

FINANCES ^{ET} **fiscalité** DES INTERCOMMUNALITÉS



Les pactes financiers et fiscaux des intercommunalités

Entre réforme territoriale
et restrictions budgétaires,
un renouvellement
des solidarités intercommunales



Laurence PENHOÛT

Vice-présidente ADGCF
en charge des Finances
et de la Fiscalité

Économies imposées, suppression de la taxe d'habitation, interrogations sur le devenir de la TFPB et de la CVAE, révision des valeurs locatives... Les annonces du Gouvernement concernant la fiscalité locale et les finances des collectivités se banalisent tant elles sont récurrentes. Pourtant, derrière ces déclarations d'intention, appelant à de nouveaux transferts et réajustements, semblent se cacher les prémises de profondes mutations. En effet, les dynamiques de mondialisation combinées aux innovations numériques bousculent voire remettent en cause notre système fiscal centralisé. Ces évolutions demandent aux États de s'adapter aux réseaux de territoires et d'entreprises et d'inventer une nouvelle approche de la fiscalité et des finances publiques, plus locale et surtout plus horizontale, afin de mieux répondre aux enjeux sociétaux contemporains.

En attendant, les concours de l'État s'érodent et ce dernier nous demande de faire toujours plus d'économies tout en délivrant plus de services. C'est dans ce contexte que l'ADGCF propose une collection de 7 livrets consacrés aux ressources communautaires : **Panorama des finances intercommunales – Guide sur les pactes financiers et fiscaux – Les nouveaux modes de financements des collectivités – Révision des valeurs locatives des locaux économiques – Comment mettre en œuvre l'instruction M57 – La dématérialisation dans les services finances et l'optimisation financière via l'achat public**. Ce socle de connaissances à disposition de nos collègues et de leurs services vise à leur offrir des solutions de planification et d'optimisation concrètes illustrées d'avis d'experts et de retours d'expériences.

Bonne lecture !

som mai re.

édito	p. 7
--------------	------

introduction	p. 8
---------------------	------

chapitre 1

Le pacte financier et fiscal, d'un dispositif obligatoire au fruit du volontarisme local	p. 12
---	-------

- Les pactes financiers et fiscaux métropolitains p. 12
- Une obligation légale pour les collectivités signataires d'un contrat de ville p. 14
- Des initiatives spontanées renforcées par l'intégration des intercommunalités p. 15

chapitre 2

Des outils renouvelés ou assouplis à l'appui de stratégies financières intercommunales innovantes	p. 16
--	-------

- Des outils prévus par les textes p. 16
- Des outils mis en œuvre dans le cadre d'une ingénierie financière et fiscale de plus en plus complexe p. 21

chapitre 3

Une démarche méthodologique nécessairement pilotée et concertée	p. 24
--	-------

- Le partage du diagnostic : un préalable indispensable p. 24
- Une phase de réflexion et d'arbitrage p. 26
- La formalisation du pacte p. 26

chapitre 4

Témoignages et partage d'expériences sur la mise en place de pactes financiers et fiscaux	p. 28
--	-------

- Les enseignements tirés des recueils de témoignages p. 28
- Carcassonne Agglo p. 30
- Communauté de communes du Grand Cubzaguais p. 32
- Saint-Brieuc Armor Agglomération p. 36
- Communauté d'agglomération Châlons-en-Champagne p. 38
- Brest Métropole p. 40
- Communauté de communes du Val d'Amour p. 42
- Valence Romans Agglomération p. 44
- Communauté de communes du Pays d'Héricourt p. 46
- Communauté d'agglomération de Saint-Dizier, Der & Blaise p. 48



Foto: © Studio Laure

édito.

La reconfiguration des intercommunalités, les restrictions budgétaires imposées ou incitées, les transferts de compétence, la réforme fiscale annoncée de suppression de la taxe d'habitation, sont autant de sujets qui bousculent l'équilibre des relations financières et fiscales au sein du bloc communal.

Ces évolutions ont favorisé l'émergence de stratégies financières plus intégrées et davantage orientées vers l'optimisation des ressources du territoire et la recherche d'une adéquation avec les charges supportées par chacun des échelons.

La réglementation est venue élargir et assouplir les outils à disposition des collectivités, qui y font appel ou les conjuguent de manière innovante dans le cadre d'une ingénierie financière et fiscale de plus en plus complexe.

Ces démarches nécessitent d'associer largement les élus communaux ce qui incite les communautés à formaliser leur pacte et à se saisir de l'occasion pour s'interroger sur l'indispensable complémentarité et coopération entre les communes et l'intercommunalité et l'intérêt d'une réflexion partagée.

Qu'est-ce qu'un pacte financier et fiscal ? Quels sont les différents types de pactes et sur quelles bases juridiques reposent-ils ? À quoi sert un pacte financier ? Quels sont les mécanismes et outils qui peuvent être mobilisés ? Quelles sont les règles qui procèdent à son élaboration ? Quelles sont les bonnes pratiques suivies par les communautés dans l'élaboration de leur pacte ? Existe-t-il des écueils dans l'écriture d'un pacte et comment les prévenir ?

Parce qu'il emporte des conséquences sur des sujets sensibles qui peuvent toucher à des accords politiques historiques, le pacte financier et fiscal active la sensibilité des élus. Sujet à enjeux de nature politique, le pacte financier et fiscal s'apparente bien souvent à un pacte de confiance. Le présent livret a vocation à rappeler les grands principes et les outils existants en matière de pactes financiers et fiscaux intercommunaux et à proposer des éléments de méthodologie pour leur élaboration. Il présente également une série de témoignages recueillis auprès de communautés qui partagent leur expérience de construction d'un pacte financier et fiscal.

Bonne lecture



Françoise LARPIN

Associée, directrice nationale
Secteur public KPMG



INTRODUCTION

Un pacte de confiance

La montée en puissance de l'intercommunalité au sein du bloc communal s'explique par les mutations récentes qu'a connu le paysage intercommunal au travers des élargissements de périmètres et de compétences. Cela se traduit concrètement, comme l'a souligné le secrétaire général de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, Thomas Rougier, par la concentration à l'échelon intercommunal de près du tiers des dépenses d'équipement, par le prélèvement en moyenne de 45 % de la fiscalité du bloc communal et par l'augmentation très sensible des flux financiers entre communes et intercommunalités.

Ce renforcement des intercommunalités s'inscrit dans un contexte de réduction des déficits publics et de réforme de la fiscalité locale, ce qui pose la question de la soutenabilité financière des services et projets portés par les intercommunalités ou de l'allocation des ressources dans le bloc communal.

De fait, jusqu'alors souvent limitée à des dispositifs épars et des accords tacites, l'organisation des relations financières entre les EPCI et leurs communes membres a évolué ces dernières années ; le contexte de restriction budgétaire incitant les ensembles intercommunaux à mieux structurer ces relations et à les mettre en cohérence avec le projet politique local.

La formalisation des règles régissant les relations financières et fiscales entre les EPCI et leurs communes membres prend généralement la forme d'un pacte financier et fiscal, parfois dénommé pacte financier de solidarité. L'élaboration d'un tel pacte est rendue obligatoire pour les EPCI à fiscalité professionnelle unique signataires d'un contrat de ville (loi n° 2014-173 du 21 février 2014), mais il peut aussi être le fruit d'un volontarisme local. Le pacte peut s'analyser comme une charte de principes sur lesquels les communes s'engagent pour donner corps au projet intercommunal et rendre plus lisible et cohérente la stratégie financière et fiscale du bloc communal.

Dénué de valeur juridique, en dehors des cas où son existence est imposée par le droit, le pacte financier et fiscal est avant tout un pacte de confiance.

Les intercommunalités face à un nouveau paradigme : plus intégrées mais plus contraintes

Le paysage intercommunal est en pleine mutation sous le coup des réformes et des baisses de dotations.

Sous l'impulsion de la loi NOTRe du 7 août 2015, les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ont complètement revu la carte intercommunale. Nous avons assisté à une réduction drastique du nombre d'EPCI, ce mouvement ayant touché tous les départements, et par là même à un élargissement de leur périmètre et des problématiques territoriales. Au 1^{er} janvier 2018, la France comptait 1 263 EPCI contre 2 062 au 1^{er} janvier 2016, soit un nombre réduit de près de 40 %.

La réforme territoriale organise également une montée en puissance de l'intégration intercommunale sur plusieurs années. La Loi NOTRe impose ainsi le transfert, aux communautés de

communes et communautés d'agglomération, de plusieurs compétences structurantes pour le territoire, comme le développement économique, la promotion du tourisme, la gestion des milieux aquatiques (effectif depuis début 2018), la collecte et le traitement des déchets ménagers (à horizon 2020) ou encore l'eau et l'assainissement. Le transfert de ces compétences obligatoires conduit à renforcer l'intégration et la solidarité intercommunale. En parallèle, l'évolution des ressources du bloc communal a été fragilisée.

Depuis près de 10 ans, l'environnement financier et fiscal des collectivités territoriales s'est transformé. L'année 2010 a profondément marqué cette évolution, avec la suppression de la taxe professionnelle qui a mis fin, pour les EPCI à fiscalité professionnelle unique, au principe de spécialisation de la ressource fiscale économique.

L'interdépendance des intercommunalités avec leurs communes membres pour le partage de la fiscalité ménages s'en est trouvée renforcée.

Dans le même temps, les collectivités ont subi le gel des dotations, avant qu'elles n'entament leur baisse entre 2013 et 2017. L'enveloppe totale de dotation globale de fonctionnement versée aux collectivités a ainsi baissé d'un quart, passant de 41,5 milliards d'euros à 30,8 milliards d'euros.

Bien que certains territoires sortent fragilisés par ces baisses de ressources, la Loi de Programmation des Finances Publiques (LFPF) pour 2018-2022 maintient l'objectif de réduction du déficit public et donc l'effort demandé aux administrations publiques avec un nouvel effort d'économie de 50 milliards sur la période, dont 13 milliards (soit 26 % de l'effort) pour les administrations publiques locales.

L'effort demandé se traduit par un double objectif, d'une part la limitation de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement à +1,2 % par an ; d'autre part la réduction du besoin de financement de 2,6 milliards par an pour parvenir à un désendettement total de 13 milliards sur 5 ans.

Le transfert de nouvelles compétences obligatoires conduit à renforcer l'intégration et la solidarité intercommunale.

C'est ainsi qu'est née la démarche de contractualisation avec les 322 plus grandes collectivités parmi lesquelles 145 communes et 62 EPCI à fiscalité propre.

Les transferts de compétences et les élargissements de périmètre modifient l'équilibre sur lequel étaient assises les relations financières entre communes et intercommunalité. Les réformes aboutissent donc à l'émergence d'un nouveau paradigme. À l'échelle nationale, les EPCI couvrent des territoires plus larges et moins homogènes, ils concentrent de plus en plus de compétences et subissent une contrainte financière croissante.

L'évolution des pactes financiers et fiscaux

La mise en œuvre d'une démarche constitutive d'un pacte financier et fiscal est de fait favorisée par la réforme territoriale et la baisse des ressources publiques locales.

Les fusions d'EPCI ont pu générer des crispations relatives aux différences entre les pactes financiers préexistants à la fusion (écarts de méthode d'évaluation de charges transférées, attribution d'une dotation de solidarité communautaire, politique de fonds de concours,...) qui portent le risque de bloquer ou parasiter l'action politique de la nouvelle communauté.

L'élaboration ou la refonte des pactes financiers et fiscaux des nouveaux EPCI issus d'une fusion ou d'une extension de périmètre offre l'occasion d'instaurer une phase de dialogue et d'échange, souvent nécessaire pour apprendre à se connaître et lever les présupposés, surtout quand le regroupement intercommunal s'est fait de manière plus ou moins contrainte.

La réforme territoriale et la baisse des finances publiques favorisent la mise en œuvre d'un pacte financier et fiscal.



Fotolia © sirastock

Dans ce cadre, la définition d'un nouveau pacte financier assure une transparence et une déclinaison financière du nouveau projet de territoire.

Cette démarche permet de jeter les bases d'une nouvelle gouvernance financière partagée sur le territoire communautaire et constitue un des facteurs clés de succès de la nouvelle carte intercommunale. Ce travail peut d'ailleurs commencer avant même la fusion, pour en anticiper les conséquences ou préparer les élus à appréhender ce nouveau mode de gouvernance

Sur le fond, l'objectif des pactes financiers et fiscaux s'en trouve modifié.

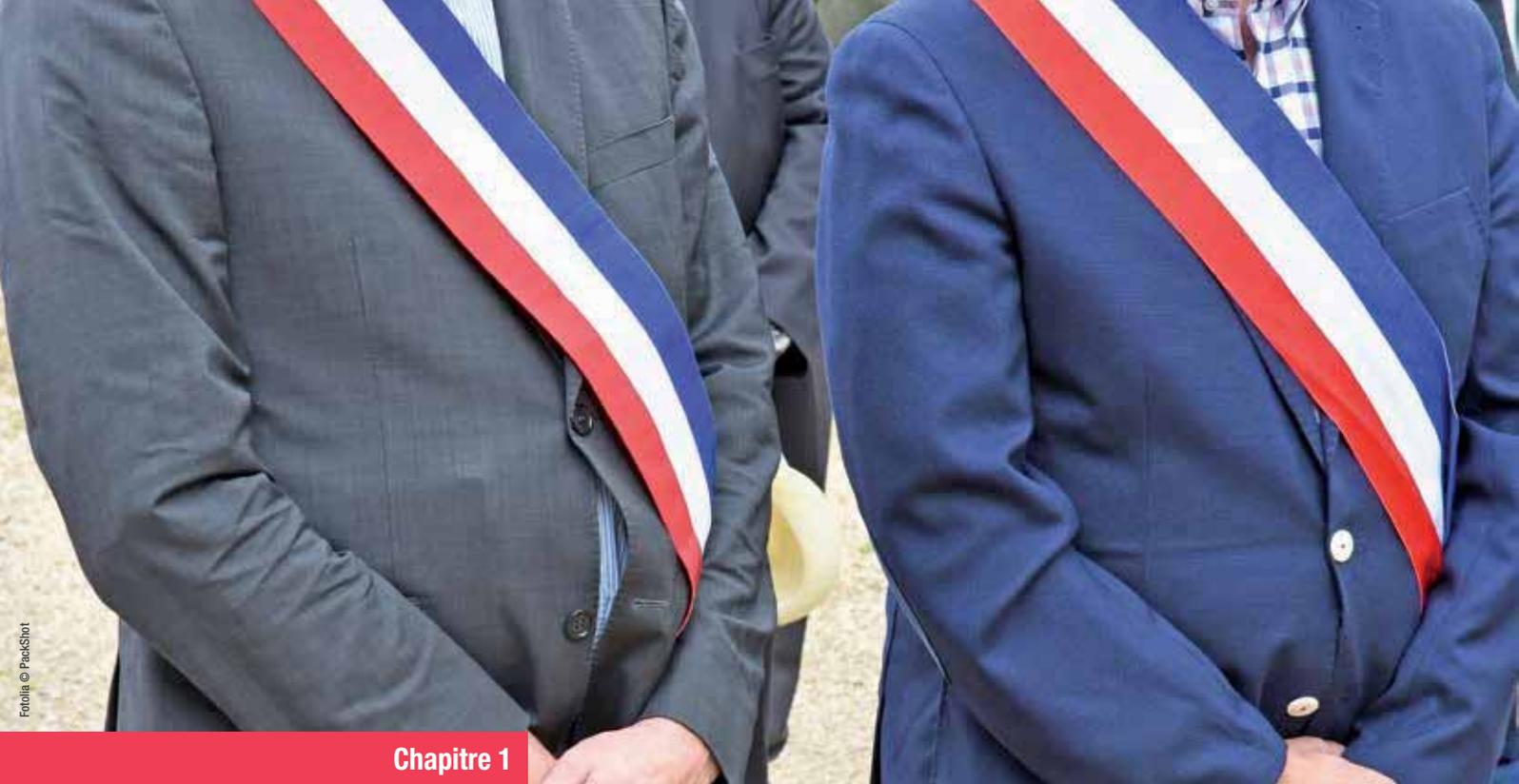
Les premières générations de pactes financiers et fiscaux avaient

en effet pour objectif principal de régir les relations financières entre l'EPCI et ses communes dans une logique essentiellement redistributive. Il s'agissait le plus souvent de partager la dynamique de ressources confiées à l'intercommunalité notamment en cas de passage au régime de la taxe professionnelle unique.

