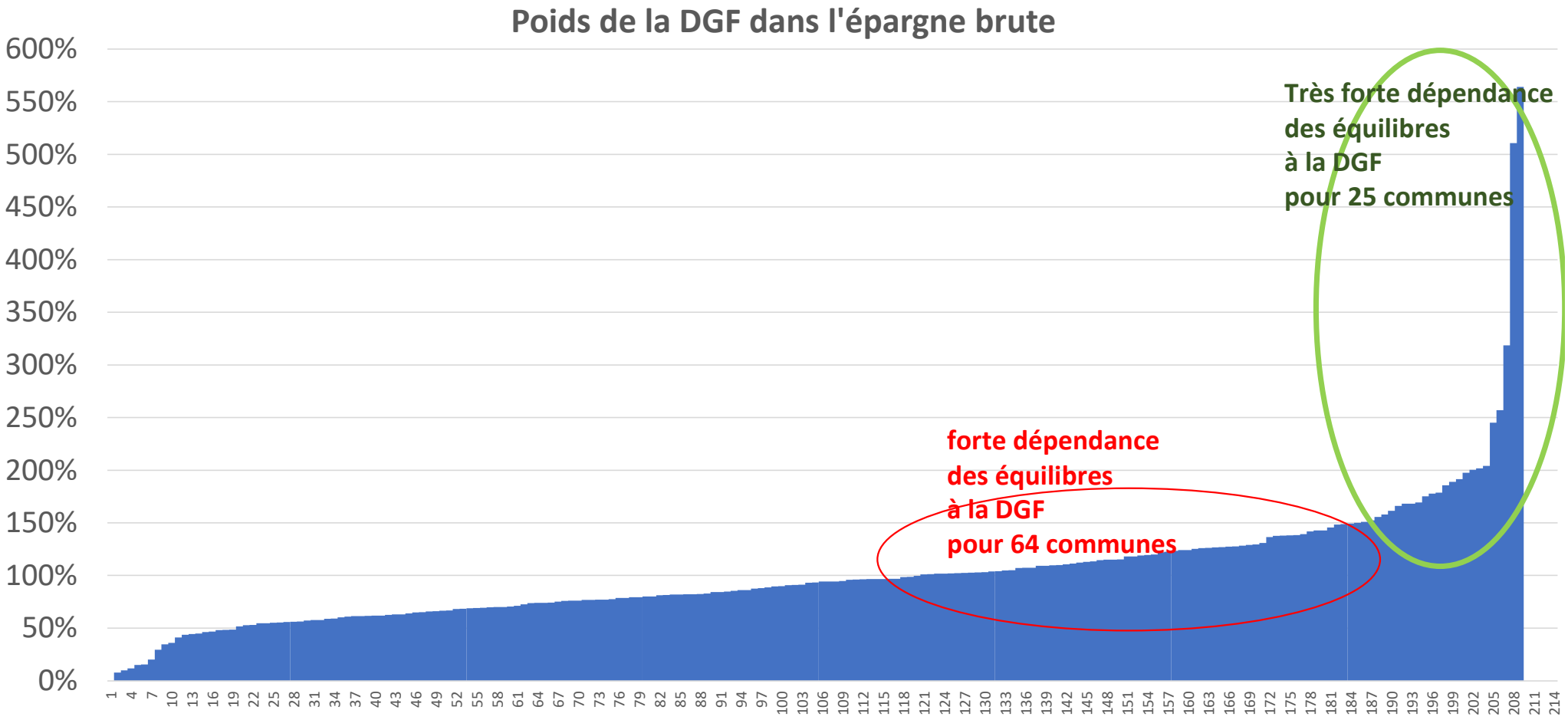


par hab	DGF / hab					
	0 à 499 habitants	500 à 999 habitants	1 000 à 1 999 habitants	2 000 à 3 499 habitants	3 500 à 4 999 habitants	TOTAL
min	42	0	19	17	111	0
P10	100	95	86	88	116	88
P25	125	120	119	127	119	120
Médiane	135	160	174	164	152	161
P75	194	185	206	201	189	204
P90	234	216	232	259	233	232
max	482	265	305	294	250	482
Moyenne	174	154	164	163	161	162

