



Les finances des communautés en 2012

Conjoncture et évolutions
prévisibles

ADGCF

15 décembre 2012

[Françoise Larpin]

Associée, Directrice Nationale

KPMG Secteur public

Tel: 01.55.68.90.08

Mail : flarpin@kpmg

[Jean Pierre Peretti]

Associé, Directeur de Région

Paris Centre Nord Normandie

KPMG Secteur public

Tel: 01.55.68.22.61

Mail : jpperetti@kpmg

L'impact des réformes en cours sur les finances des Communautés**Page**

[2]

- La réforme de la Taxe Professionnelle

[3]

- La réforme territoriale

[6]

- La question de l'évolution de la DGF

[7]

- La péréquation horizontale

[9]

Nouvelles marges de manœuvres et solutions pérennes ou conjoncturelles

[10]

- Les Sociétés Publiques Locales

[11]

- Le mécénat

[13]

- La mutualisation

[15]

- La gestion du patrimoine immobilier

[16]

- La mise en place d'outils de pilotage

[17]

**L'impact des
réformes en cours
sur les finances
des communautés**

Une réforme aux impacts financiers encore incertains, réduisant de façon significative l'autonomie fiscale des collectivités et bouleversant de façon importante la répartition des ressources entre contribuables.

Contexte

- Réforme de la taxe professionnelle en 2010 : en 2011 les collectivités ont découvert leur nouveau panier de ressources.
- Incertitudes et questionnements soutenus à ce jour :
 - Inconnues sur le mode de calcul de la CVAE ;
 - Inconnues sur les projections de l'évolution de cette ressource ;
 - Absence de connaissance des impacts réels et du coût total de la réforme de la TP après 2 ans.

Problématiques soulevées

- Perte d'autonomie fiscale : remplacement de taxes par des reversements étatiques à l'évolution incertaine.
- Report de la pression fiscale (et de la liberté fiscale de la collectivité) sur les ménages.
- Absence de lisibilité pour les contribuables.
- **Une liberté fiscale sur-encadrée : quelle capacité de décision fiscale ?**

Conséquences pratiques de la réforme

- La liberté de l'EPCI de faire varier les taux dépend des dispositions votées par les communes membres : règle de lien des taux.
 - L'ensemble des EPCI passe de fait en « fiscalité mixte » : l'impossibilité pour les EPCI en fiscalité mixte d'instaurer une DSC est supprimée.
 - La TASCOT : une ressource remplacée par une dynamique de ressource
 - En 2010, les collectivités perçoivent la TASCOT et sont prélevées d'un montant équivalent ;
 - Si le prélèvement est figé, la recette perçue dépend de la variation des bases et des taux.
- > En conséquence, il s'agit d'une dynamique en recette offerte aux collectivités : une opportunité d'augmenter les taux.

La réforme de la taxe professionnelle

Le report de la fiscalité sur les ménages

LES RECETTES FISCALES DES COMMUNES ET DES EPCI AVANT ET APRES REFORME

(en milliards d'euros)	avant	après
taxe d'habitation	9,940	14,740
taxe foncière sur les propriétés bâties	12,220	13,630
taxe foncière sur les propriétés non bâties (et taxe additionnelle)	0,770 -	0,770 0,060
taxe professionnelle cotisation locale d'activité	16,510	5,530
participation au titre du plafonnement VA	- 0,090	-
prélèvement sur la TP de France Télécom	- 0,540	-
transfert d'une partie des frais de gestion	-	2,100
sous-total 4 taxes	38,810	36,830
différence		- 1,980

(en milliards d'euros)	après
supplément droits de mutation à titre onéreux	0,340
nouvelles taxes sectorielles (éoliennes terrestres, tascom, supplément pylônes électriques)	1,040
dotations budgétaires supplémentaires	0,600
	1,980

Source : AMF

La réforme de la taxe professionnelle

Un outil permettant de concilier les objectifs du territoire, les équilibres financiers et les volontés politiques des communes et du groupement, tout en établissant un certain nombre de règles entre le groupement et ses communes membres.