Aujourd'hui, du fait de la contrainte financière qui s'accroît, l'enjeu des nouveaux pactes financiers et fiscaux est plus complexe : maîtriser la coordination du levier fiscal, optimiser les ressources qui se raréfient et assurer la bonne adéquation des ressources avec les compétences exercées et plus largement le projet de territoire dont le pacte financier et fiscal constitue un volet à part entière. Ainsi, les outils utilisés s'orientent

davantage vers une logique gagnant-gagnant, lorsqu'ils ne visent pas un soutien direct des communes au budget intercommunal.

Cette révolution copernicienne des relations financières intercommunales s'accompagne également d'une dimension plus politique donnée aux pactes financiers en formalisant les moyens dont le territoire choisit de se doter pour financer son projet et en donnant à celui qui est chargé de le mettre en œuvre les moyens financiers idoines.



Le pacte financier et fiscal, d'un dispositif obligatoire au fruit du volontarisme local

Le pacte financier est fiscal (PFF) est obligatoire dans trois cas : pour la Métropole du Grand Paris, pour la Métropole d'Aix-Marseille-Provence et pour les collectivités signataires d'un contrat de ville. Néanmoins, beaucoup d'EPCI, non concernés par cette obligation légale, se dotent d'un pacte financier et fiscal, plus ou moins formalisé, plus ou moins intégrateur pour l'ensemble intercommunal.

LES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX MÉTROPOLITAINS

La Métropole du Grand Paris et la Métropole Aix-Marseille-Provence sont tenues d'élaborer un pacte financier et fiscal métropolitain.

Le pacte financier et fiscal de la Métropole du Grand Paris

Le statut particulier de la Métropole du Grand Paris (MGP), créée le 1^{er} janvier 2016, prévoit qu'elle élabore un pacte financier et fiscal métropolitain. L'article L.5219-11 du CGCT dispose que la MGP peut instaurer une dotation de solidarité communautaire (DSC) facultative au profit des communes, dont le montant est réparti en fonction de

critères de péréquation concourant à la réduction des disparités de ressources et de charges entre les communes. À ce jour, la MGP n'a pas institué de DSC.

Le pacte peut faire l'objet d'une révision annuelle dans les conditions de son adoption, soit à la majorité des deux tiers du conseil métropolitain.

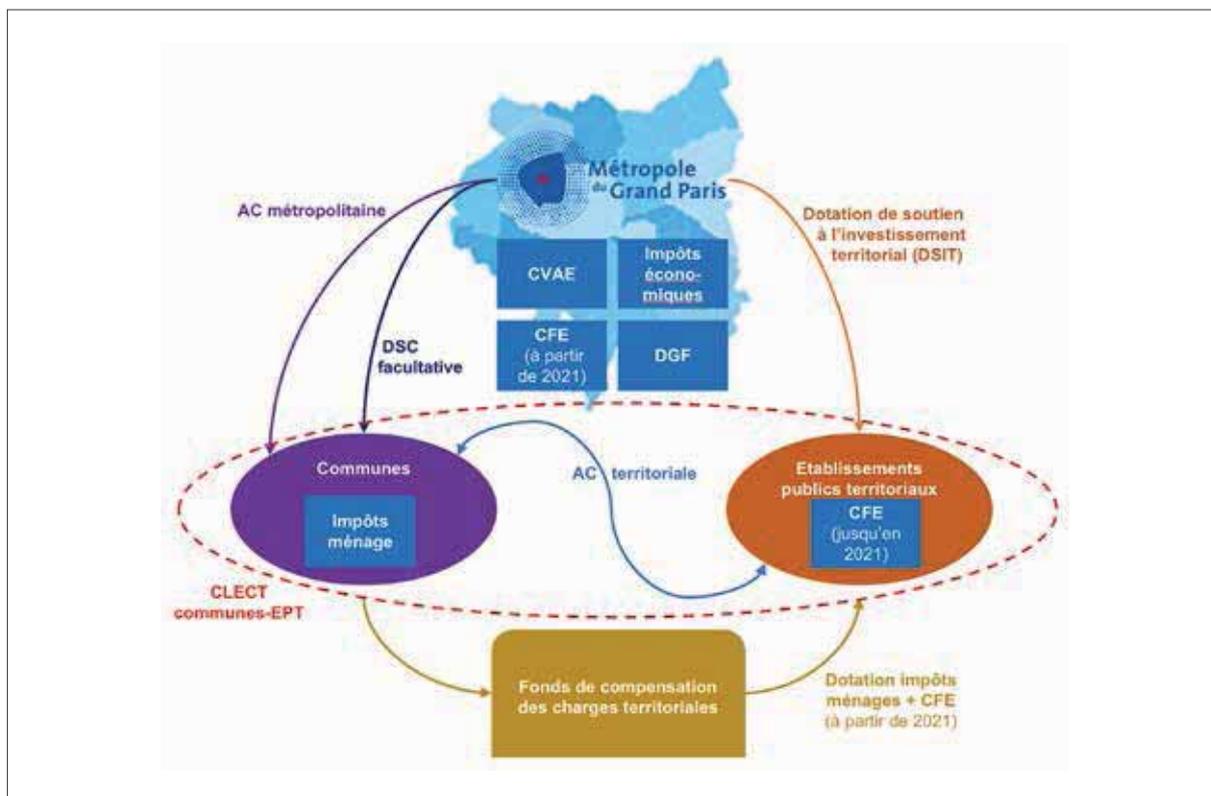
Son originalité réside dans la coopération tripartite entre les trois acteurs métropolitains : la Métropole, les établissements publics territoriaux (EPT) et les communes situées sur son périmètre. Le pacte financier et fiscal métropolitain s'articule avec le projet métropolitain, lui-même lié aux projets communaux et aux projets des EPT.

La MGP reverse des attributions de compensation aux communes pour restituer la fiscalité économique transférée l'année précédant la création de la MGP. Une Dotation de Soutien à l'Investissement Territorial (DSIT) a

été instaurée pour les EPT dont l'enveloppe est fixée à hauteur de 30 % de la variation positive du produit de CVAE. Enfin, la MGP a un Fonds d'investissement métropolitain auquel elle affecte la marge brute d'autofinancement

(98 M€ en 2017) pour le soutien des investissements des communes et des EPT du territoire.

Les flux financiers au sein de la MGP peuvent être présentés au moyen du schéma ci-après :



Le pacte de gouvernance, financier et fiscal de la Métropole Aix-Marseille-Provence

La Métropole Aix-Marseille-Provence, qui fait l'objet de dispositions particulières dans le Code général des collectivités territoriales, est tenue d'élaborer un pacte à la portée plus large qu'un pacte financier et fiscal classique intitulé pacte de gouvernance, financier et fiscal. Ce document a pour particularité de régir les relations financières et les moda-

lités d'exercice des compétences entre la Métropole et les conseils de territoires, instances intermédiaires de gouvernance entre la Métropole et les communes membres, et non avec les communes elles-mêmes.

L'article L. 5218-8 du CGCT dispose que « Le conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, après avis de chaque conseil de territoire, adopte à la majorité des deux tiers, dans un délai de six mois à compter de sa création, un pacte de gouvernance, financier et fiscal, dont l'objectif est de définir la stratégie en matière d'exercice

des compétences et les relations financières entre la métropole d'Aix-Marseille-Provence et ses conseils de territoire ».

Le pacte précise notamment les modalités de répartition des dotations de gestion entre les territoires en fonction de critères déterminés par le conseil de la métropole dont la population et les charges que représentent les compétences métropolitaines déléguées aux conseils de territoire en application de l'article L. 5218-7.

UNE OBLIGATION LÉGALE POUR LES COLLECTIVITÉS SIGNATAIRES D'UN CONTRAT DE VILLE

S'appuyant sur l'observation des pratiques de pactes financiers et fiscaux, le législateur a décidé d'en imposer l'adoption aux communautés et aux métropoles signataires d'un contrat de Ville avec l'État. En effet, la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a fait des intercommunalités l'échelon de pilotage des contrats de Ville, qui prend appui sur le projet de territoire intercommunal. Le pacte financier et fiscal de solidarité constitue le volet financier de ce projet.

Il n'existe pas de modèle type de pacte. Toutefois, l'article 1609 nonies C pointe plusieurs leviers d'action qui permettent d'en saisir le contenu. Il dispose : «Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés [par la communauté] à

l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)».

Il s'agira d'intégrer la spécificité de la politique de la ville et du ou des quartiers prioritaires dans la démarche de pacte existante ou d'amorcer la mise en œuvre d'un pacte financier en accompagnement du contrat de ville.

L'article 57 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République a renforcé les mécanismes incitatifs à la conclusion du pacte.

Désormais, à défaut d'avoir élaboré un tel pacte au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de Ville, la communauté ou la métropole signataire est tenue d'instituer une dotation de solidarité communautaire (DSC) au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat. Dans ce cas, le montant de la dotation de solidarité communautaire est au moins égal à 50 % de la dynamique de fiscalité professionnelle constatée par rapport à l'année précédente.

Par ailleurs, lorsque la communauté ou la métropole signataire du contrat de Ville est issue de la fusion de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dont les potentiels financiers agrégés par habitant présentent un écart d'au moins 40 % à la date de la fusion, le pacte financier doit prévoir une DSC répartie entre les communes membres selon les critères définis par le VI de l'article 1609 nonies C du CGI. Le montant de la dotation de solidarité communautaire est alors fixé librement.



DES INITIATIVES SPONTANÉES RENFORCÉES PAR L'INTÉGRATION DES INTERCOMMUNALITÉS

Un certain nombre d'EPCI qui n'étaient pas concernés par ces obligations légales ont tout de même fait le choix de se doter d'un pacte financier et fiscal. Quelques facteurs de motivation ou éléments déclencheurs de ces pactes financiers et fiscaux non obligatoires peuvent être avancés :

La nécessité de faire face aux contraintes financières

Dans le contexte d'une situation financière de plus en plus tendue, le pacte financier et fiscal offre plusieurs leviers pour trouver de nouvelles marges de manœuvre financières :

- la majoration du coefficient d'intégration fiscale (CIF), en jouant sur les attributions de compensation, permet d'optimiser la DGF intercommunale,
- pour accompagner les transferts de compétence, le pacte financier et fiscal peut définir (ou faire évoluer) la stratégie financière et fiscale afin d'anticiper les risques financiers transférés au budget communautaire par les communes,
- la création d'un observatoire fiscal permet de repérer et de corriger des anomalies, en lien avec les services fiscaux, et d'optimiser le produit de la fiscalité locale.

Ces leviers qui visent le soutien financier de l'intercommunalité intègrent souvent de nouvelles formes de solidarité intercommunale, comme la recherche d'une meilleure équité fiscale ou d'un équilibre financier entre les membres de l'EPCI.

Ainsi, cette solidarité envers les communes s'oriente de plus en plus, chose nouvelle, en faveur des villes centres ou des centres bourgs, qui connaissent des effets conjugués de déprise commerciale, parfois liée à la concurrence fiscale des zones périphériques, de concentration des difficultés sociales et de charges de centralité.

La volonté d'accompagner les transformations de l'intercommunalité

Pour les intercommunalités issues de fusions ou étendues, il peut apparaître nécessaire d'asseoir de nouvelles règles financières et fiscales communes.

De fait, l'harmonisation des politiques tarifaires et fiscales est une des étapes incontournables de l'harmonisation intercommunale. Mais, au-delà de la stratégie financière intercommunale, le pacte financier et fiscal (PFF) peut être mobilisé comme un moyen de dialogue entre les collectivités. Cela peut se révéler particulièrement utile dans le cas où des communes qui ne se connaissaient pas doivent apprendre à coopérer dans un nouvel ensemble intercommunal. Il peut donc être utilisé pour construire, ou reconstruire, la gouvernance de l'ensemble intercommunal.

Le lien entre charte de gouvernance et PFF est d'autant plus fort que l'élargissement des territoires s'est parfois accompagné de la mise en place d'une adaptation intra-communautaire du suivi des compétences, soit dans l'attente de leur harmonisation, soit en reconnaissance des pactes

financiers hérités des anciennes structures intercommunales. Ces anciens pactes qui ont rarement été remis en question immédiatement après la recomposition des territoires ont le plus souvent été cristallisés dans les nouveaux accords locaux.

Le souhait de mieux formaliser les relations entre communes et communauté

Le PFF matérialise dans un document unique l'ensemble des actions régissant les liens financiers et fiscaux entre communes et intercommunalité afin d'en assurer la lisibilité.

Aux côtés des autres documents à caractère stratégique comme le projet de territoire et le schéma de mutualisation, le PFF est également la garantie politique et technique de la viabilité financière de la prise de nouvelles compétences, du développement de nouveaux projets portés par l'EPCI et donc du projet de territoire.



**Le lien
entre charte
de gouvernance
et pacte financier
et fiscal
est très fort >>>**

membres une dotation de solidarité communautaire (DSC). Les conditions d'institution de la DSC sont définies par le paragraphe VI de l'article 1609 nonies C du CGI.

L'institution de la DSC et les modalités de répartition de cette dotation sont fixées par le conseil communautaire statuant à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Le montant de la dotation est fixé librement, révisable annuellement, à la majorité simple du conseil communautaire.