Un niveau de DGF élevé (162 €/h) comparé à la moyenne Nationale (144 €/h) mais inférieur à la moyenne de la Bretagne (182 €/h). Une grande disparité entre les communes dans toutes les strates **(de 0 €/hab à 482 €/hab). 25% des communes de l'association reçoivent plus de 200 €/hab**

	DGF 2022 par habitant		
	Bretagne	AMR 29	France
0 à 499 habitants	183	174	153
500 à 999 habitants	173	154	141
1 000 à 1 999 habitants	186	164	143
2 000 à 3 499 habitants	185	163	144
3 500 à 4 999 habitants	179	161	142
Moyenne moins de 5000 hab	182	162	144

Le poids de la DGF dans l’épargne brute des communes de l’association



RESSOURCES CONSULTANTS FINANCES

Les résultats globaux et par strates

La réforme fera perdre 8,0 M€ aux communes rurales du Finistère, au bout de la réforme (2029), par rapport au système actuel de calcul des dotations.

Au lieu de croitre de 5,3 M€ sur les 7 prochaines années avec le système actuel (y compris avec l'abondement de 320 M€ de 2023), la DGF va baisser de 2,8 M€ / 2022.

Ceci représente un risque très élevé de baisse de l'épargne des communes. Le poids de ce manque à gagner représente en moyenne 13% de l'épargne brute actuelle des communes et près de 22% dans les plus petites communes.

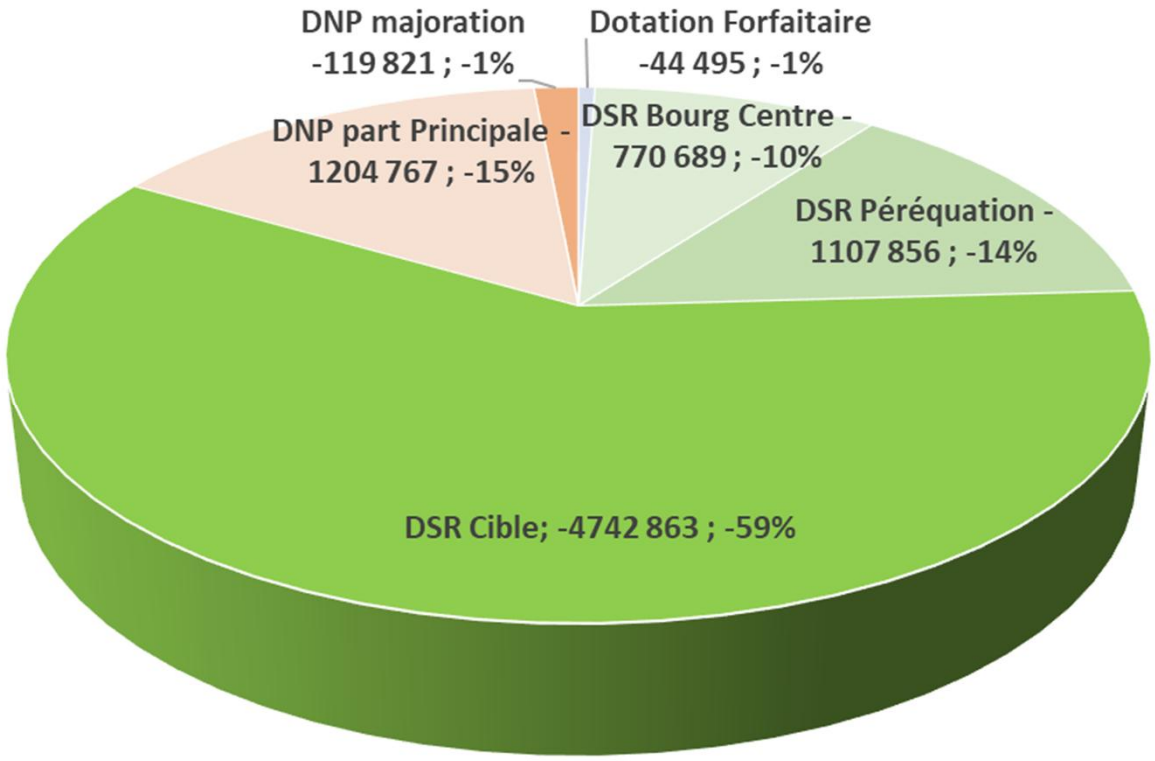
en K€	variations 2022 2029 Statu Quo	variations 2022 2029 Lois Finances	écart 2029 SQ LF	détails écart 2029 SQ et LF						
				Dotation Forfaitaire	Dotations Péréq.	DSC Bourg Centre	DSC Péréqu.	DSC Cible	DNP Principale	DNP Major.
0 à 499 habitants	85 379	- 202 328	- 287 708	- 47 875	- 239 833	-	- 64 272	- 155 842	- 14 267	- 5 452
500 à 999 habitants	534 408	- 903 613	- 1 438 022	- 53 434	- 1 384 587	- 23 853	- 222 164	- 936 765	- 181 109	- 20 696
1 000 à 1 999 habitants	1 925 185	- 1 153 402	- 3 078 587	- 30 062	- 3 048 525	- 235 752	- 366 054	- 1 880 910	- 496 328	- 69 481
2 000 à 3 499 habitants	2 376 365	- 405 722	- 2 782 087	21 821	- 2 803 908	- 331 878	- 381 834	- 1 688 025	- 407 347	5 176
3 500 à 4 999 habitants	414 157	10 070	- 404 087	65 055	- 469 142	- 179 205	- 73 533	- 81 321	- 105 715	- 29 368
Total général	**5 335 495**	**- 2 654 996**	**- 7 990 490**	**- 44 495**	**- 7 945 996**	**- 770 689**	**- 1 107 856**	**- 4 742 863**	**- 1 204 767**	**- 119 821**