Un levier : le pacte financier et fiscal

Définition

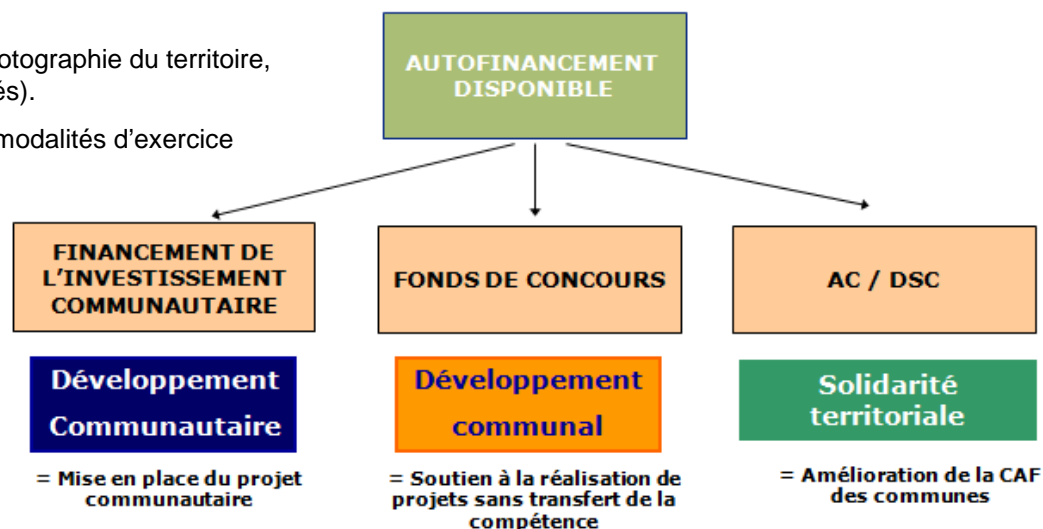
- Tentative d'élaborer des règles de fonctionnement coopératives entre communes et groupement dans le cadre d'un partage des moyens (versements communautaires, règles de liens, etc.).
- Outil par lequel le territoire (intercommunalité + communes) assure l'adéquation entre les objectifs qu'il se fixe dans le cadre du projet de territoire, et l'allocation des ressources, au sens large, dont il dispose.

Enjeux

- Assurer l'équité fiscale sur le territoire (rapport entre pression fiscale sur les entreprises et sur les ménages).
- Optimiser les ressources disponibles en adoptant une logique de territoire et non communale.

Méthodologie

- Bilan financier et fiscal du territoire (photographie du territoire, indicateurs fiscaux et étude des flux croisés).
- Définir le projet communautaire et les modalités d'exercice des compétences.
- Elaboration de règles communes et définition d'une politique de solidarité.



Une réforme visant à la rationalisation des périmètres intercommunaux et à la clarification des compétences, impactant de fait les finances et la fiscalité des collectivités.

Contexte

- Renforcement de l'intercommunalité avec un triple objectif :
 - Diminution du nombre de syndicats et développement des EPCI actuels (fusions, absorption, etc.) ;
 - Suppression des communes isolées ;
 - Réorganisation des compétences et des modes de financement.
- Calendrier rendu incertain par les récentes élections sénatoriales et les élections présidentielles à venir

Conséquences pratiques de la réforme

- Dans le cas de l'intégration d'une commune isolée : possibilité de lissage des taux sur 12 ans. Création de fait d'inégalités sur le territoire.
- Dans le cadre d'une fusion d'EPCI à FPU, application de la méthode dite des « taux moyens pondérés » (les rapports entre les taux de TH et de TF votés par l'EPCI sont égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les TMP de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres). Suite à la perception du nouveau panier de recettes et notamment de la part départementale de la TH, cela modifie en profondeur la répartition des contributions sur le territoire : surreprésentation de la TFB notamment.