La répartition de l'enveloppe de DSC entre communes doit prioritairement tenir compte de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant. Les autres critères sont fixés librement par l'assemblée délibérante.

La jurisprudence administrative et les réponses interministérielles permettent d'interpréter le terme « prioritairement » comme la nécessité d'utiliser les critères mentionnés par la loi en premier rang, avec un poids significatif puis utiliser, le cas échéant d'autres critères. Un poids de 20 % pour les critères prioritaires a par exemple été considéré comme insuffisant (C.A.A. Paris, 9 octobre 2007, Préfet du Val de Marne contre la CC de Val-de-Bièvre).

Dans la pratique, on constate une baisse de succès pour cet outil du fait de la contrainte des critères obligatoires, de l'effet pénalisant pour la DGF, de son caractère engageant pour le budget communautaire et de sa difficile convergence avec un projet politique précis.

Lorsqu'une DSC est mise en place, on constate de plus en plus que l'enveloppe de DSC est

alimentée non pas en totalité par prélèvement sur le budget communautaire mais en partie par un prélèvement sur les ressources communales, par exemple sur le foncier bâti des zones d'activité.

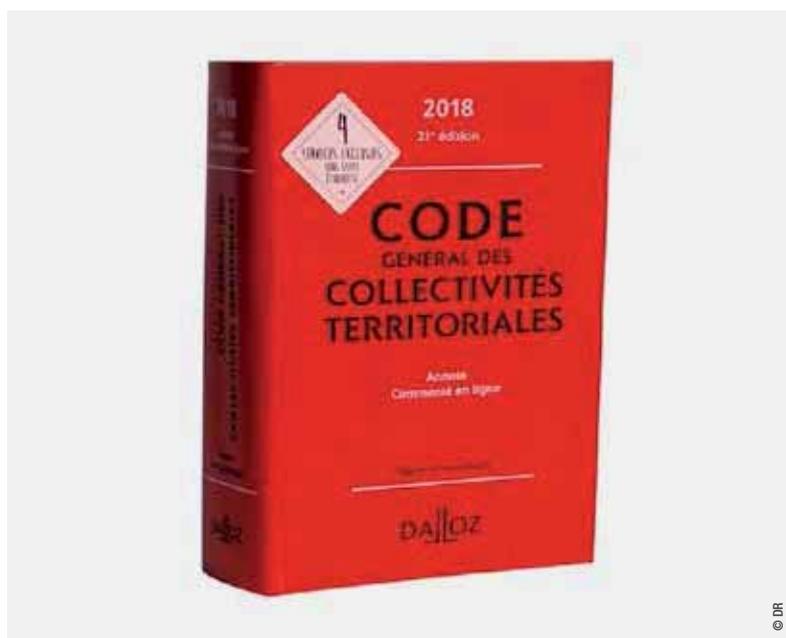
Les attributions de compensation

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a créé le mécanisme des attributions de compensation (AC). Lors du passage d'un EPCI au régime de fiscalité professionnelle unique, la fixation d'attributions de compensation devient obligatoire (ce n'est pas le cas pour les groupements en fiscalité additionnelle) afin de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources et des transferts de charges. Le dispositif est décrit par l'article 1609 nonies C IV et V du Code général des impôts.

L'EPCI reverse à la commune le montant des produits de fiscalité professionnelle perçus par

cette dernière, l'année précédant celle de la première application du régime de la FPU, en tenant compte du montant des transferts de charges opérés entre l'EPCI et la commune, calculé par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Cette procédure intervient à chaque nouveau transfert de charges.

En cas de fusion d'EPCI dont l'un au moins est à FPU, l'EPCI dispose de la faculté de réviser unilatéralement le montant des attributions de compensation par délibération à la majorité qualifiée des deux tiers du conseil communautaire sans recueillir l'accord des communes. La loi de finances pour 2018 a porté de 2 à 3 années, suivant la fusion, le délai pour mettre en œuvre ce mécanisme. Cette révision est limitée à 30 % du montant de l'AC versée initialement par l'EPCI à FPU préexistant, sans que cela ne puisse représenter plus de 5 % des recettes réelles de fonctionnement perçues l'année précédente par la commune concernée par la révision.



L'EPCI peut réviser librement les AC sous réserve de l'accord des deux tiers du conseil communautaire et de l'accord à la majorité simple de toutes les communes concernées.

Cet outil constitue un élément central des pactes financiers et fiscaux. Bien qu'il apparaisse dans la pratique très difficile d'engager une remise à plat des AC, soit pour corriger des évaluations de charges passées soit pour harmoniser des méthodes d'évaluation de charges transférées suite à une fusion d'EPCI, cet instrument reste privilégié pour moduler la répartition des ressources et des charges au sein de l'ensemble intercommunal ou pour assurer la neutralité budgétaire de transfert de charges et de fiscalité entre communes et intercommunalité.

Les fonds de concours

Les fonds de concours sont des participations financières versées par les communes ou par les EPCI à fiscalité propre permettant de soutenir des projets. Le fonds de concours doit nécessairement avoir pour objet de financer la réali-

sation ou le fonctionnement d'un équipement. Ainsi, la promotion d'un événement sportif financée par un fonds de concours est exclue.

Le montant total du fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours.

Le total du fonds de concours reçu doit donc être au plus égal à la part autofinancée par le bénéficiaire du fonds de concours.

Le fonds de concours doit avoir donné lieu à délibérations concordantes, adoptées à la majorité simple, du conseil communautaire et du ou des conseils municipaux concernés.

Alors que depuis la loi du 13 août 2004, le versement de fonds de concours est autorisé dans les deux sens, ils étaient majoritairement utilisés comme un moyen d'organiser une solidarité financière à l'échelle de l'intercommunalité au profit d'une ou plusieurs communes. Désormais, les fonds de concours sont de

plus en plus dirigés au profit de l'EPCI. Cela peut s'expliquer par les contraintes financières croissantes des intercommunalités mais aussi par les transferts de compétence.

La possibilité laissée ouverte aux communes de verser un fonds de concours à leur EPCI peut être un moyen d'aménager l'exercice des compétences communautaires pour tenir compte de spécificités plus locales.

Sans impact sur le CIF, ce dispositif est également utilisé pour opérer des reversements financiers destinés à neutraliser des démarches d'optimisation fiscale (voir II.2.1).

Néanmoins, il s'avère, à l'usage, administrativement lourd à gérer étant donné la nécessité de prendre des délibérations, de passer des conventions, de procéder aux vérifications de service fait et se confronte parfois à la difficulté pour les plus petites communes de justifier par des dépenses d'équipement le versement de fonds de concours. Ces contraintes ont poussé certaines collectivités à lui préférer le FPIC.

Le fonds de concours peut être un moyen d'aménager l'exercice de compétences en tenant compte de spécificités plus locales.

La répartition du FPIC

Cet outil de péréquation horizontale, créé par la loi de finances pour 2012 avec une progressivité sur 5 ans, a été pleinement intégré aux pactes financiers et fiscaux.

Il est particulièrement prisé pour compenser aux communes des transferts de fiscalité opérés au profit de l'intercommunalité ou pour rééquilibrer le partage des

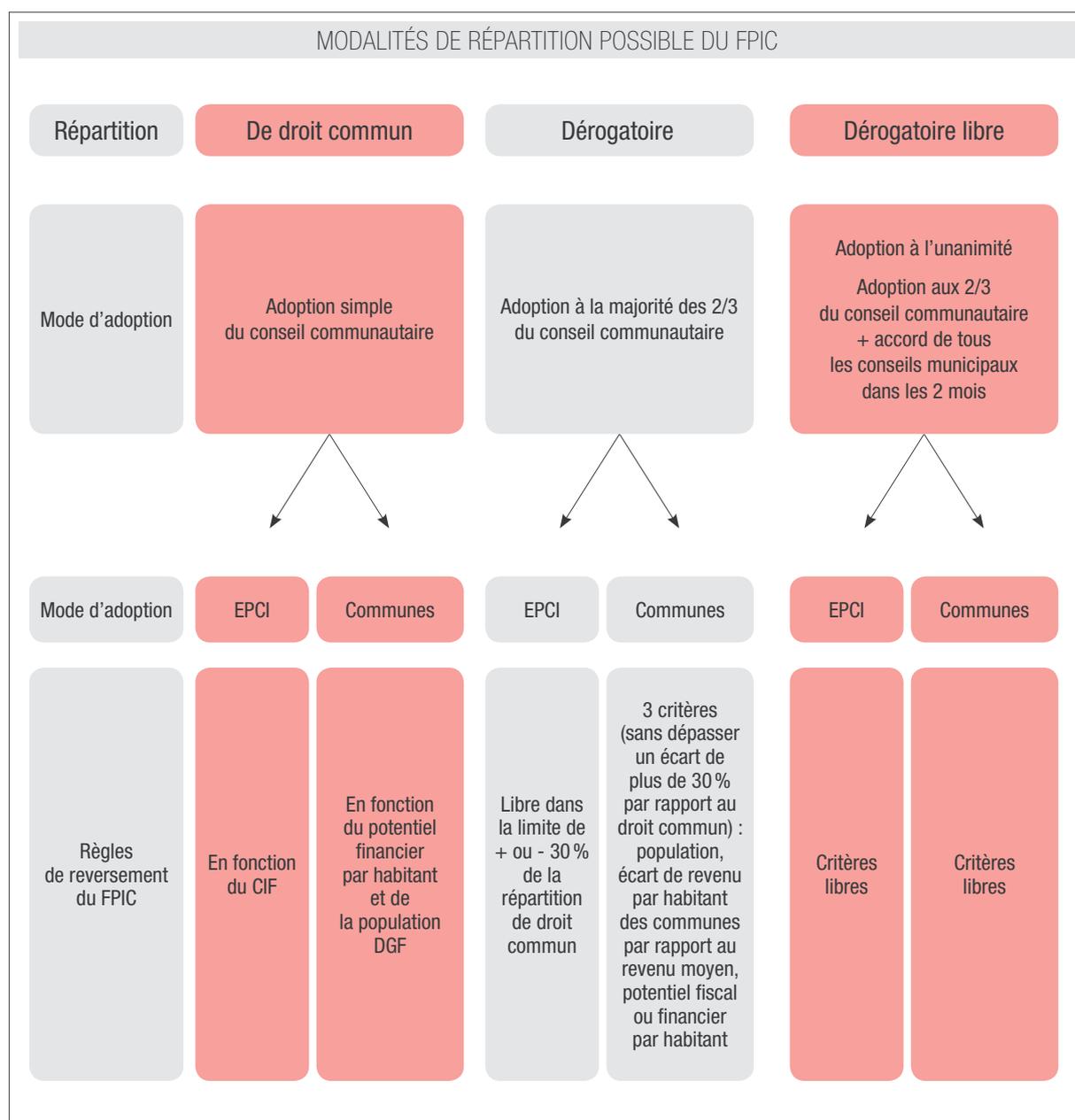
ressources et des charges au regard des projets supportés par chaque collectivité.

Les modalités de répartition du Fonds National de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales (FPIC) font l'objet d'une note d'information du Ministère de l'Intérieur chaque année.

Des possibilités de modulation de la répartition du prélèvement ou

du reversement sont offertes sous des conditions de majorité qui se renforcent à mesure que l'on souhaite déroger de façon plus ou moins forte au droit commun.

Pour les communes situées en dehors du périmètre de la Métropole du Grand Paris, la répartition peut se faire selon trois principes qui obéissent chacun à un mode d'adoption distinct :





Les mutualisations contribuent à optimiser les dotations communautaires >>



Foto: © J. S. / Getty Images

La mutualisation

L'établissement obligatoire à horizon 2015 d'un schéma de mutualisation prévu par la loi du 16 décembre 2010 et la sécurisation progressive du cadre juridique propre à la mutualisation de services entre communes et communauté a incité les EPCI à intégrer cet outil à leur pacte financier et fiscal.

Introduit par la loi MAPTAM, le coefficient de mutualisation devait constituer une incitation financière à la mutualisation en

jouant à la hausse sur la dotation d'intercommunalité mais le décret qui devait préciser les modalités d'application n'est pas paru. En revanche, la faculté d'imputer sur les attributions de compensation le financement des services communs permet d'augmenter le CIF et donc, in fine, d'optimiser la dotation d'intercommunalité.

De plus en plus de territoires s'engagent également dans des démarches d'administration unique ou de gestion unifiée du personnel. Ces mutualisations contribuent à renforcer l'intégration

communautaire et optimiser les dotations communautaires.

Néanmoins, les pactes financiers et fiscaux ne se limitent pas au partage ou à l'optimisation des ressources. Ils peuvent prévoir des engagements en matière de maîtrise de la dépense publique ou de maintien d'un certain niveau d'autofinancement ou d'endettement. Dans cette optique, les démarches de mutualisation s'inscrivent dans la logique de certains pactes pour tendre vers une optimisation des moyens par la mise en commun de ressources.

Le reversement conventionnel de fiscalité

La loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale donne la possibilité aux EPCI de bénéficier de la part communale de taxe foncière sur les propriétés bâties acquittée par les entreprises situées sur les ZAE communautaires. Ce dispositif permet de répondre à un objectif de cohérence territoriale, puisque la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activités économiques est une compétence communautaire. Transférer tout ou partie de la fiscalité qui s'y rattache permet de donner tous les moyens nécessaires au groupement pour l'exercice de cette compétence. Si les modalités de reversement sont librement négociables, le taux applicable restera celui de la commune.

Depuis la loi de finances rectificative pour 2010 n°2010-1658 du 29 décembre 2010, la taxe d'aménagement est la taxe unique ayant vocation à s'appliquer aux constructeurs, pour le financement des équipements publics induits par le développement de l'urbanisation.

Toutefois, dans le cadre de l'intercommunalité, il faut effectuer un choix : soit la commune l'instaure, en fixe le taux et la perçoit, soit c'est l'EPCI. Rien n'empêche cependant d'organiser des modalités de reversement. Il existe d'ailleurs certains cas où elle doit être reversée, pour ne pas constituer un enrichissement sans cause.

En revanche, l'article L.331-2 du Code de l'urbanisme dispose que

« tout ou partie de la taxe perçue par la commune peut être reversé à l'établissement public de coopération intercommunale ou aux groupements de collectivités dont elle est membre, compte tenu de la charge des équipements publics relevant, sur le territoire de cette commune, de leurs compétences, dans les conditions prévues par délibérations concordantes du conseil municipal et de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités ».

Ces reversements de fiscalité peuvent concerner d'autres taxes. De plus en plus, ils sont utilisés pour organiser des reversements de fiscalité communale au budget communautaire.