en € par habitant	variations 2022 2029 Statu Quo	variations 2022 2029 Lois Finances	écart 2029 SQ LF	détails écart 2029 SQ et LF							écart 2029 / épargne brute
				Dotation Forfaitaire	Dotations Péréq.	DSC Bourg Centre	DSC Péréqu.	DSC Cible	DNP Principale	DNP Major.	
0 à 499 habitants	10	-25	-35	-6	-29	0	-8	-19	-2	-1	-22%
500 à 999 habitants	13	-22	-34	-1	-33	-1	-5	-22	-4	-0	-19%
1 000 à 1 999 habitants	18	-11	-28	-0	-28	-2	-3	-17	-5	-1	-16%
2 000 à 3 499 habitants	18	-3	-21	0	-21	-2	-3	-13	-3	0	-11%
3 500 à 4 999 habitants	13	0	-13	2	-15	-6	-2	-3	-3	-1	-7%
Total général	**17**	**-8**	**-25**	**-0**	**-25**	**-2**	**-3**	**-15**	**-4**	**-0**	**-13%**

RESSOURCES CONSULTANTS FINANCES

Les résultats

Décomposition des impacts

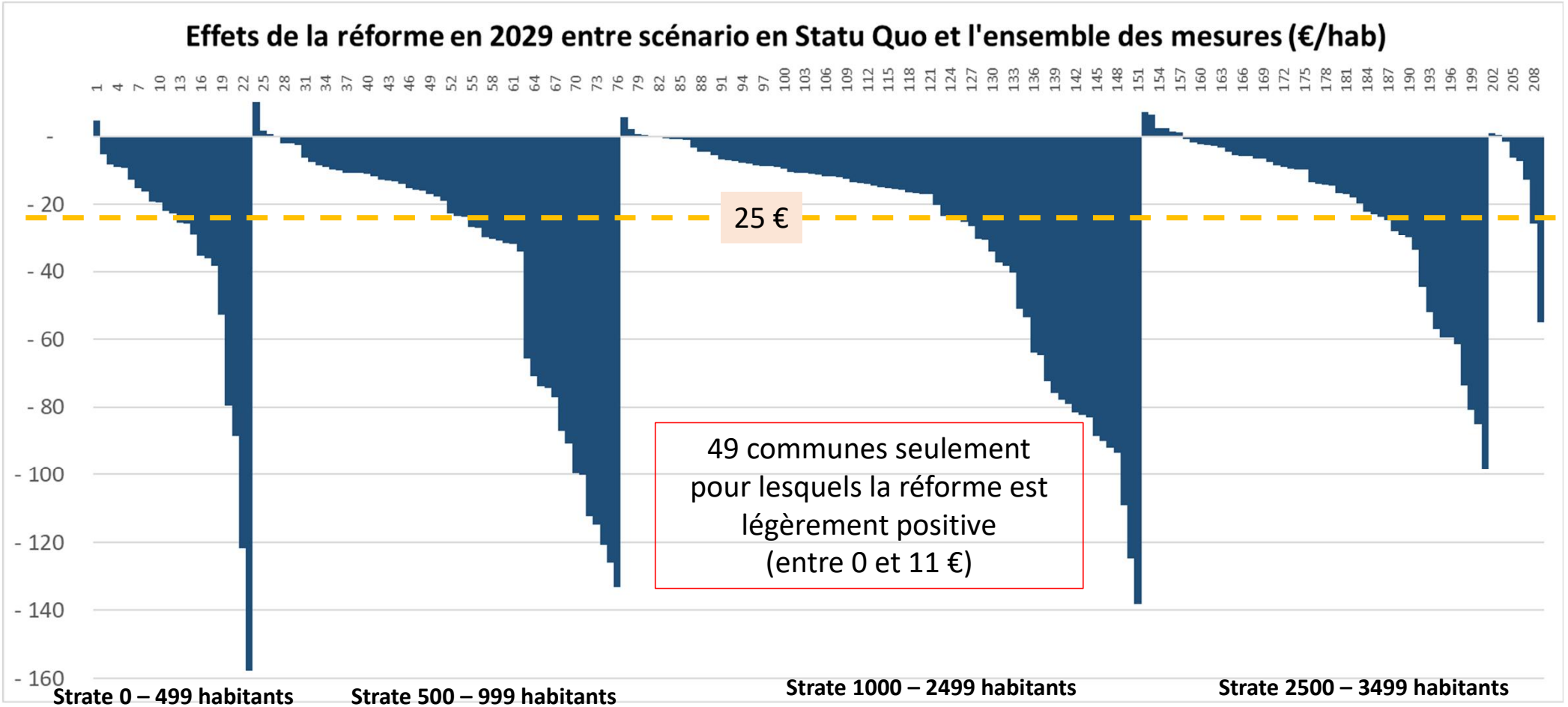


Les pertes de dotations sont liées :

- à 59% à la perte d'éligibilité à la DSR cible (dotation versée aux 10 000 communes les moins favorisées de France).