La loi de finances rectificative 2011 comble un vide législatif concernant les EPCI à FPU issus de fusion qui pourront fixer les taux des taxes ménages selon les mêmes règles que lors de création ex-nihilo.

- Fin des financements croisés :
 - à compter du 1er janvier 2012, tout maître d'ouvrage devra assurer un minimum de 20% de prise en charge de toute opération d'investissement.
 - à compter du 1er janvier 2015, en l'absence de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, aucun projet ne pourra bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement du Département et de la Région sauf pour :
 - les communes de moins de 3500 habitants ;
 - les EPCI à fiscalité propre de moins de 50 000 habitants ;
 - les subventions accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme.

Une recette clé pour les EPCI dont le maintien et la stabilité semblent mis en péril dans le contexte actuel: réforme de la taxe professionnelle, réforme territoriale, Projet de Loi de Finances 2012, etc.

Contexte

- Gel de la DGF allouée aux collectivités dans le PLF 2012.
- Tensions sur l'évolution de cette ressource :
 - Progression démographique des groupements ;
 - Intégration des communautés renforcée avec impact sur le CIF voire sur une DGF modifiée dans le cadre de la réforme territoriale ;
 - Prise en compte d'un nouveau panier de ressources et par conséquent modification du calcul du potentiel fiscal ;
 - Diminution de la dotation de compensation dans le PLF 2012.

Problématiques soulevées

- **Comment continuer à bénéficier d'une DGF constante (au sein d'une enveloppe normée) si les critères d'attribution sont modifiés dans le sens d'une augmentation des reversements ?**
- Modification importante du calcul du potentiel fiscal : substitution à une ressource potentielle calculée avec l'application d'un taux moyen national (TMN), de ressources réelles résultant de l'ancien produit de TP (donc calculé en fonction du taux réel appliqué par la communauté)
 - > un taux de TP élevé donnera lieu à un potentiel fiscal nouvelle formule supérieur au potentiel fiscal précédent donc à une baisse des versements au titre de la DGF (compensés pour les EPCI bénéficiant de mécanismes de garantie)
 - > un taux de TP faible donnera lieu à un potentiel fiscal nouvelle formule plus faible que ne l'était le potentiel fiscal précédent engendrant donc une hausse de DGF
- **Deux éventualités pour la pérennité du dispositif :**
 - **la baisse de la valeur du point : Quelles conséquences pour les collectivités ?**
 - **la révision des mécanismes de garantie : Une démarche contre-productive dans un contexte de renforcement de l'intercommunalité ?**

La question de l'évolution de la DGF

Illustrations

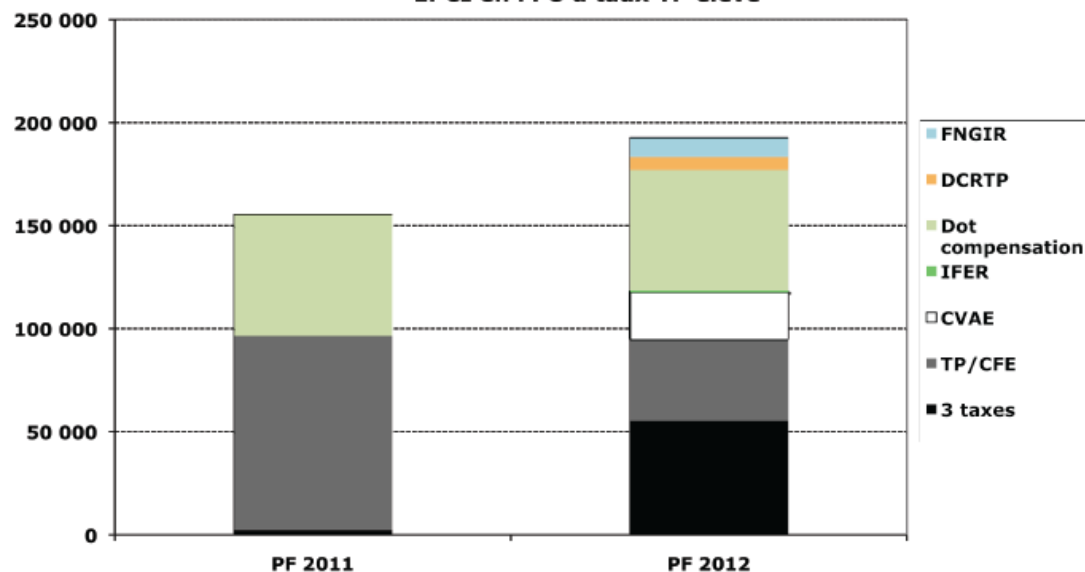
	Dotation d'intercommunalité			Dotation de compensation			DGF TOTALE	
	En millions d'euros	Moyenne en euros/hab.	en % sur la DGF totale	En millions d'euros	Moyenne en euros/hab.	en % sur la DGF totale	En millions d'euros	Moyenne en euros/hab.
CA	1 049	45	31%	2 346	102	69%	3 395	147
CC TPU	582	34	40%	857	49	60%	1 438	83
CCFA	271	22	83%	57	5	17%	328	27
CU	623	81	36%	1 087	140	64%	1 710	221
SAN	17	49	22%	60	176	78%	77	225
Total	2 542	42	37%	4 407	73	63%	6 948	115