DES OUTILS MIS EN ŒUVRE DANS LE CADRE D'UNE INGÉNIERIE FINANCIÈRE ET FISCALE DE PLUS EN PLUS COMPLEXE

Les réponses techniques aux objectifs politiques fixés dans les pactes financiers et fiscaux ont des formes très diverses et s'appuient de plus en plus sur des montages financiers et fiscaux innovants.

Assurer le transfert du dynamisme fiscal au budget communautaire

Dans le cadre d'un transfert de compétence à un EPCI à fiscalité professionnelle unique, au lieu d'organiser une simple retenue, figée, sur les attributions de compensation communales, l'intercommunalité peut décider

d'augmenter ses taux à hauteur des charges transférées, ce qui lui permet de bénéficier du dynamisme fiscal, en lien avec le dynamisme des charges qui lui ont été transférées. Dans le même temps, les communes baissent leur taux à hauteur des charges transférées. Ce mécanisme n'assure pas une neutralité pour le contribuable mais permet d'optimiser le CIF et donc la DGF de l'intercommunalité.

Certaines communautés ont anticipé ce besoin de dynamisme fiscal pour financer un dynamisme de charges et organisent au moment du transfert de compétences une fiscalisation des charges. D'autres ne l'ont pas anticipé, et souhaitent organiser un transfert de fiscalité post transfert de compétence, ce qui présente davantage de complexité.

En dehors d'un transfert de compétence, il est possible d'imaginer un transfert de fiscalité, non pas pour donner une nouvelle ressource immédiate à la communauté, mais pour lui assurer un dynamisme minimum de sa ressource. C'est le mécanisme qui est à l'œuvre lors du passage au régime de la fiscalité professionnelle unique : les communes transfèrent à la communauté des ressources évolutives en contrepartie d'une recette figée.

Ce transfert peut, dans la mesure du possible, rester neutre pour les budgets communaux et être organisé pour être le plus neutre possible pour les contribuables. Il est toutefois possible de saisir l'occasion de ce transfert pour imaginer une stratégie fiscale visant à rééquilibrer la pression fiscale entre les contribuables du territoire.

Favoriser la coordination fiscale sur le territoire

Au-delà de l'obligation légale faite aux EPCI issus d'une fusion d'harmoniser leurs politiques fiscales, la recherche d'une homogénéisation des politiques fiscales entre communes peut avoir pour objectif d'assurer une équité de traitement fiscal sur l'ensemble du territoire.

Les écarts de pression fiscale sont souvent prégnants sur des territoires structurés autour de ville centre.

La réduction des disparités fiscales peut s'exercer, certes par un travail sur les assiettes de fiscalité, mais surtout par l'augmentation du poids de la fiscalité communautaire sur la fiscalité du territoire, qui s'opère mécaniquement lors du développement de compétences communautaires mais aussi lors de transfert de fiscalité des communes vers l'intercommunalité. Cela renvoie également à la possibilité introduite par la loi du 16 décembre 2010, d'unifier la fiscalité des ménages sur le territoire intercommunal.

La politique fiscale d'une communauté est liée à celles de ses communes membres. Certaines décisions communales peuvent avoir des répercussions à l'échelon communautaire.

Ainsi, des territoires ont inscrit dans leur pacte financier et fiscal l'obligation pour les communes et la communauté, de s'informer sur les décisions prises en matière fiscale, en vue de garantir plus d'équité fiscale entre les contribuables et des augmentations

raisonnées de fiscalité. Cette coordination a également pour objectif d'éviter les effets pervers et d'anticiper les incidences sur le coefficient d'intégration fiscale et donc sur la DGF perçue par la communauté.

Une meilleure coordination peut également passer par un échange de pratiques entre communes afin de mener une actualisation des bases communales en matière de fiscalité ménage en amont des commissions communales et intercommunales des impôts directs (CCID) afin de limiter les inégalités entre les différents contribuables et augmenter globalement les bases fiscales communales et communautaires.

Ce travail pourra permettre in fine de travailler à une harmonisation fiscale sur le territoire, notamment en matière de politique d'abattement à la taxe d'habitation.

Dans cette optique, plusieurs communautés ont fait le choix de se doter d'un observatoire fiscal. Il s'agit d'un outil d'analyse et de suivi technique de l'ensemble des produits fiscaux encaissés par la collectivité, qui peut prendre la forme d'un service dédié au sein de la direction des finances pour les plus grandes collectivités, ou qui peut être assuré par un agent polyvalent, pour une partie de son temps de travail, pour les collectivités de taille moins importante.

La création d'un observatoire fiscal du territoire répond à quatre objectifs :

- **Informer** : répondre aux demandes d'information des élus et des cadres de l'administration locale sur les composantes de la fiscalité de leur collectivité et renseigner

les entreprises sur les éléments constitutifs de leur imposition ;

- **Analyser** : établir un état des lieux exhaustif, statique et dynamique de la matière imposable sous forme d'indicateurs et de tableaux de bord ;

- **Simuler** : prévoir les évolutions des matières imposables, analyser l'impact d'une modification de la politique des taux ou d'exonération sur les recettes de la collectivité et les cotisations des entreprises ;

- **Optimiser** : rechercher les anomalies de taxation et les communiquer aux services fiscaux pour prise en compte.

Coordonner les programmes pluriannuels d'investissement locaux

Le pacte financier doit s'articuler avec le projet de territoire puisqu'il est l'outil par lequel la collectivité assure l'adéquation entre les objectifs fixés et l'allocation des ressources en vue de la réalisation du projet.

Ainsi, le pacte financier et fiscal peut prévoir les modalités de recensement et d'arbitrage des projets d'investissement du territoire.

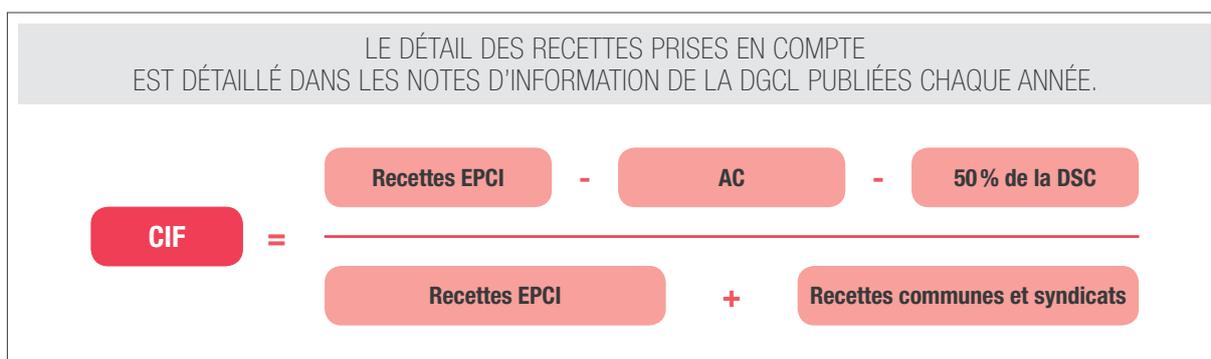
La programmation pluriannuelle des investissements devient alors concertée et concerne l'ensemble du territoire. Cela peut prendre la forme d'une simple coordination des projets communaux et communautaires de sorte à évaluer la cohérence globale et maximiser les financements attendus.

Associée à une prospective financière, la programmation des investissements relatifs aux politiques publiques municipales et communautaires permet également de mesurer les impacts des projets sur les équilibres financiers des collectivités et pose la question de la répartition du financement entre communes et communauté. Cela s'apparente dès lors à un outil de pilotage partagé entre les communes et l'intercommunalité, avec engagements réciproques. À l'instar de ce qui se pratique dans certaines métropoles, ce modèle trouve à s'appliquer notamment sur de larges intercommunalités organisées en pôles territoriaux.

mesurer le degré d'intégration des EPCI par le rapport entre la fiscalité disponible levée par l'EPCI et la totalité de la fiscalité levée sur le territoire par les communes et leurs groupements. Plus le rapport est élevé, plus l'intégration fiscale est forte. Plus l'intercommunalité concentre la fiscalité du territoire, plus il est à supposer que l'intercommunalité exerce un grand nombre de compétences.

La loi de finances pour 2005 impose la prise en compte, dans le calcul du CIF, des dépenses de transfert à savoir les attributions de compensation et 50 % de la DSC.

à fiscalité professionnelle unique. Les transferts de compétence et le financement de services mutualisés par les AC contribuent notamment à cette réduction. La réduction des attributions de compensation peut également intervenir dans des montages plus complexes qui prévoient une révision annuelle, libre ou programmée, des attributions de compensation.



Optimiser la DGF

L'optimisation de la DGF est un levier recherché d'une part pour contrer la baisse massive des dotations de l'État et d'autre part pour optimiser les ressources affectées au territoire intercommunal.

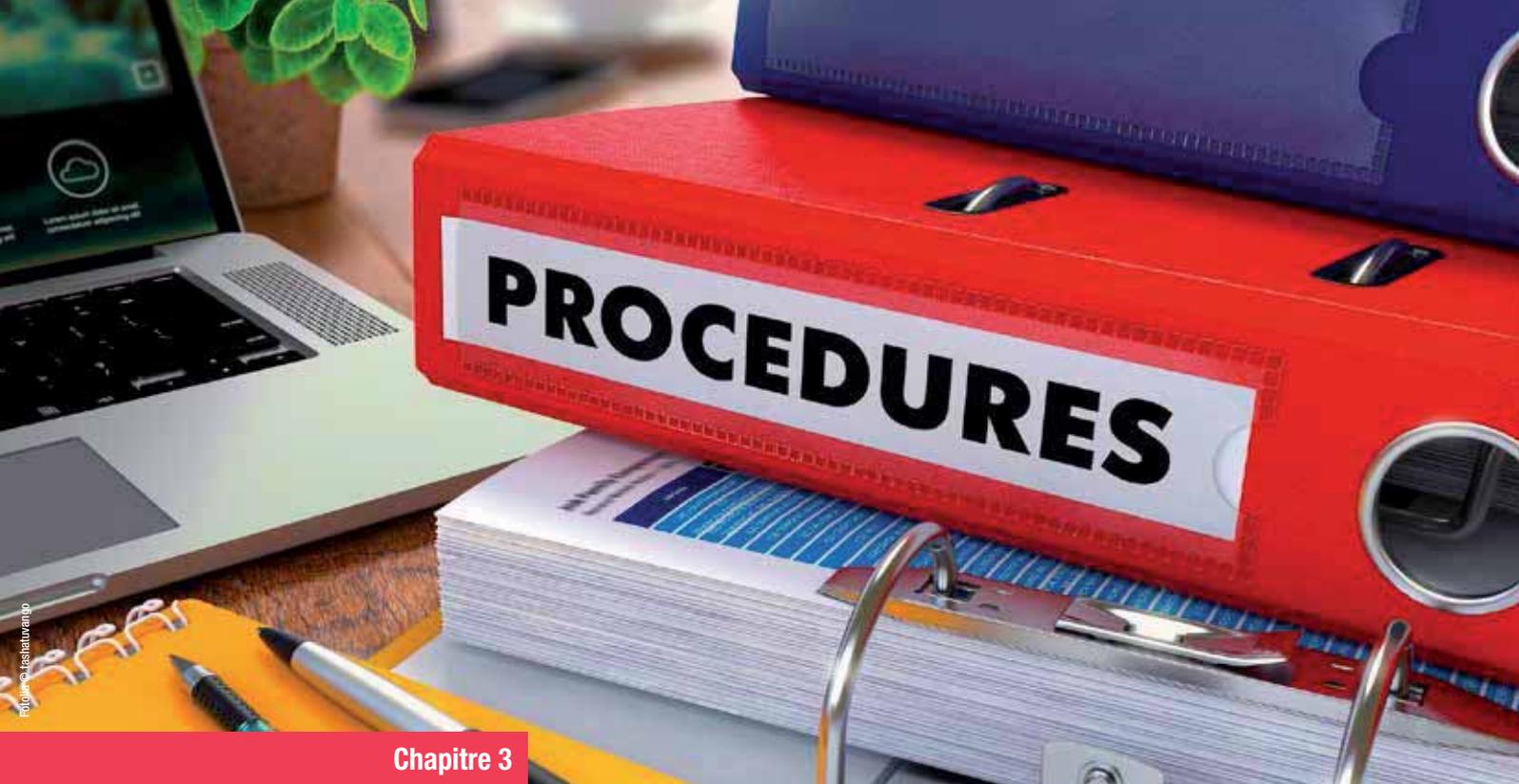
Cette démarche nécessite de maîtriser le mode de calcul des dotations étatiques et en particulier du coefficient d'intégration fiscale (CIF) qui est impacté par les choix financiers et fiscaux des communes et de l'intercommunalité. Le CIF est un indicateur utilisé par l'administration fiscale pour

Il existe plusieurs manières d'optimiser le CIF :

- Assurer une croissance des produits fiscaux communautaires plus rapide que la croissance des produits fiscaux communaux. Cela est rendu possible par une fiscalisation des transferts de compétences, par le développement de services communautaires ou bien par des mécanismes de transfert de fiscalité des communes vers l'intercommunalité comme évoqué supra (II.2.1)
- Diminuer les dépenses de transfert (AC, DSC) qui réduisent la fiscalité disponible pour les EPCI



La programmation des investissements pose la question de la répartition du financement entre communes et communauté >>



Chapitre 3

Une démarche méthodologique nécessairement pilotée et concertée

Chaque pacte répond à un contexte, des objectifs et des motivations différentes. La réponse méthodologique et la forme du pacte seront donc différentes à chaque fois mais KPMG Secteur Public conseille aux collectivités qui souhaitent élaborer leur pacte financier et fiscal de respecter quelques éléments de méthodologie qui constituent des facteurs de réussite de la démarche.

Nombre d'EPCI, issus de fusion notamment, peinent à poser les bases d'une nouvelle gouvernance financière partagée. Ces démarches d'élaboration de pacte financier et fiscal, techniquement plus complexes, à l'échelle d'EPCI élargis, nécessitent de s'inscrire dans le temps, d'être pilotées et d'être explicitées de façon pédagogique aux élus pour favoriser un accord consensuel.

LE PARTAGE DU DIAGNOSTIC : UN PRÉALABLE INDISPENSABLE

La première phase d'élaboration d'un pacte financier et fiscal passe inévitablement par le partage d'un diagnostic sur la situation existante. Cette étape essentielle consiste à mettre en lumière les caractéristiques du territoire en identifiant ce qui marche, ce qui ne marche pas et qui appelle correction (déséquilibre financier ou fiscal territorial, besoin de marges

de manœuvre, nécessité d'harmonisation,...) et les enjeux auxquels le pacte pourra répondre. On parle alors de « cartographie dynamique et analytique du territoire ».

Il existe plusieurs formes et outils de diagnostic qui peuvent s'ajouter ou non. Leur pertinence est déterminante pour assurer l'avancée de la réflexion.