  ➔ Effet hausse du potentiel

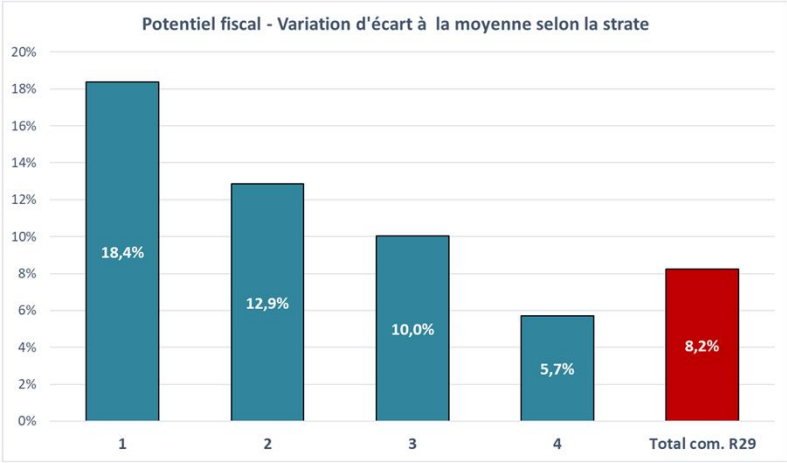
- et à 16% à la baisse de la DNP (part principale et part majoration).
  ➔ Effet hausse du potentiel

Les résultats – Graphique des impacts par strates



Les causes : multifactorielles mais principalement effet potentiel / DMTO

Les communes rurales du 29 étaient considérées comme très défavorisées fiscalement (potentiel -11% par rapport à la moyenne).
Elles le seront nettement moins dans le nouveau calcul, en particulier pour **les communes de moins de 1 000 habitants qui sont maintenant considérées comme plus riches que la moyenne ….**
C'est la prise en compte des DMTO qui génère cet effet. (système de péréquation des DMTO très favorable aux petites communes dans le Finistère 5 fois plus de DMTO/Hab pour les communes de la strate 1 par rapport à celles de la strate 4).