Nombre de communautés bénéficiant d'un régime de garantie en :

En %	2007	2010
CA	37%	43%
CC FPU	21%	42%
CCFA	33%	30%
Total	29%	36%

Impact du remplacement de la TP par le panier fiscal sur le Potentiel fiscal

- EPCI en FPU à taux TP élevé



Source : AdCF

La péréquation horizontale

Un dispositif intéressant, permettant la redistribution de richesses sur le territoire, mais aux modalités pratiques difficilement définissables.

De profondes modifications du dispositif initial décidées par l'Assemblée Nationale et le Sénat.

Contexte

- La création d'un Fonds de Péréquation des recettes fiscales Intercommunales et Communales (FPIC) qui permettrait une répartition de richesse horizontale sur la base de la mesure de la richesse du territoire (Potential fiscal intercommunal agrégé (PFIA)).
- Des discussions en cours sur les modalités pratiques :
 - La création d'un 7^e strate afin de favoriser la répartition des fonds par l'Assemblée, dispositif abandonné par le Sénat au profit d'un coefficient croissant en fonction de la taille démographique ;
 - L'allongement d'un an de l'objectif de plein fonctionnement du FPIC (2016 et non 2015) ;
 - La question de la prise en compte de l'effort fiscal ;
 - L'articulation avec la participation au FSRIF.
- Le prélèvement sera effectué sur les ensembles intercommunaux ou, à défaut, sur les communes isolées dont le potentiel financier par habitant est supérieur à 0,9 fois la moyenne de la strate.

Information du 05/12/11 : Le Sénat relève le seuil du prélèvement à 1, décide de la prise en compte du « coût de la vie locale » (prix des loyers) dans le calcul de l'indice synthétique des ressources et exclusion des communes percevant la DSU des communes contributrices

Problématiques soulevées et impacts pratiques

- Situation des communes disposant d'un écart de richesse avec le territoire :
 - Quid des communes riches situées dans une intercommunalité pauvre ? Possibilité d'échapper à un prélèvement..
 - Quid des communes pauvres dans une intercommunalité riche ? Risque d'être davantage prélevées.
- Contribution étonnante de certaines collectivités : sur 250 collectivités percevant la DSU, 129 communes seraient contributrices (**élément modifié par le Sénat**)
- Incohérence entre le montant du prélèvement moyen par habitant et le montant de la dotation de base par habitant attribué aux communes au sein de la DGF :
 - le montant de dotation de base par habitant augmente avec la taille de la commune, dans un rapport de 1 à 2 ;
 - la strate pour laquelle le montant de la contribution moyenne par habitant est le plus élevé est la 1^{ère} strate (- de 10 000 habitants); il est inférieur dans les strates suivantes, tout au moins en cas de prise en compte des communes isolées.