■ **Le diagnostic financier et fiscal du groupement** vise à établir l'évolution de différents indicateurs : analyse rétrospective de

l'évolution des taux au regard de l'évolution des compétences ; évolution de la capacité d'autofinancement et de désendettement ; évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement ; évolution des recettes fiscales et des dotations de l'État ; évolution des attributions de compensation ; positionnement relatif en matière de potentiel fiscal, potentiel financier, effort fiscal et revenu par habitant.

■ **L'état des lieux financier et fiscal des communes** permet de déterminer, par l'utilisation des mêmes indicateurs que pour le groupement, la santé financière des communes membres au regard de leur strate et de la moyenne de l'ensemble intercommunal, et d'évaluer les disparités sur le territoire.

■ **Le bilan de la solidarité communautaire** retrace la répartition géographique des ressources intercommunales disponibles et la consommation des charges intercommunales par les territoires communaux. Cette analyse permet de tirer le bilan de l'efficacité de l'outil financier communautaire en terme de solidarité.

L'utilisation d'indicateurs comme l'indice de Gini et la courbe de Lorenz peuvent permettre de mettre en évidence la concentration d'effets péréquateurs sur un nombre plus ou moins restreint de communes. L'analyse de la situation financière de l'ensemble intercommunal au regard de la répartition des charges et des recettes entre communes et EPCI peut permettre de vérifier l'adéquation des ressources perçues avec les compétences exercées. Ce constat permet de relever les disparités du territoire.

■ **La projection financière du budget communautaire** permettra de mettre en tension l'évolution prévisionnelle des charges et des recettes pour connaître la capacité ou non de l'EPCI à porter le projet de territoire. La réponse à cette question déterminera les relations qui seront rendues nécessaires entre le groupement et ses communes membres.

■ **Les prospectives financières communales** sont parfois plus compliquées à exploiter en lien avec la perception par certains élus d'un effet d'ingérence dans la gestion locale. Nous conseillons de limiter ces projections à l'identification des principaux indicateurs

financiers (autofinancement et endettement). Cet éclairage peut s'avérer particulièrement utile lorsqu'il existe des enjeux forts de charges de centralité sur les villes centres qui sont les relais du projet de territoire.

Ce diagnostic permet de faire ressortir les principaux enjeux du territoire qu'ils soient fiscaux, financiers, économiques ou politiques. L'un des facteurs clés de succès de la démarche d'élaboration d'un pacte financier et fiscal réside dans la faculté à partager largement ces constats, desquels découleront les négociations sur les correctifs à apporter et, à l'issue, le choix des outils.



UNE PHASE DE RÉFLEXION ET D'ARBITRAGE

Une fois le constat posé, il faut prioriser en concertation les objectifs à atteindre et identifier les leviers d'action les plus appropriés.

Pour l'identification des objectifs, le choix méthodologique privilégié est souvent d'associer largement et en mode participatif l'ensemble des maires du territoire sous le format d'une table ronde animée par des consultants. Ces séances de brainstorming favorisant la participation et la concertation apparaissent comme une étape essentielle pour faciliter le dialogue entre les élus sur les ambitions à donner au pacte financier et fiscal de leur territoire. Les objectifs peuvent être aussi nombreux qu'il y a de territoires : soutenabilité des investissements, neutralité budgétaire, maintien de l'éligibilité au FPIC, optimisation de la DGF, baisse des charges de centralité, harmonisation des politiques fiscales, etc.

Le choix des outils est ensuite opéré en fonction d'une part des objectifs retenus et d'autre part de la présentation des avantages et inconvénients de chacun d'eux au regard de leurs impacts financiers, fiscaux, des modalités de répartition et de leur soutenabilité administrative. Les simulations à cette étape sont indispensables pour dimensionner les outils aux objectifs fixés en objectivant les effets escomptés.

Les points facilitateurs pour la réussite de cette étape résident notamment dans une bonne communication entre et au sein des sphères politiques et techniques,

le partage d'une culture financière commune et d'habitudes de travail conjoint, l'appui d'un cabinet extérieur pour procéder aux simulations et un portage politique fort en capacité de défendre le projet.

LA FORMALISATION DU PACTE

L'objectif de cette dernière phase est de rédiger un document, juridiquement non opposable, mais qui doit traduire un engagement politique fort des élus. Cela se traduit généralement par des délibérations concordantes de l'EPCI et de ses communes membres.

Le pacte retracera dans un document unique les dispositifs régissant les relations financières et fiscales entre l'intercommunalité et ses communes membres en réponse aux objectifs préalablement définis.

Un pacte financier et fiscal peut se structurer de la façon suivante :

■ **Éléments de contexte** : ce propos introductif vise à présenter la situation géographique, démographique et économique du groupement et de ses communes membres ainsi que la méthode de travail choisie pour l'élaboration du pacte.

■ **Enjeux** : le rappel des caractéristiques et des problématiques soulevées lors des différents diagnostics permet de mettre en évidence les contraintes inhérentes au territoire à prendre en compte dans le choix des outils.

■ **Principes fondateurs de la coopération** : un pacte financier et fiscal est le reflet de choix

politiques qu'il peut être utile de rappeler en insistant sur les principes qui ont guidé la démarche (la transparence, la confiance, l'unité, la proximité, l'association, le développement...).

■ **Principes financiers** : ces principes financiers déterminent les outils qui seront mis en œuvre (neutralisation fiscale, maintien à niveau de certains ratios, optimisation du CIF, péréquation interne...).

■ **Outils du pacte** : le pacte présentera les outils choisis en détaillant les enveloppes allouées, les clés de répartition éventuelles ainsi que les conséquences souhaitées pour chacun de ces leviers. Le pacte peut également mentionner un calendrier de mise en œuvre des différents outils.

■ **Modalités de révision** : le pacte financier est un document vivant qui doit pouvoir être ajusté dans le temps. Il faudra donc prévoir de nouvelles réunions de travail pour en dresser le bilan de façon régulière (un ou deux ans) ou réactualiser les perspectives.

Bien souvent, lorsqu'il aboutit, le pacte financier dépasse la stratégie financière et fiscale. C'est avant tout un pacte de confiance et une démarche qui permet de donner de la lisibilité à l'action communautaire, de structurer des outils et de participer à une réflexion partagée non seulement sur le plan financier et fiscal, mais également sur la cohérence des projets au sein du bloc communal.



Fotolia © njyul

TÉMOIGNAGES

Chapitre 4

Témoignages et partage d'expériences sur la mise en place de pactes financiers et fiscaux

LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES RECUEILS DE TÉMOIGNAGES

À ce jour, de nombreux groupements se sont dotés d'un pacte financier et fiscal. Certains par obligation, d'autres tirés d'initiatives spontanées. Les témoignages recueillis auprès de communautés ont vocation à faire partager leurs regards sur les pactes financiers et fiscaux qu'elles ont réussi ou échoué à mettre en œuvre, avec la spécificité propre à leur contexte, leurs motivations et leurs contraintes. Ces retours d'expériences nous permettent néanmoins de relever certains principes généraux assurant la réussite de la démarche :

Pédagogie

Faire preuve de pédagogie est nécessaire pour susciter l'adhésion autour de la démarche et faciliter l'appropriation des principes et des outils du pacte en vue d'assurer sa mise en œuvre effective. La technicité du sujet rend, qui plus

est, essentiel l'effort de pédagogie pour garantir le même niveau d'information à tous les élus. Les discussions inhérentes à l'élaboration ou à la révision du pacte financier et fiscal sont finalement de grands rendez-vous pédagogiques pour partager entre élus des sujets complexes mais essentiels au devenir de l'ensemble intercommunal.

Confiance

Très souvent adopté à l'unanimité, le pacte financier et fiscal requiert impérativement de s'assurer la confiance des parties prenantes. Tous ces acteurs doivent pouvoir se faire confiance. Confiance d'une part dans la volonté de chacun de parvenir à un accord qui satisfasse l'intérêt général, dans la fiabilité des données transmises ou des arguments avancés, mais confiance également dans l'application du pacte après sa formalisation et le respect des engagements. Dénué de toute force contraignante, c'est le seul moyen de s'assurer de sa bonne application.

Portage politique

Au-delà d'être un simple accord financier, le pacte financier et fiscal est un acte politique fort. En effet, les élus acceptent de coopérer pour réfléchir, ensemble, à l'écriture des relations financières entre les collectivités auxquelles ils appartiennent. Un portage politique fort est un facteur clé de réussite des démarches d'élaboration de pactes financiers et fiscaux. Sans motivation, le pacte a peu de chances d'aboutir.

Projet de territoire

Le pacte financier et fiscal est un document structurant qui s'appuie

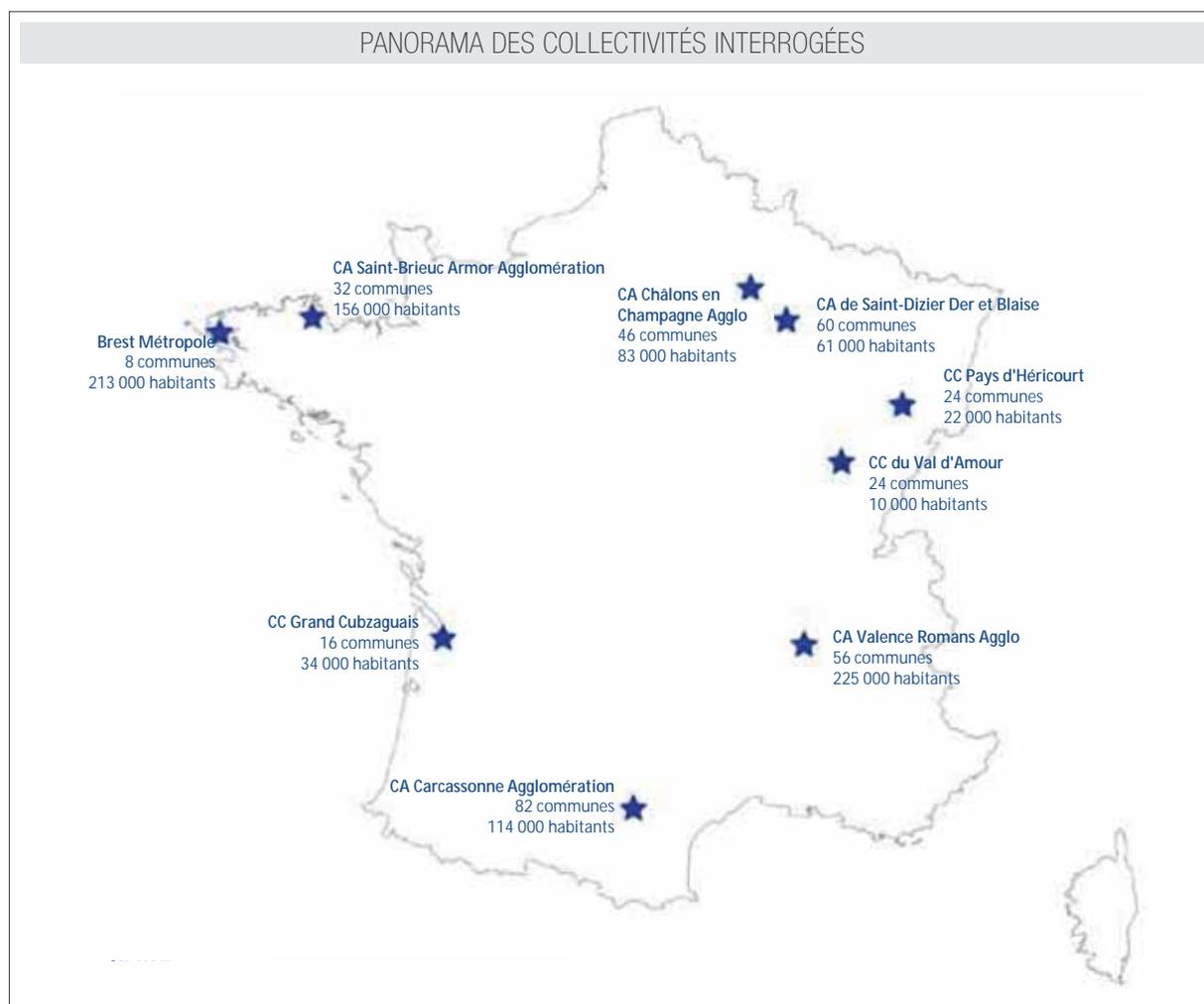
sur le projet de territoire ou, à tout le moins, sur une vision des projets et des investissements à porter par le territoire. Ces projets vont déterminer le besoin de financement d'un territoire sur les années à venir et le pacte devra s'attacher à assurer l'adéquation entre ces ambitions et la capacité à les financer.

Clause de revoyure

Parce qu'un pacte financier et fiscal s'intègre dans une vision pluriannuelle, il est nécessaire de pouvoir l'ajuster au fil des années pour s'assurer qu'il réponde toujours aux objectifs qui ont été définis en amont, ou aux

contraintes qui ont pu apparaître en cours d'élaboration. De même, le suivi de l'application du pacte par les communes est également nécessaire dans les processus d'élaboration budgétaire, et pour le maintien de la confiance entre tous les acteurs.

Chaque territoire ayant ses spécificités, les réalités des pactes financiers et fiscaux peuvent être très différentes, mais ces règles d'ordre général sont des prérequis indispensables dans l'élaboration d'un pacte financier et fiscal opérant, comme en témoignent les exemples suivants.



Carcassonne Agglo : mettre en lumière la cohérence des actions communautaires au regard du projet de territoire



Carcassonne Agglo réunit aujourd'hui 82 communes et 114 392 habitants autour du siège de la préfecture de l'Aude. La création de l'agglomération sur son périmètre actuel s'est faite en plusieurs phases. Les maires des 14 communes appartenant à la première couronne de Carcassonne ont créé la première Communauté d'agglomération en 2001 et l'ont doté dès 2003 d'une compétence large en matière « d'action sociale », en adossant un centre intercommunal d'action social (CIAS) à l'EPCI.

Le territoire intercommunal s'est ensuite progressivement élargi : des adhésions individuelles ajoutent 7 communes entre 2001 et 2012. En 2013, une fusion extension en ajoute 50 et élargit le territoire intercommunal sur un arrière-pays au caractère rural marqué. Une dernière extension en 2017 porte finalement à 82 le nombre de communes membres.

Un pacte formalisé en réponse à une obligation légale

L'obligation faite par la loi NOTRe aux communautés ou métropoles signataires de contrats de ville d'élaborer un pacte financier et fiscal, au plus tard un an après l'entrée en vigueur de ce dernier, a poussé la Communauté à formaliser le sien. Le risque à éviter était de devoir verser une DSC en faveur des seules communes concernées (la ville de Carcassonne).



**Le risque à éviter
était de devoir
verser une DSC
en faveur des
seules communes
concernées** >>

L'élaboration du pacte a consisté dans un premier temps à un recensement technique de l'ensemble des outils et décisions communautaires qui pouvaient relever d'une démarche d'élaboration d'un pacte financier et fiscal.