	Statu quo 2022			Réformé 2028			
Hab/ strate	PF moy. strate com. du 29	PF moy. strate France	Ecart à la moyenne	PF moy. strate 29	PF moy. strate France	Ecart à la moyenne	Variation écart
0 à 499	529,6	598,0	*-11,4%*	642,4	600,7	*6,9%*	**18,4%**
500 à 999	604,9	676,5	*-10,6%*	654,0	639,4	*2,3%*	**12,9%**
1 000 à 1 999	624,4	738,0	*-15,4%*	657,3	694,5	*-5,4%*	**10,0%**
2 000 à 3 499	669,1	817,5	*-18,1%*	682,4	779,5	*-12,4%*	**5,7%**
	639,4	**720,2**	*-11,2%*	**667,9**	**688,3**	*-3,0%*	**8,2%**

	Com. rurales 29			France			
Hab/ strate	Pop DGF	DMTO	DMTO / hab	Pop DGF	DMTO	DMTO / hab	Ecart 29 / FR
0 à 499	8 173	888 700	108,7	4 152 810	220 753 936	53,2	**104,6%**
500 à 999	41 856	2 296 999	54,9	4 942 840	167 149 479	33,8	**62,3%**
1 000 à 1 999	108 585	3 780 925	34,8	6 753 660	183 373 568	27,2	**28,2%**
2 000 à 3 499	133 094	2 985 039	22,4	6 189 933	155 718 031	25,2	**-10,8%**
	291 708	**9 951 664**	**34,1**	**22 039 243**	**726 995 015**	**33,0**	**3,4%**

Zoom sur le critère voirie – Simulation à enveloppe constante

Habitants par strate	Enveloppe constante				
	Ancienne part voirie	Nouvelle part densité	Gain ou perte en €	**€ par habitant**	**Gain ou perte en %**
0 à 499	137 059	82 605	-54 454	**-5,6**	**-39,7%**
500 à 999	570 681	381 822	-188 858	**-3,8**	**-33,1%**
1 000 à 1 999	716 345	569 191	-147 153	**-1,6**	**-20,5%**
2 000 à 3 499	920 342	671 669	-248 673	**-1,8**	**-27,0%**
Total	**2 344 426**	**1 705 288**	**-639 138**	**-2,2**	**-27,3%**

	Nombre de communes	% de communes
Désavantagées par la nouvelle part densité	167	80%
Avantagées par la nouvelle part densité	42	20%
Total	**209**	**100%**

Défavorable pour 80% des communes de l'association.

Remarques complémentaires

Les effets seront, pour la plus part, lissés dans le temps entre 2024 et 2029 :

- 2023 : effet faible / système de neutralisation et hausse de l'enveloppe de DGF ;
- Perte progressive en raison des systèmes de garantie (DNP, DSR) et de la suppression progressive de la correction du potentiel et de l'effort fiscal ;
- Effets plus brutaux lors des pertes d'éligibilité (DNP part principale / DSR Cible) ;
- Estimation : 7% des baisses en 2024 / 19% en 2025 / 26% en 2026 / 28% en 2027 / 20% en 2028.

Effets complémentaires dans le Finistère liés aux effets sur le Fonds de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales (pas que communes rurales) :

- Mise à contribution de nouveaux territoires (+2,8 M€) ;

	En €			En € par habitant			En nombre de communes		
Département	El gagnants	El perdants	Bilan	El gagnants	El perdants	Bilan	El gagnants	El perdants	Bilan
Finistère	18 786 €	-2 772 588 €	-2 753 802 €	1,1 €	-4,9 €	-2,7 €	1	9	-8

- Perte de l'attribution sur des territoires anciennement bénéficiaires (-11,3 M€).