Information du 30/11/11 : La commission des Finances du Sénat décale d'un an la mise en place du FPIC

Information du 05/12/11 : La mise en place du fonds de péréquation est maintenue sous condition de la mise en place d'une clause de revoyure en Septembre 2012.

**Nouvelles marges
de manœuvre et
solutions pérennes
ou conjoncturelles**

Une structure juridique nouvelle permettant d'allier rapidité d'exécution, performance, transparence à l'ancrage territoriale et la prise en compte des intérêts locaux à moyen et long terme.

Définition

- Des entreprises au service des collectivités locales, des territoires et de leurs habitants.
- Une quarantaine de domaines d'activité au cœur de notre quotidien : aménagement, logement, transports, tourisme, énergie, déchets, immobilier, loisirs et culture, stationnement, funéraire, production distribution et fourniture d'énergie, etc.
- Depuis la loi de développement des SPL (mai 2010), 2 structures différentes : Société Publiques Locales d'Aménagement, Sociétés Publiques Locales.
- 3 domaines de compétences : les opérations d'aménagement, l'exploitation de SPIC et les activités d'intérêt général.

Enjeux

- Assurer l'exercice d'un service industriel et commercial ou d'une activité d'intérêt général sur le territoire de plusieurs collectivités dans un contexte de redistribution des compétences (réforme territoriale).
- Maîtriser le développement urbain et l'aménagement sur le territoire.

Atouts et contraintes

- Souplesse, réactivité, performance : application des principes de gestion des entreprises.
- Facilité de suivi des comptes et absence de risque de gestion de fait : mise en œuvre de la comptabilité privée.
- Gain de temps et de frais : pas d'obligation de mise en concurrence.
- Ancrage territorial et transparence : contrôle interne et externe renforcés, rapport du délégué transmis aux élus.
- Distanciation des élus face aux aléas du service : responsabilité du délégué qui est en première ligne.
- S'appuyer sur un opérateur unique contrôlé à 100%.

- Nécessité d'apporter 100% du capital de la SPL : possibilité de réaffectation de ressources ou d'apport de biens en nature.
- Intervention limitée au territoire des collectivités actionnaires.

Les sociétés publiques locales

Une structure permettant de faire face aux contraintes identifiées sur d'autres montages.