L'occasion de donner plus de lisibilité au projet communautaire

L'élaboration du pacte a été l'occasion de donner plus de lisibilité à la cohérence globale des actions vis-à-vis des objectifs fixés dans le cadre du projet communautaire.

Ainsi, chacune des actions recensées a pu être reliée à un des objectifs définis par le projet de territoire.

Le document formalisé a donc permis de remettre en perspective l'ensemble des réflexions et arbitrages d'ores et déjà engagés

par Carcassonne Agglo en faveur du renforcement des solidarités financières et fiscales à l'échelle de l'ensemble intercommunal :

- mise en place d'un observatoire fiscal ;
- reversement de la taxe communale sur le foncier bâti à la Communauté d'agglomération sur les zones d'activité économique (ZAE) pour soutenir le développement économique ;
- reversement d'une quote-part de fiscalité économique aux communes d'implantation des installations de production d'énergies renouvelables ;
- mise en place d'un service commun d'instruction d'autorisation du droit des sols financé à 50 % par Carcassonne Agglo et 50 % par les communes dans une logique de mutualisation et de solidarité ;
- mise en place d'exonérations ciblées pour favoriser le développement économique et culturel.

L'occasion d'ouvrir de nouvelles réflexions

De plus, la formalisation du pacte financier a été l'occasion de rappeler que la soutenabilité du projet de territoire nécessitait de restaurer et de maintenir une capacité d'autofinancement suffisante, dans un contexte financier communautaire tendu.

De nouvelles pistes de réflexion ont été avancées dans le document qui est venu compléter les objectifs fixés par le débat d'orientation budgétaire par des

propositions concrètes d'actions comme :

- poursuivre le maintien de l'équilibre entre le coût du service ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ;
- contingerter durablement l'évolution des charges d'action sociale (dont les dépenses du centre intercommunal d'action sociale) ;
- acter des principes pérennes de répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) entre Carcassonne Agglo et ses communes membres.

👉 L'ORIGINALITÉ DU CAS

- La mise en place d'un pacte financier et fiscal communautaire répondait d'abord, pour Carcassonne Agglo, à l'obligation légale en raison de la signature du Contrat de Ville de Carcassonne et s'apparentait en premier lieu à une simple formalisation.
- Cet exercice a toutefois permis de mettre en lumière la cohérence des actions communautaires mises en place et d'ouvrir la réflexion sur des chantiers plus ambitieux.



La Communauté de communes du Grand Cubzaguais : un pacte pour asseoir les projets communautaires après une extension majeure du territoire



La Communauté de communes du Cubzaguais a été créée au début des années 2000, en Nord Gironde, et ne comptait que 8 communes en 2016. En 2017, la mise en œuvre du nouveau SDCI a doublé le nombre de ses membres avec l'adhésion de 8 des 15 communes de l'ancienne Communauté de communes de Bourg-sur-Gironde.

Cette importante extension a modifié l'identité de la communauté préexistante qui est ainsi devenue la Communauté de communes du « Grand » Cubzaguais. Elle a également rendu nécessaire la refonte des pactes financiers intercommunaux hérités de chaque territoire.

Le rapprochement de deux territoires dotés de logiques financières et fiscales différentes

Bien que les deux EPCI aient tous les deux opté depuis plus de dix ans pour la taxe professionnelle unique (TPU) devenue fiscalité professionnelle unique (FPU), la structuration de leurs ressources fiscales communautaires les a conduits à un profil fiscal différent :

- La CC de Bourg-sur-Gironde a opté pour la TPU en 2004, alors qu'elle disposait déjà de taux additionnels relativement forts et d'un faible potentiel fiscal économique. À cette période, en cas d'option, les taux additionnels étaient « rendus » aux communes. Les communes ont donc récupéré des taux sur les ménages et transféré leur fiscalité économique au budget communautaire. Les ressources communautaires ont, au passage, perdu du dynamisme, ce qui a donné lieu à la mise en place d'une fiscalité mixte ;

- La CC du Cubzaguais « historique » a directement été créée en TPU, donnant dès le départ l'intégralité du dynamisme économique de son territoire, plus marqué que sur la Communauté de Bourg-sur-Gironde, au budget communautaire.

La fiscalité mixte n'a pas été instaurée avant le transfert de la part départementale de TH en 2011.

Par ailleurs, la solidarité intercommunale ne mobilisait pas les mêmes outils sur les deux territoires :

- Les communes de l'ancienne CC du Cubzaguais avaient mis en place une DSC et un règlement de fonds de concours ;

- Les communes de l'ancienne CC de Bourg-sur-Gironde n'avaient pas mis en place de reversements financiers facultatifs. La solidarité communautaire s'organisait directement par le développement des services et équipements communautaires, autrement dit par le développement des charges.

La fusion a reposé immédiatement la question du devenir des reversements facultatifs du Cubzaguais qui ne pouvaient être maintenus qu'à condition de les étendre aux nouvelles communes. Un accord de principe sur le maintien (et donc la hausse) de la DSC avait été posé en faveur des nouvelles communes avant l'extension.



**La fusion a reposé
la question des
reversements
facultatifs qui
ne pouvaient
être maintenus
qu'à condition
de les étendre
aux nouvelles
communes** >>

La nécessité de ne pas pénaliser la capacité financière de la structure intercommunale pour assurer la réalisation des projets portés par le Cubzaguais « historique »

L'évolution du périmètre communautaire est intervenue alors que la Communauté du Cubzaguais « historique » ambitionnait de porter de nouveaux projets structurants pour le territoire : la construction d'une piscine et d'une maison des services au public communautaire, deux projets aux conséquences financières importantes pour le budget de l'EPCI, tant en investissement qu'en charges de fonctionnement.

Par ailleurs, la démarche a permis de poser objectivement une conséquence fiscale essentielle de l'extension.

Pour les communes de l'ancienne CC de Bourg-sur-Gironde, les taux communautaires sur les ménages de la CC du Cubzaguais étant plus bas, l'extension s'est traduite par une baisse de la pression fiscale immédiate pour les contribuables locaux du canton de Bourg-sur-Gironde.

Néanmoins, les services et équipements repris par la communauté du Cubzaguais n'en coutaient pas moins cher, ce qui a eu pour conséquence d'accroître le différentiel de charges supporté par le budget communautaire.

La volonté de mettre en œuvre les nouveaux projets conjuguée aux effets de l'extension et à la réfaction des ressources communautaires venant de l'État ont conduit les élus à réinterroger l'équilibre des relations

financières au sein de l'ensemble intercommunal et notamment l'opportunité d'étendre les versements communautaires.

La réalisation de ces projets constituait un objectif nécessaire pour le territoire et donc un facteur clef de réussite du pacte puisque son aboutissement était de fait une obligation de réussite pour la faisabilité de ces projets.

Les projections financières du budget communautaire mettaient en évidence **la nécessité de dégager un million d'euros de nouvelles marges de manœuvre à horizon 2021 pour assurer la faisabilité financière des nouveaux projets.**

Le lancement d'une réflexion portée par un prestataire extérieur pour asseoir un partage objectif de la situation et des scénarios de pactes financiers envisageables

Pour guider cette réflexion, la communauté de communes a souhaité s'appuyer sur un prestataire afin de bénéficier de la neutralité d'un tiers extérieur au territoire.

La mission a été confiée à KPMG secteur public qui a initié la démarche par le partage d'un diagnostic de la situation financière et fiscale de l'ensemble intercommunal mettant notamment en exergue les logiques financières différentes des deux anciens EPCI.

Fort de ce constat et des résultats des projections financières, le nouvel ensemble intercommunal a organisé une phase de réflexion et de débats pour définir les leviers les plus à même de répondre aux objectifs du pacte.

Au cas présent, les clés de la réussite de la démarche ont été de plusieurs natures :

- Un partage pédagogique du diagnostic initial que les communes ont pu s'approprier pour asseoir un débat dénué de fausses idées ;
- L'existence d'une forte volonté politique, relayée par le président et le vice-président aux finances ;
- L'obligation de résultat imposée par l'importance des nouveaux projets pour le territoire.

La formalisation de scénarios qui ont donné lieu à des débats constructifs pour asseoir le pacte

Dans ce cadre, des scénarios assurant la faisabilité des projets ont été proposés à partir des variables suivantes :

- **La dotation de solidarité communautaire (DSC) :** ce versement non pérenne pouvait être étendu aux nouvelles communes, moyennant une hausse de l'enveloppe, ou être supprimé par intégration dans les attributions de compensation (AC) des communes du Cubzaguais historique, afin de ne pas léser les communes. Ce levier était conditionné à l'accord des deux tiers du conseil communautaire et des communes concernées, ce qui exonérait l'ensemble intercommunal de l'accord des communes rattachées en 2017... auxquelles une promesse de DSC avait été faite. Le choix final a conduit à pérenniser la DSC préexistante sur les AC des communes du Cubzaguais « historique », sans l'étendre aux nouvelles communes afin de préserver les équilibres communaux d'une part et de ne pas léser la capacité financière communautaire d'autre part.



© Conseil départemental de la Gironde

■ **Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)** : les modalités de partage de ce fonds de péréquation qui bénéficie au territoire devaient être réfléchies en envisageant un partage dérogatoire au droit commun.

L'accord retenu est que le dynamisme futur du fonds est assuré au budget communautaire, à partir de l'année de référence 2017 (droit commun sur la première année d'extension). Il s'agit d'un accord de principe puisque la répartition du fonds doit être confirmée chaque année par l'ensemble intercommunal.

■ **Les attributions de compensation (AC)** : il n'a jamais été question de revenir sur les conditions d'évaluation des charges transférées par le passé. Toutefois, les modulations des AC de plus ou moins 30% rendues possibles dans les années suivant une évolution de périmètre ont été étudiées dans le détail en tenant compte de trois données :

- Les limites imposées par la loi ;
- La situation des communes ;
- Les marges de manœuvre fiscales résultant de l'extension pour les communes de l'ancienne CC de Bourg-sur-Gironde.

Cette disposition présentait le double avantage d'être pérenne et de ne pas être subordonnée à l'accord des communes concernées. Le conseil communautaire a pu mettre en œuvre une baisse dérogatoire des AC communales répartie comme suit :

- Une participation des huit communes de l'ex Communauté de communes de Bourg correspon-



Notre interco constitue un cas emblématique de pacte financier et fiscal élaboré du fait du volontarisme des élus >>

dant à la marge de manœuvre fiscale dégagée par la baisse des taux communautaires 2017 sur leur territoire ;

- Une participation complémentaire appelée auprès des 16 communes de la communauté et calculée selon les deux critères suivants : 50% en fonction des AC de 2016 (baisse proportionnelle) et 50% en fonction de l'effort fiscal communautaire ;

- Un correctif appliqué afin que l'effort demandé aux communes n'excède pas 5% de leurs recettes réelles de fonctionnement ni 30% de leur attribution de compensation 2016.

■ **La fiscalité communautaire** : en dernier recours, la modulation des variables précédentes induisait une hausse plus ou moins forte des taux communautaires pour assurer le complément de ressources nécessaire à la réalisation des projets.

La fiscalité constitue donc la variable d'ajustement du dispo-

sitif global qui doit être mobilisée d'ici 2021 en fonction de l'évaluation annuelle des marges de manœuvre dégagée sur les autres leviers.



L'ORIGINALITÉ DU CAS

■ Le cas de la Communauté de communes du Grand Cubzaguais constitue un cas emblématique de pacte financier et fiscal élaboré du fait du volontarisme des élus. En l'absence d'un contrat de ville, celui-ci n'était pas obligatoire d'un point de vue réglementaire mais rendu nécessaire par la réforme territoriale qui imposait, comme sur beaucoup d'autres territoires, une réflexion sur l'harmonisation des reversements facultatifs (la dotation de solidarité communautaire).

■ Cette intercommunalité a cependant pu aller plus loin que d'autres territoires en mettant en œuvre des leviers qui rognent sur les marges communales en faveur du budget communautaire. Elle confirme la réalité d'une nouvelle ère des pactes financiers, moins tournés vers la redistribution aux communes, plus ouverts à la construction d'un projet commun et l'anticipation des évolutions territoriales qui restent à venir.

■ Le succès de cette démarche a reposé sur un portage politique très fort, appuyant la réalisation des nouveaux projets et le partage d'une information transparente et objective. Il repose aussi sur une ingénierie financière qui a su jouer sur les conditions de majorité requises selon les leviers employés¹.

1. Pour les règles applicables aux attributions de compensation, voir les dispositions du 1° bis ou 5° du V du 1609 nonies C du CGI.

Saint-Brieuc Armor Agglomération : s'accorder, avant la fusion, sur un pacte définissant les principes de gestion des incidences financières et fiscales de la fusion



Le 29 mars 2016, le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) des Côtes-d'Armor arrêté par le préfet a divisé par trois le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale sur le département, passant ainsi de 30 à 8 au 1^{er} janvier 2017. Ce nouveau schéma a engendré la fusion de 4 intercommunalités : Centre Armor Puissance 4, Quintin Communauté, Sud Goëlo et Saint-Brieuc Agglomération ainsi que le rattachement de la commune de Saint-Carreuc. 32 communes sont alors regroupées au sein d'un même EPCI, pour une population actuelle de 150 000 habitants. En amont de la fusion, ces acteurs ont approuvé, pour la période 2017-2018, un pacte de confiance et de gouvernance autour de plusieurs objectifs préétablis.

Des négociations menées en amont de la fusion

Dès l'annonce du nouveau SDCI en octobre 2015, les collectivités ont entamé des discussions pour évaluer les incidences d'un regroupement de deux EPCI « ruraux », un EPCI « urbain », un EPCI « littoral » et une commune isolée, afin d'anticiper les effets de l'extension de l'agglomération.

La Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc disposait d'une longue expérience en matière de pacte financier puisqu'elle avait déjà formalisé un protocole financier volontariste avec ses communes membres depuis 1999 (renouvelé en 2009 puis en 2016).

Signataire d'un contrat de Ville en juin 2015, ce document avait alors revêtu un caractère obligatoire.

Les nombreuses réunions entre les présidents d'EPCI ont témoigné

de leur volonté de préparer cette fusion et de rassembler autour de principes fondateurs.

Dans un premier temps, il a été formulé le souhait qu'il n'y ait aucun perdant. Finalement, la logique a été élargie, la fusion ne devait faire **ni perdant, ni gagnant**.

Le **portage politique** du projet a assurément constitué un facteur de réussite de la démarche.

Afin de lever les présupposés et les éventuelles craintes, les services de la communauté ont travaillé avec l'appui d'un cabinet extérieur dès décembre 2015 pour présenter un diagnostic financier de chaque EPCI et assurer de la **pédagogie** auprès de toutes les communes membres.