	En €			En € par habitant			En nombre de communes		
Département	El gagnants	El perdants	Bilan	El gagnants	El perdants	Bilan	El gagnants	El perdants	Bilan
Finistère	43 480 €	-11 294 105 €	-11 250 625 €	0,3 €	-26,4 €	-11,1 €	6	7	-1

IV

Un exemple

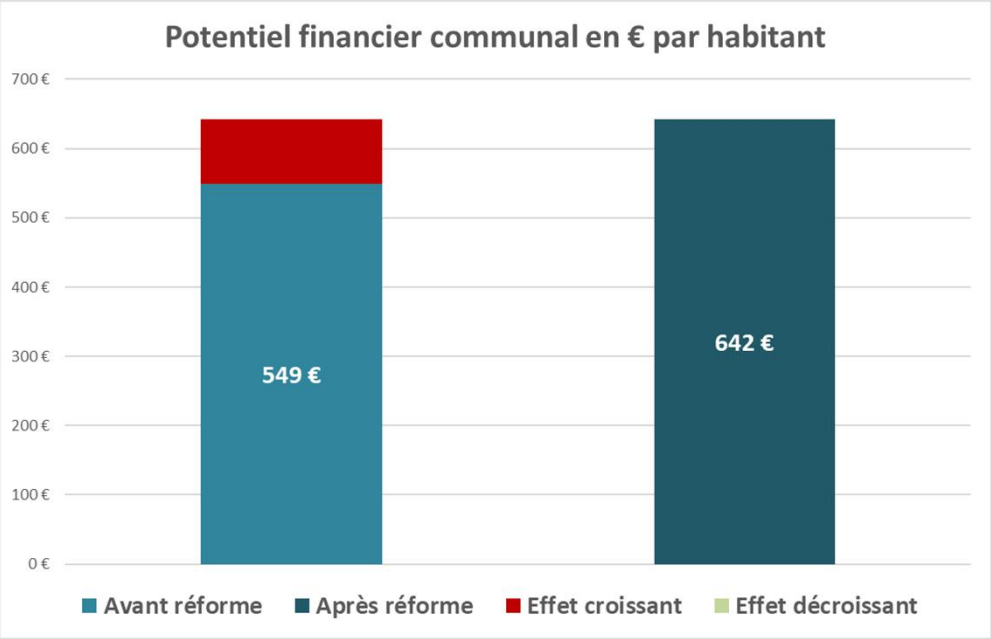
RESSOURCES
CONSULTANTS
FINANCES

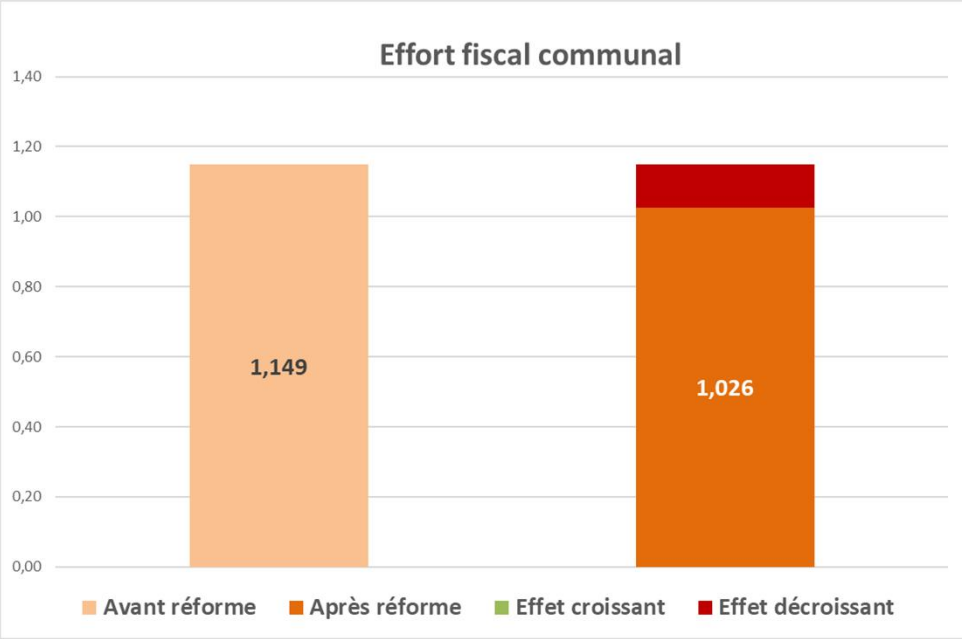
Commune de L – Les deux critères impactés

Les dotations sont calculées en fonction de l'écart de potentiel à la moyenne

	Ancien	Nouveau (réformé)	Variation
Potentiel financier (k€)	229	268	39
Potentiel financier € par habitant	**548,9 €**	**642,3 €**	**93,4 €**
Moyenne de strate	693,3 €	696,0 €	2,7 €
Ecart à la moyenne	**-20,82%**	**-7,71%**	**13,11%**

	Ancien	Nouveau (réformé)	Variation
= Effort fiscal	**1,149**	**1,026**	**-0,122**
Moyenne de strate	1,007	0,882	-0,125
Ecart à la moyenne	**14,01%**	**16,29%**	**2,28%**





La commune est considérée comme beaucoup moins pauvre fiscalement avec le nouveau système de calcul.