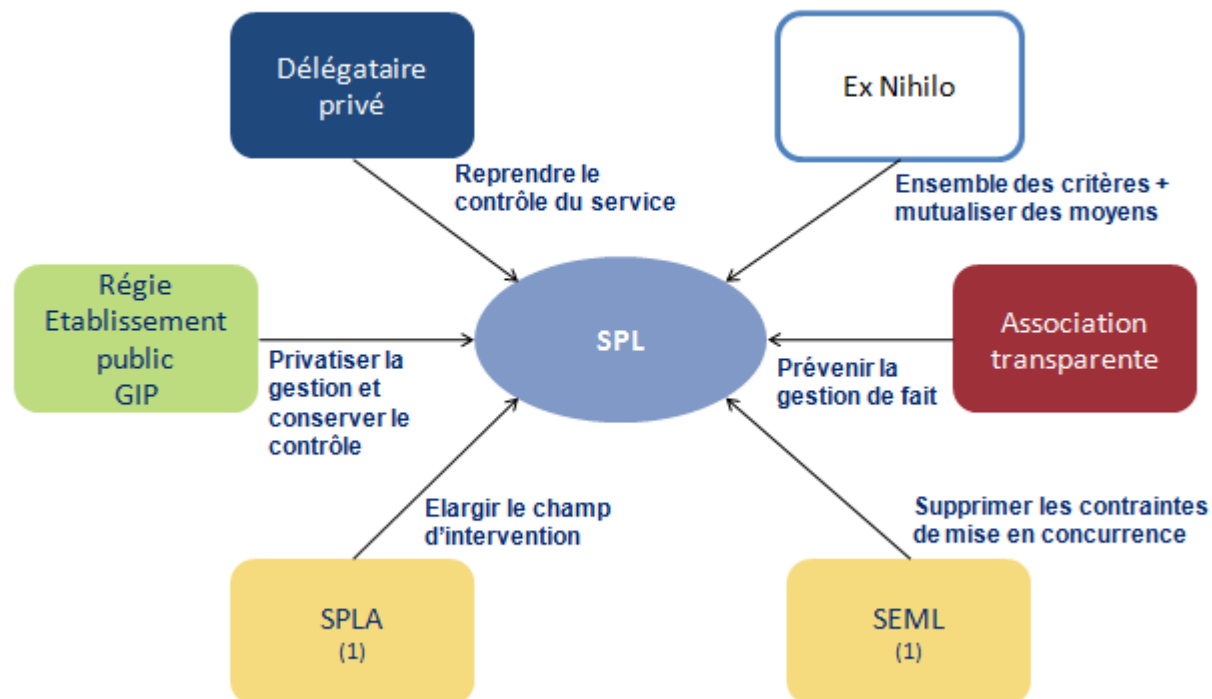
Quelques chiffres

- 1 073 entreprises publiques locales dont 1 015 SEM, 22 SPL et 36 SPLa.
- 70 000 salariés.
- 225 K€ de capital minimum pour une SPL de construction.
- 150 K€ de capital minimum pour une SPL d'Aménagement.

Exemple :

La SPL TOURS VAL DE LOIRE TOURISME

Secteur : Tourisme, Culture et Loisirs
 Domaine : Gestion d'équipements culturels
 Activité principale : 3-02.1 Gestion de sites et de monuments patrimoniaux



(1) : simple transformation statutaire: objet et/ou détention du capital

Source : Fédération des EPL

Un recours aux entreprises dans une démarche gagnant/gagnant permettant de financer des projets d'intérêt général tout en renforçant l'attractivité du territoire, sujet au cœur des compétences des intercommunalités.

Définition

- Versement d'un don (numéraire, nature, en compétence) à un organisme pour l'exercice d'une activité d'intérêt général sans pour autant que l'entreprise reçoive une contrepartie directe ou indirecte.
- Se différencie du sponsoring (parrainage) : démarche commerciale explicitement calculée et aux retombées commerciales quantifiables.
- S'entend au sens large pour les actions en matière humanitaire, sportive, d'innovation et de recherche, d'environnement ou de préservation de la culture et des langues.

Enjeux

- Bénéficiaire de financements dans le cadre d'action permettant de développer l'attractivité du territoire et son rayonnement local.
- Assurer le financement d'une manifestation culturelle ou sportive ou la rénovation du patrimoine de la collectivité.

Atouts et contraintes

- Une démarche gagnant/gagnant permettant à l'entreprise des réductions d'impôts (60% du don dans la limite de 0.5% du chiffre d'affaire).
- Un don pouvant prendre des formes diverses : mise à disposition de compétence et de personnel, paiement d'un loyer, etc.
- Une démarche permettant de renforcer le prestige de la collectivité et de l'entreprise, voire de créer de la cohésion sociale autour d'un projet.

- Nécessité de participer à l'exercice d'une œuvre d'intérêt général : une faible limitation du champ d'intervention.
- Nécessité pour l'entreprise de ne pas bénéficier de contrepartie : une démarche volontaire sans retombées commerciales directes.
- Nécessité de financer un organisme d'intérêt général : la nécessaire structuration du recours au mécénat par la collectivité pour écarter ce risque.

Le mécénat

Une nécessaire structuration du recours au mécénat pour s'écarter du régime juridique du parrainage.