Les réunions régulières de la **conférence des maires** ont également œuvré à un partage des informations et à un arbitrage collectif des choix.

Un consensus autour de 3 axes principaux

Le premier principe fondateur de ce pacte adopté à l'unanimité est la neutralité fiscale. Il a été souhaité que la fusion n'ait pas pour conséquence d'augmenter la pression fiscale pour les ménages. Cette neutralité est assurée par les communes membres. Le taux choisi a été le taux moyen pondéré des EPCI sur l'année précédant la fusion. L'engagement des communes membres est le suivant : si l'application de ce nouveau taux entraîne une hausse par rapport au taux consolidé « commune + EPCI » avant fusion, les communes doivent diminuer leur taux ; et inversement, si l'application de ce nouveau taux intercommunal entraîne une baisse par rapport au taux consolidé avant fusion, les communes doivent augmenter leur taux. Ce mécanisme a été facilité par l'absence de blocage relatif à la règle de lien entre les taux. La neutralisation budgétaire

a été effectuée par l'Agglomération par le biais d'une majoration ou d'une minoration des attributions de compensation, qui jouent alors le rôle de chambre de compensation entre les communes.

Le second principe est la neutralisation de l'impact de la fusion sur les dotations de l'État (dotation globale de fonctionnement [DGF] et fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales [FPIC]). Chaque année, le solde des recettes DGF et FPIC est mesuré pour les communes membres. Le calcul est effectué, dans un premier temps, sans tenir compte de la fusion, à législation identique, avant de calculer le montant effectivement perçu chaque année. Ce solde, qu'il soit positif ou négatif, est à nouveau neutralisé par une variation des attributions de compensation. Sur ce point, la communauté se heurte à la difficulté de disposer des dernières données auprès de la Direction générale des collectivités locales pour être en mesure d'assurer une compensation sur l'année.

Le dernier principe ayant fait l'objet d'un consensus est la solidarité locale, qui reconduit un mécanisme choisi par Saint-Brieuc Agglomération Baie d'Armor dans son précédent pacte. Il avait en effet été choisi de créer une **dotation de solidarité communautaire**, appelée ici fonds communautaire de fonctionnement (FCF). Il permettait de redistribuer aux 13 communes membres de 8 à 40 euros par habitant, pour une moyenne globale de 13,50 euros par habitant avec une répartition en fonction de critères tels que le nombre de logements sociaux, la longueur de voirie...

Ce fonds a été repris par Saint-Brieuc Armor Agglomération, qui assure désormais une enveloppe de 13,18 euros par habitant en moyenne, soit 2,14 millions d'euros répartis entre les territoires au prorata de leur population respective. **Cette enveloppe est ensuite répartie entre les communes de chaque ancien EPCI en fonction des mécanismes de solidarité préexistants,** soit la part de chaque commune dans le fonds communautaire d'investissement adopté par l'ex-EPCI Centre Armor Puissance 4 en 2016, la part de chaque commune dans l'enveloppe de répartition dérogatoire du FPIC adoptée par l'ex-EPCI Quintin Communauté en 2016 ou la part de chaque commune dans l'enveloppe du FCF et du FPIC dérogatoire adoptée par l'ex-EPCI Saint-Brieuc Agglomération en 2016.

Des ajustements post-fusion et une clause de revoyure deux ans après la fusion

Pour tenir compte de plusieurs situations nouvelles, le Conseil d'agglomération de Saint-Brieuc Armor Agglomération a modifié certains éléments du pacte, par une délibération du 27 avril 2017. Il s'agissait notamment de traiter le cas de communes qui souhaitaient pouvoir moduler leurs taux indépendamment de la fusion de communautés et de la neutralisation fiscale et d'abolir le mécanisme des « quotités ajustées » sur les abattements dans les communes issues des ex-EPCI de Quintin Communauté et de Saint-Carreuc.

Le pacte financier et fiscal actuel arrivera toutefois à son terme fin 2018. Plusieurs questions se posent alors sur les modalités de

sa reconduction, notamment quant à **l'harmonisation des critères de répartition du fonds communautaire de fonctionnement.** De même, des réflexions devraient être engagées sur l'extension de dispositions du pacte établi précédemment par Saint-Brieuc Agglomération Baie d'Armor, comme par exemple le **transfert de la taxe d'aménagement et de la taxe foncière sur les zones d'activités économiques.**



L'ORIGINALITÉ DU CAS

- Saint-Brieuc Armor Agglomération a su faire preuve d'anticipation dans l'élaboration de son pacte financier et fiscal.
- Grâce à un fort portage politique, à l'appui des services et à la pédagogie déployée auprès des communes, le pacte a pu être adopté à l'unanimité en amont de la fusion.
- Le consensus politique s'est formé autour d'un principe assurant à chacun la neutralisation des implications financières et fiscales de la fusion.



Le premier principe fondateur de ce pacte adopté à l'unanimité est la neutralité fiscale >>

Communauté d'agglomération Châlons-en-Champagne : un pacte de neutralité fiscale et de solidarité financière



La Communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne, créée le 1^{er} janvier 2000, a connu plusieurs vagues d'extensions successives. Entre 2004 et 2013, 5 communes isolées l'ont rejointe.

Au 1^{er} janvier 2014, elle a fusionné avec trois communautés de communes voisines, ce qui a porté le nombre de communes de 14 à 38. Enfin, au 1^{er} janvier 2017, elle fusionne avec la Communauté de communes de Mourmelon (8 communes). Aujourd'hui, Châlons-Agglo compte 46 communes et plus de 80 000 habitants.

Un pacte financier et fiscal qui accompagne les mutations

La première pierre du pacte actuel a été l'élaboration d'un pacte de neutralité fiscale et budgétaire lors de la fusion au 1^{er} janvier 2014 avec 3 communautés de communes, faisant passer le groupement de 14 à 38 communes. **Un pacte financier de solidarité a été adopté en décembre 2016 avant un nouveau pacte de neutralité fiscale rendu nécessaire par la nouvelle fusion au 1^{er} janvier 2017.**

De façon générale, le pacte de Châlons Agglo évolue au gré des évolutions de périmètre et des évolutions législatives touchant le bloc communal.

Le pacte s'articule également avec le **schéma de mutualisation élaboré à l'échelle des 38 communes de Châlons Agglo.**

Cela a engendré une nouvelle organisation des services ainsi qu'une mutualisation importante

des services support avec la ville de Châlons-en-Champagne.

Les objectifs poursuivis par le pacte sont les suivants :

- Rechercher la **neutralité financière et fiscale** suite aux évolutions statutaires ;
- Pour la Ville de Châlons-en-Champagne, signataire d'un contrat de Ville, respecter les dispositions de l'article 12 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ;
- **Redistribuer la fiscalité économique** générée par les nouveaux champs éoliens ;
- Ajuster le **schéma de mutualisation** au nouveau périmètre de Châlons Agglo ;
- Déterminer les **marges de manœuvre** de l'EPCI qui servent de référence avant nouvelle fusion.

Le choix de la co-construction pour favoriser l'adhésion

Le facteur clé de succès de la démarche se résume dans le caractère collectif d'élaboration

du pacte de neutralité fiscale et de solidarité.

Pour y parvenir, l'agglomération s'est appuyée sur :

- L'expertise et l'**accompagnement d'un cabinet spécialisé** ;
- **L'appui des services fiscaux** dans la création d'un outil de simulation de neutralité fiscale ;
- La constitution de **groupes de travail mixtes (élus / services)** ;
- **Des réunions avec les maires et leur conseil municipal** pour tenir compte de la situation de chaque commune et assurer un rôle de pédagogie

En amont des réflexions, un diagnostic fiscal du territoire a été élaboré. Une **collaboration a été rendue nécessaire avec les services fiscaux** pour la réalisation d'un outil dédié de simulation fiscale.

Enfin, la **rédaction du pacte de neutralité fiscale s'est faite en association avec les communes, de manière à en partager les**

principes et les objectifs et obtenir l'adhésion quant au mécanisme souhaité d'évolution des taux communaux. À titre d'exemple, si une commune souhaitait augmenter son produit fiscal, mais devait dans le même temps diminuer ses taux dans le cadre du pacte, cette dernière devait d'abord diminuer ses taux conformément au pacte et ensuite les augmenter, et non procéder à une stabilisation du taux communal.

Le pacte de solidarité a quant à lui été travaillé au sein de la commission des finances.

Des leviers d'actions qui nécessitent une pleine coordination communes / communauté

■ **La coordination fiscale :** l'objectif poursuivi a été de maintenir la pression fiscale constante sur le territoire avant et après fusion en comparant l'évolution du produit communautaire levé sur chaque commune et en procédant aux ajustements fiscaux par les taux communaux et aux ajustements budgétaires par les attributions de compensation.

Néanmoins, si les règles de liaison de taux imposaient aux communes une diminution plus élevée du produit communal par rapport à la hausse du produit communautaire, la différence a été compensée par l'agglomération au travers d'une majoration de l'attribution de compensation.

Cette action s'accompagne d'une clause de revoyure du pacte permettant de s'assurer que les communes ont bien respecté les dispositions relatives à la neutralité fiscale.

■ **Une méthodologie d'évaluation de charges transférées :** le pacte ne prévoit pas en tant que tel de méthode d'évaluation des charges, mais celle retenue poursuit toujours l'objectif premier qu'est la recherche de la neutralité pour Châlons Agglo et ses communes membres.

Ce travail est à l'œuvre compte tenu de la dernière fusion qui a entraîné des transferts et restitutions de compétences. Des compensations dérogatoires *via* les AC ont pu être décidées, c'est le cas pour deux communes dont la contribution au SDIS devait augmenter.

■ **Des reversements de fiscalité :** le pacte prévoit un reversement de 20 % du produit des IFER éoliennes aux communes d'implantation sous forme de fonds de concours à condition que la commune ait délibéré pour accorder des exonérations fiscales aux entreprises dans le cadre de la ZRD et qu'elle porte un projet d'investissement.

■ **Une mutualisation renforcée :** Dans un premier temps, la mutualisation concernait uniquement la DG Ressources (Marché / Finances / RH / DSI), la communication Ville centre – CA et dans une moindre mesure le CCAS (RH / DSI).

Cette mutualisation s'est ensuite étendue aux services « communication », « contrôle de gestion », « urbanisme » et à certains services techniques.

Dans le cadre du schéma de mutualisation, Châlons Agglo réalise également des prestations de services pour le compte de ses communes membres (comme l'ADS par exemple). Une refac-

turation de la mutualisation des services support *via* une minoration des AC est à l'étude pour permettre d'optimiser la DGF.



L'ORIGINALITÉ DU CAS

La construction du pacte fiscal et financier est directement liée à la **nécessité de garantir la neutralité financière et fiscale suite aux vagues de fusions** récentes.

Cet objectif était délicat étant donné d'une part les nécessaires ajustements liés aux évaluations de charges des EPCI préexistants et d'autre part, du fait de la période de renouvellement des conseils municipaux en 2014 qui n'a pas facilité la prise d'engagements sur la neutralisation fiscale.

La mise en place d'une **méthodologie de suivi de la mise en œuvre du pacte** s'est avérée indispensable.



Une refacturation de la mutualisation des services support *via* une minoration des AC permettrait d'optimiser la DGF >>

Brest Métropole : une solidarité qui s'exerce par le développement des compétences



Brest Métropole est une intercommunalité ancienne et historiquement très intégrée. Aucun nouveau transfert de compétences n'est intervenu depuis 2004.

Aujourd'hui, Brest Métropole regroupe 8 communes, 207 000 habitants, au cœur d'un bassin de 400 000 habitants. Suite à d'importants investissements portés ces dernières années et notamment l'installation de la première ligne de tramway il y a 4 ans, la métropole dont la santé financière est plutôt saine et dans une logique de désendettement, est dans une phase de restauration et de maintien de ses marges de manœuvre. Bien que signataire d'un contrat de Ville, elle n'a pas formalisé de pacte financier et fiscal mais a instauré des outils spécifiques à la coopération financière avec ses communes membres.

Un niveau d'intégration historiquement très élevé

Le passage en fiscalité professionnelle unique, qui a eu lieu en 2001, s'est accompagné notamment du transfert de grands équipements de la ville centre.

La métropole exerce un large panel de compétences que ce soit en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel, d'aménagement de l'espace métropolitain, de politique locale de l'habitat, de politique de la ville, de gestion des services d'intérêt collectif, de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie. Il en découle 25 M€ d'attributions de compensation versées par les communes à Brest Métropole dont 20 M€ pour la ville centre.

La Métropole a poursuivi l'**optimisation de son coefficient d'intégration fiscale** grâce à

l'instauration d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères, à la redevance assainissement, à la mise en place d'une gestion unifiée du personnel et à une stratégie fiscale coordonnée certaines années avec la ville centre.

L'exercice de la solidarité sur le territoire s'exerce avant tout par le développement des services à l'échelon métropolitain plus que par une politique de redistribution financière.

Pas de pacte financier, mais des instruments de politique financière et fiscale

La métropole n'a pas mené de réflexion globale et structurante sur l'organisation des relations financières avec ses communes membres. Différents dispositifs coexistent.

■ **DSC** : ce reversement obligatoire dans le cadre d'une communauté

urbaine organisait la redistribution du différentiel de croissance entre la taxe professionnelle transférée par les communes et l'évolution de la fiscalité ménages. Après la suppression de la taxe professionnelle, le mode de calcul de l'enveloppe a évolué pour tenir compte de 40 % de la croissance des impôts économiques (CET et TaSCom) à taux 2010 constants. L'enveloppe est ensuite répartie à part égale en fonction de la population ; du potentiel financier ; et du revenu moyen par habitant. Ce dispositif ne donne pas entière satisfaction car l'enveloppe peut subir de fortes variations ce qui n'assure pas une grande visibilité pour les communes.

■ **Reversements de fiscalité** : depuis 2012, la métropole alors même qu'elle est autorité organisatrice de la distribution d'énergie, reverse chaque année à ses communes membres le produit de la taxe locale sur la consommation

finale d'électricité déduction faite des charges qu'elle supporte pour les bâtiments métropolitains.

■ **Coordination fiscale** : suite au transfert de la part départementale de la taxe d'habitation en 2011, la communauté urbaine a choisi de délibérer sur sa propre politique d'abattement à la taxe d'habitation. Elle s'est alignée sur les taux d'abattement de la ville centre. Du fait notamment de la mise en place de la gestion unifiée du personnel entre la ville centre et la métropole, une coordination de la stratégie financière et fiscale a pu voir le jour. En 2015, un transfert de fiscalité a notamment été opéré avec une augmentation de 2 % des taux métropolitains compensée sur la ville centre par une baisse des taux communaux. Cette mécanique a contribué à réduire les écarts de pression fiscale sur le territoire.