Commune de L - Le niveau de DGF 2029 simulé

2029 - k€	DGF	Dotation forfaitaire	Dotation de péréquation	Dotation de solidarité rurale	dont DSR péréquation	dont DSR-cible	Dotation nationale de péréquation	dont Part principale	dont Part majoration
Montant nouveaux critères	**64**	**45**	**19**	**15**	**15**		**4**	**4**	
Montant anciens critères	**115**	45	70	62	18	44	7	7	
= Gain ou perte lié à la réforme	**-51**		**-51**	**-47**	**-3**	**-44**	**-3**	**-3**	
dont effet nouveaux critères (PLF2023)	*-16*		*-16*	*-8*	*-2*	*-6*	*-7*	*-7*	
dont effet potentiel financier	*-35*		*-35*	*-39*	*0*	*-39*	*4*	*4*	
dont effet effort fiscal	*0*		*0*	*0*	*0*		*0*	*0*	

2029 - € par habitant	DGF
Montant nouveaux critères	**152,9 €**
Montant anciens critères	**274,7 €**
= Gain ou perte lié à la réforme	**-121,9 €**
dont effet nouveaux critères (PLF2023)	*-37,7 €*
dont effet potentiel financier	*-84,0 €*
dont effet effort fiscal	*-0,2 €*

Un manque à gagner de 51 K€

RESSOURCES CONSULTANTS FINANCES

Commune de L – La situation budgétaire actuelle

Commune de L - 420 habitants

€	budget	médiane strate 2021 29
Produits de fct. courant	**300 000 €**	
dont contributions directes	120 000 €	
dont DMTO	60 000 €	
dont DGF	90 000 €	
dont FPIC	20 000 €	
- Charges de fct. courant	**230 000 €**	
dont charges à caractère général	60 000 €	
dont charges de personnel	75 000 €	
dont charges de gestion courante	95 000 €	
= EPARGNE DE GESTION (EG)	**70 000 €**	
- Annuité de la dette	15 000 €	
= EPARGNE NETTE (EN)	**55 000 €**	
EPARGNE NETTE par habitant	**131 €**	**105 €**

Bonne situation budgétaire rétrospective :

- 223 €/habitant de DGF
- Poids de la DGF dans l'épargne Brute : 117%

➔Risque de déséquilibre si perte de 50 K€ de DGF ;

➔Perte intégrale de l'autofinancement.

Commune de L – Le risque DMTO

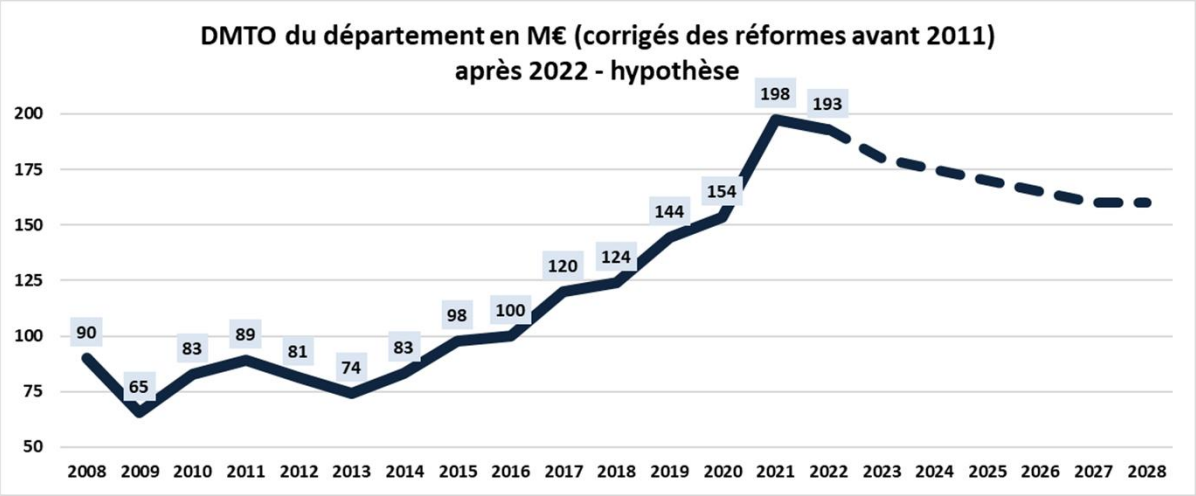
Danger n°1 – certain sauf abandon réforme …