Quelques chiffres

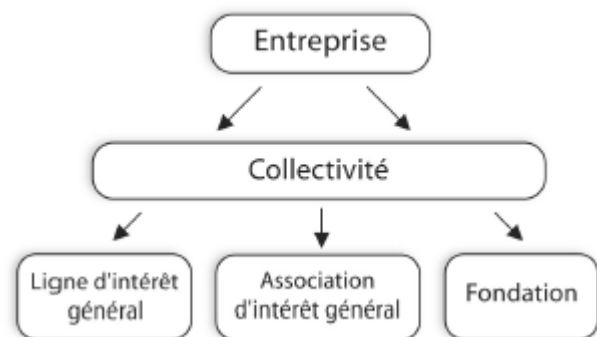
- 2,5 milliards d'euros consacrés au mécénat en 2010.
- 73% des mécènes sont des petites et moyennes entreprises (- de 500 employés).
- 33% des mécènes pratiquent le versement de don en nature (loyer, paiement de salaire, mise à disposition de locaux, etc.).
- 57% des mécènes sont implantés en région.

Exemple de mise en œuvre pratique : subvention d'un Opéra par des entreprises du territoire

- L'Opéra, en régie directe de la ville, peut créer un club d'entreprises sous la forme d'une association d'intérêt général (ou d'une fondation) lequel répondra ainsi au critère de l'intérêt général au sens fiscal du terme. L'objet du club sera de faciliter l'accès de l'Opéra à un public défavorisé. Les entreprises mécènes potentiels deviendraient alors adhérentes au Club qui remettrait à chacun un reçu de « dons aux œuvres ».

Exemple de mise en œuvre pratique : subvention de la rénovation du patrimoine de la collectivité

- Le critère de l'intérêt général est réputé rempli par lorsque le bénéficiaire est un organisme à la gestion désintéressée, et exerçant une activité non lucrative. Il est donc de fait rempli par une collectivité locale. Dans ce cas, aucun montage juridique n'est nécessaire et la collectivité inscrira les recettes sur une ligne comptable identifiée (« ligne d'intérêt général »).



Exemple :

Lille 2004

Projet culturel mené par la municipalité de Lille à l'occasion de sa désignation comme Capitale européenne de la culture en 2004.

Mécénat : 82 entreprises et 350 commerçants pour un budget total de 13 M€

La mutualisation

Un outil à double vertu :

- Développement et renforcement de l'intercommunalité,
- Réduction des dépenses portées par les collectivités en optimisant la gestion des services.

Définition

- La mutualisation est la mise en place d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales .
- Elle se caractérise par sa diversité :
 - Diversité de ses objets : la mutualisation peut porter sur les services ou sur des biens ;
 - La mutualisation pouvait être verticale ou horizontale : elle est verticale lorsqu'elle lie une commune à son EPCI ; la réforme territoriale a supprimé la mutualisation horizontale entre communes ;
 - Diversité des niveaux d'intégration : peut aller de la mise à disposition des services d'une collectivité au profit d'une autre à la mise en commun des moyens ;
 - Diversité des instruments : la mutualisation peut passer par la voie de la création d'un organisme ad hoc (syndicat mixte); elle peut aussi passer par voie conventionnelle (mise à disposition de services, de moyens, groupements de commande, etc.).

Enjeux

- Un objectif pour le futur : améliorer l'efficacité de l'action publique en offrant à une collectivité des outils pour réaliser efficacement ses missions et renforcer la cohérence de l'action publique sur le territoire.
- Un objectif pour le présent : permettre de redéployer les ressources pour améliorer (ou de conserver) le niveau de service existant.

Contraintes

- Une sécurité juridique pas toujours garantie.
- Une mise en œuvre opérationnelle complexe : difficultés techniques, renchérissement du coût du projet, adhésion difficile des agents, chaîne de décision alourdie.

Exemple :

Communauté : Lamballe Communauté

Mutualisation des services à la personne en matière de petite enfance,

Le plus : une gestion mutualisée des RH pour l'organisation des formations continues, diminution des coûts (personnel qualifié) et amélioration du service (horaires d'ouverture plus larges)

Source : AdCF

Une ressource conséquente souvent négligée par les collectivités faute de disposer d'un recensement précis des biens disponibles et de leur état d'usage.

Un levier permettant des économies et la perception de recettes complémentaires.

Définition

- Des biens relevant du domaine public (4/5° du patrimoine bâti des villes moyennes) et du domaine privé.
- Différentes affectation : actifs d'exploitation (cimetière, locaux, équipement sportif, crèche, routes), actifs de développement (réserves foncières, locaux désaffectés), actifs de rendement (logement, concessions).

Enjeux

- Disposer de ressources complémentaires dans un contexte de diminution des marges de manœuvres et assurer la couverture des frais d'entretien.
- Optimiser la gestion du patrimoine afin de transformer une ressource exceptionnelle en recette pérenne.
- Renforcer la situation financière de la collectivité pour rassurer ses partenaires bancaires.
- Mieux évaluer les besoins de grosses réparations et de dépenses de renouvellement (notamment pour les biens amortis).
- Calculer de façon plus fine les amortissements pouvant être pris en compte dans la tarification à l'usager.
- Faciliter les choix de gestion : est-il plus intéressant de louer ou de vendre ?

Modalités

- Recensement du patrimoine cessible et du patrimoine louable.
- Mise à jour de l'état des immobilisations et du patrimoine dans les documents budgétaires (mise à jour du bilan).
- Evaluation des charges liées à l'entretien du patrimoine afin de définir un loyer adapté.

Quelques chiffres

- Patrimoine bâti des EPCI : 553 M€
- Réserve foncière des EPCI : 54 M€
- Coût d'entretien : 8% du budget de fonctionnement.
- 150 K€ de capital minimum pour une SPL d'Aménagement.

Source : Fédération des Maires des Villes moyennes

Exemples :

- Ville d'Angers : Utilisation double de locaux scolaires : école et centre de loisirs. (idée de « destination » ou « objet » du bien)
- Location de salle des fêtes communales pour fêtes et réceptions privées
- Suppression d'une subvention à l'association lorsqu'un local est gracieusement mis à disposition, afin de supprimer le double concours financier
- Recalcul de l'ensemble des loyers perçus par la collectivité pour couvrir au minimum les frais d'entretien

Un dispositif essentiel pour mettre en perspective la situation de la collectivité, comprendre les résultats financiers et prendre des décisions adaptées au contexte interne.

Définition

- Outil d'évaluation de l'organisation constitué de plusieurs indicateurs de sa performance sur une période donnée.
- Mise en place par étapes :
 - Cadrage des projets de direction pour réinvestir les projets et objectifs de services prioritaires en vue de créer les tableaux de bord de pilotage et d'identifier les principaux indicateurs du projet d'établissement ;
 - Elaboration des tableaux de bord pour mettre en œuvre un système d'évaluation et de pilotage, stratégique et opérationnel ;
 - Mise en place d'une procédure de reporting et de suivi en interne ;
 - **Définition de seuil d'alerte en concertation avec les élus ;**
 - Concertation sur les résultats.

Enjeux

- Disposer d'outils permettant de bénéficier d'une clé de lecture des résultats de la collectivité et des moyens financiers mis en œuvre.
- Anticiper les dépenses de demain et faciliter la prise de décision en amont.
- Optimiser les moyens et ressources de la collectivité (politique d'optimisation des coûts).
- Fournir à l'équipe de direction, les outils de pilotage pour un management par projet efficient.

Exemple de mise en œuvre pratique :

- Réalisation d'un benchmark afin de définir le coût moyen d'exploitation observé pour un équipement (ex : crèche).
- Pilotage de la masse salariale service / service et mesure des impacts du grade et de la filière.
- Mise en place d'outil de pilotage de la masse salariale (GPEC par exemple) afin de réfléchir à l'organisation des moyens humains.
- Evaluation du coût du transport par type d'utilisation (scolaire, urbain, à la demande, etc.).