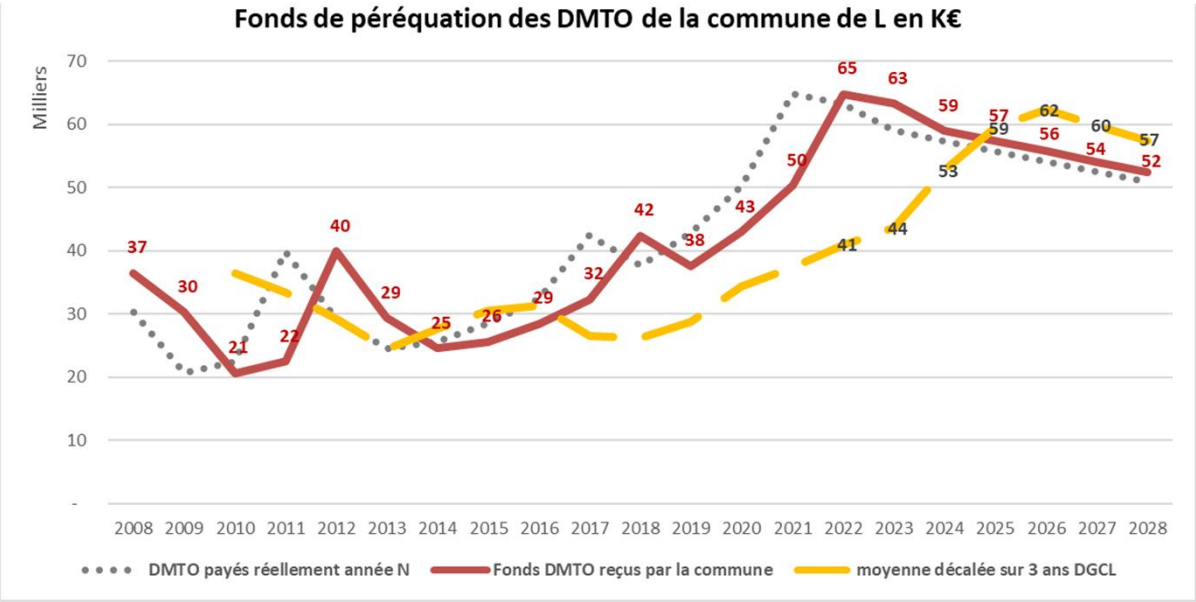
- ➔ Les DMTO pris en compte en 2022 sont ceux de 2018, 2019 et 2020 ;
- ➔ Cela veux dire que les très forts niveaux de DMTO de 2021, 2022 et 2023 ne sont pas encore pris en compte dans le calcul de la richesse ;
- ➔ 20 €/hab supplémentaires à intégrer dans le potentiel….

Danger n°2 – très probable …

- ➔ Si les DMTO venaient à baisser (baisse engagée) ;
- ➔ Hyp : on retrouve le niveau élevé d'avant le « boom » immobilier dans le Finistère ;
- ➔ Nous aurions concomitamment une forte baisse des recettes de DMTO et une forte baisse de la DGF ;
- ➔ **Une baisse continue des DMTO à partir de 2023 ne se verrait dans le potentiel qu'en 2027 !**

Remarque YP : Les DMTO sont des ressources exceptionnelles. Les élus n'ont aucune marge de manœuvre sur ces ressources. De plus les DMTO sont perçus pour les plus petites communes via les fonds Dép. dans une logique de péréquation. Le système de DGF et des Fonds départementaux vont fonctionner en sens inverse.





RESSOURCES CONSULTANTS FINANCES