■ **Coordination des investissements** : si aucun fonds de concours n'a été versé depuis 2010, une gouvernance de proximité pour arbitrer les projets a été

mise en œuvre. Cette gouvernance qui associe élus communaux et élus communautaires s'organise sur 3 territoires qui disposent d'enveloppes allouées pour la voirie, les espaces verts, etc.

■ **FPIC** : L'ensemble intercommunal est bénéficiaire du fonds de péréquation intercommunal et communal. En 2017, l'enveloppe représentait 5,6 M€. La répartition entre l'échelon communal et communautaire s'opère selon les critères de droit commun (en fonction du CIF).



L'ORIGINALITÉ DU CAS

Faute d'une volonté politique affirmée sur le sujet, la réflexion autour de la formalisation d'un pacte financier et fiscal n'est pas à l'ordre du jour.

L'absence de difficultés financières, tant au niveau communal que communautaire, permet le maintien du statu quo avec des outils qui sans donner totale satisfaction préserve l'équilibre financier actuel.

En revanche, une réflexion est engagée sur la mise en place d'un observatoire de la fiscalité qui intégrerait des taxes comme le versement transport. L'analyse de la pression fiscale est un enjeu dans la perspective d'un éventuel élargissement du territoire. À l'échelle du Pays de Brest, la réflexion se porte sur l'instauration d'un observatoire financier.



L'exercice de la solidarité sur le territoire s'exerce avant tout par le développement des services à l'échelon métropolitain >>



Communauté de communes du Val d'Amour : un pacte résolument tourné vers la réalisation de nouveaux projets



La CCVA est un EPCI rural du Jura (39) formé de 24 communes, pour près de 9 200 habitants situé aux portes de Dole et Besançon. Élaboré de concert avec le projet de territoire et le schéma de mutualisation, le pacte financier de la CCVA a vu le jour en réaction au contexte national de restriction budgétaire, dans la perspective de retrouver des marges de manœuvre pour financer de nouveaux projets.

Les origines du pacte : une prise de conscience quant aux tensions sur les équilibres financiers

Les récentes réformes ont eu pour effet une nette diminution des ressources pour les communes et l'EPCI, notamment avec la baisse de la DGF faisant suite à l'instauration de la contribution au redressement des finances publiques.

Dans le même temps, de nouveaux transferts de compétences ont été induits par la loi NOTRe. Or ces transferts interviennent à la suite d'autres transferts qui, historiquement, ont eu lieu sans révision des AC.

De même, une réflexion sur un projet de mutualisation était en cours, ainsi que sur un projet de territoire.

Mais ce dernier projet envisageait de nouveaux investissements, alors que la situation financière des acteurs apparaissait comme très contrainte sur la capacité à investir

La CLECT, qui a fait office de « Conférence des maires » en réunissant les 24 maires, a porté la réflexion sur la construction du pacte financier (10 réunions d'août 2014 à mi-mars 2015) avec l'appui d'un cabinet extérieur qui a réalisé au démarrage un diagnostic du territoire et une prospective financière de l'EPCI.

Ces éléments ont servi de déclencheur. Le portage politique d'un petit groupe d'élus a grandement facilité l'engagement de la réflexion pour dégager de nouvelles marges de manœuvre.

Des instruments volontaristes tournés vers l'optimisation des ressources

■ **Maintenir le reversement du FPIC** : un enjeu fort avait été identifié sur le territoire qui tenait aux conditions d'éligibilité au reversement du fonds de péréquation intercommunal et communal. Pour continuer à être bénéficiaire du FPIC, la Communauté devait faire passer son effort fiscal au-dessus de 1.

■ **Assurer une solidarité financière** : afin d'assurer une forme d'équité fiscale, la Communauté a compensé par des points de fiscalité la baisse des DGF communales et intercommunale liée à la mise en place des contributions pour le redressement des finances publiques. La CC a ensuite compensé les communes par le versement d'une partie du FPIC (application de la répartition de droit commun) et des fonds de concours.

■ **Favoriser les hausses de fiscalité à l'échelon communautaire** : afin d'optimiser le coefficient d'intégration fiscale (et donc la DGF), le choix a été fait de privilégier l'échelon communautaire pour lever la fiscalité en échange d'un reversement aux communes *via* des fonds de concours (en fonctionnement et en investissement) et le FPIC.

■ **Favoriser le transfert de compétences et systématiser les évaluations de charges associées** : le transfert des compétences obligatoires prévues par la Loi NOTRe ainsi que le transfert de

la compétence scolaire ou du SDIS ont donné lieu à une évaluation des charges transférées afin d'assurer à la Communauté un niveau de ressources suffisant pour financer ces prises de compétences.

■ **Favoriser la mutualisation** : dans l'objectif de tendre vers une administration unique, une mutualisation à la carte a été proposée aux communes. À ce jour, 6 communes ont transféré 100 % de leur personnel, et 5 en ont transféré une partie seulement. Le personnel est entièrement remis à disposition des communes dans les mêmes proportions qu'avant le transfert et la refacturation des agents se fait par le biais des attributions de compensation pour optimiser le CIF.

Les hausses de fiscalité portées par l'EPCI, le transfert des compétences ainsi que l'engagement de la mutualisation ont permis de faire passer le CIF de 40 % en 2014 à 55 % aujourd'hui.

Bien plus qu'un pacte financier, il s'agit d'un pacte de confiance

La confiance a été le pivot central de cette coopération.

En effet, il a fallu faire preuve de pédagogie, de force de conviction et d'engagement de la part des élus sur certains points :

- Assumer des évolutions fortes de fiscalité ;
- Accepter de transférer une partie du levier fiscal à l'intercommunalité, mais accepter également la dépendance des communes envers la CC quant aux versements (le versement de fonds de concours était conditionné à l'adoption du pacte).

Le pacte fait l'objet d'une révision annuelle, pour revoir les modalités de reversement et leur calcul.

Ce rendez-vous annuel permet d'engager de vraies discussions et de faire preuve de beaucoup de pédagogie.

Des évolutions sont pourtant envisagées. En effet, au vu des montants significatifs reversés aux communes, il est parfois difficile pour elles de pouvoir justifier ces versements. C'est principalement le cas pour les fonds de concours. La mise en place d'un fonds de concours d'investissement pluriannuel est donc en cours de réflexion. C'est le cas également pour créer une DSC, qui n'existe pas encore à ce jour.

Enfin, des incitations financières au sein du groupement pourraient être instaurées, par exemple en bonifiant les fonds de concours pour les communes qui jouent le jeu de la mutualisation.



L'ORIGINALITÉ DU CAS

Le travail sur le pacte n'a été possible qu'à l'issue d'une prise de conscience sur la nécessité de trouver des marges de manœuvre pour être en mesure de financer le projet de territoire. Fort de ce constat partagé, les élus ont, avec l'appui d'un cabinet extérieur, su mettre en œuvre les outils de stratégie financière et fiscale.

Néanmoins, il est à noter que dans le cas d'espèce, le pacte a dépassé la stratégie financière. Il a permis de donner de la visibilité, de structurer des outils (prospectif financière, PPI) et à participer à la professionnalisation des élus en leur donnant les bonnes clés de compréhension et de réflexion notamment sur l'indispensable complémentarité entre les communes et l'intercommunalité, et l'intérêt d'une réflexion partagée non seulement sur le plan financier et fiscal, mais également sur la cohérence des projets.

Le travail sur le pacte nécessite de trouver des marges de manœuvre pour être en mesure de financer le projet de territoire.

Valence Romans Agglomération : un pacte financier qui ne dit pas son nom



Valence Romans Agglomération, communauté d'agglomération de la Drôme, est le fruit de fusions successives. En 2014 tout d'abord avec le regroupement de Valence Agglo Sud Rhône-Alpes, de la Communauté d'agglomération du Pays de Romans et de la Communauté de communes de Bourg de Péage ; en 2017 ensuite avec l'extension à la Communauté de commune de la Raye et la dissolution concomitante de trois syndicats intégrés au sein de la nouvelle Agglomération. Elle atteint désormais plus de 214 000 habitants et regroupe 56 communes.

Les prémices d'un pacte financier...

Dès 2014 s'est posée la question à la fois du financement du projet de territoire, et de l'harmonisation des différents mécanismes de solidarité préexistants au sein des intercommunalités regroupées. Ces questionnements ont conduit à initier une démarche de pacte financier et fiscal... qui n'en a jamais porté le nom.

Un diagnostic financier et fiscal du territoire a dans un premier temps permis de confirmer le ressenti de la direction et des élus sur les orientations majeures du projet de territoire, à savoir d'une part la redynamisation des villes centres, en difficulté financière, et d'autre part la mise en place de mécanismes de solidarité orientés sur les plus petites communes.

Une prospective financière a dans un second temps été bâtie afin de définir plus précisément les enveloppes financières allouées et les outils à mettre en place.

En matière d'outils, le choix de l'équipe s'est portée tout d'abord sur une enveloppe de fonds de concours dont l'objectif a été de fournir de la ressource financière aux communes ne bénéficiant pas d'investissements importants dans le cadre du projet de territoire. Les communes dont les investissements du projet de territoire dépassent 600 euros par habitant sont ainsi exclues du

bénéfice des fonds de concours. L'enveloppe est ensuite répartie de façon plus classique en fonction de la richesse fiscale de chaque commune évaluée sur la base d'un indicateur potentiel fiscal retravaillé. Un plancher de versement permet à chaque commune de disposer d'une enveloppe minimum. Le volume de l'enveloppe a été défini pour la durée du mandat.



Un diagnostic financier et fiscal du territoire a dans un premier temps permis de confirmer le ressenti de la direction et des élus sur les orientations majeures du projet de territoire

... complété par les outils adaptés des ressources

À cet outil initial, se sont progressivement ajoutés dans le temps :

- Une dotation de solidarité communautaire (DSC) financée par une péréquation sur le foncier bâti industriel et commercial (FBIC). La croissance de FBIC est ainsi prélevée sur l'attribution de compensation des communes puis reversée sous forme de DSC répartie en fonction du potentiel fiscal des trois taxes et du revenu par habitant. Une partie de l'enveloppe de DSC est financée sur les



© Valence Romans Agglomération / 2018

fonds propres de la Communauté tant que la croissance de bases de FBIC ne permet pas d'atteindre le volume financier cible de 300 000 euros correspondant à l'engagement du mandat.

- Une péréquation de FBIC existait au sein d'une des communautés fusionnées, ce système a donc de surcroît permis de l'harmoniser sur l'ensemble du nouveau périmètre.

- Un mécanisme de neutralisation transitoire du coût de renouvellement déduit de l'attribution de compensation des communes. Ce dernier n'étant impacté sur l'attribution que trois ans après le transfert.

Parallèlement à la mise en œuvre progressive de ces différents outils financiers, une démarche de mutualisation des services a été orchestrée, tout d'abord entre l'agglomération et la ville de Valence sur l'ensemble des directions à l'exception des services à la population, et désormais avec la ville de Romans où les services

ressources et les archives sont communs avec la Communauté, à l'exclusion du service de gestion des ressources humaines. Ainsi, ce sont près de 700 agents qui ont été mutualisés en deux ans. Les flux financiers liés à la mutualisation sont prélevés sur l'attribution de compensation, ce qui a en outre permis d'optimiser les dotations de l'État.

L'ORIGINALITÉ DU CAS

À Valence Romans Agglomération, la construction d'un pacte financier et fiscal a pu être menée à bien grâce à une organisation resserrée autour du Président, du Vice-président en charge des finances, du directeur général des services et directeur des finances.

Ce circuit court de décision a permis de faire émerger des solutions créatives pour remplir les objectifs politiques, et de traiter rapidement les craintes et questionnements des élus tant communautaires que communaux.

L'investissement du Vice-président a ainsi été déterminant, non seulement car il a su mobiliser sa commission en amont de chaque bureau communautaire, mais également car il a pris, chaque fois que nécessaire, son bâton de pèlerin pour convaincre du bien-fondé des dispositifs devant les élus.


**Le portage politique
 d'un pacte financier
 de territoire
 conditionne
 la réussite de
 la démarche** 

Communauté de communes du Pays d'Héricourt : un pacte financier et fiscal en réponse aux réformes fiscales et au service d'un projet de territoire



La CCPH est une communauté de communes de Haute-Saône située à proximité de deux agglomérations, Montbéliard et Belfort, qui regroupe 21 000 habitants (dont près de 50 % dans la ville centre) avec une forte population active. Le groupement se caractérise par le développement d'importants services à la population. Un pacte financier et fiscal a été formalisé en 2015 après près de 4 ans de travail en ce sens.

Un élément déclencheur : la suppression de la taxe professionnelle

La communauté de communes fut créée en 2000, et est issue de fusion de plusieurs syndicats. Le « fait intercommunal » est bien ancré sur le territoire. Jusqu'en 2010, la CCPH qui était sous le régime de la taxe professionnelle unique, gérait ses projets et son budget avec une ressource dédiée, la taxe professionnelle.

Les communes, elles, avaient pour principale ressource les impôts ménages. La réforme de la taxe professionnelle a bouleversé l'équilibre financier et fiscal sur lequel étaient assises les relations entre le groupement et ses communes membres en créant de fait un partage des ressources fiscales issus des ménages. Les contribuables étant devenus communs, une coordination est devenue nécessaire.

Un diagnostic du territoire qui a permis de mettre en évidence la nécessité d'un rééquilibrage fiscal et d'une optimisation des ressources du territoire

Un diagnostic fiscal du territoire a été réalisé avec l'aide d'un cabinet extérieur afin d'établir **comment la fiscalité était prélevée sur le territoire.**

Cet état des lieux a permis de mettre en évidence le **poids de la fiscalité prélevée par la communauté par rapport au poids de la fiscalité prélevée par les communes** : la fiscalité payée par le contribuable n'était dirigée qu'à 30 % vers l'EPCI, alors que la communauté avait la charge d'importants services à la population.

De plus, depuis sa création en 2000, le groupement œuvre et investit en matière de développement économique, sans percevoir le foncier bâti économique conservé par les communes. Cet état des lieux fiscal a été complété par un diagnostic financier des communes

afin d'appréhender les enjeux en terme d'autofinancement et d'endettement.

Des axes de travail dégagés dès 2011

Les ressources de la CCPH diminuant, il a donc fallu trouver des leviers d'optimisation :

■ **Accélérer le transfert des équipements de centralité vers la CCPH** : en 2012, une crèche et une médiathèque ont été transférées. La méthode d'évaluation des charges de droit commun a été utilisée pour la crèche. En revanche, la médiathèque ayant été qualifiée d'équipement intercommunal par nature, **il a été demandé par la ville d'Héricourt à la CCPH de faire un geste en absorbant une partie du déficit** (1/3 de l'évaluation de charges).

En contrepartie, la ville d'Héricourt s'est engagée à baisser son produit de TFB de 120 000 €, ce qui a contribué à réduire les disparités fiscales avec le reste du territoire. En 2016, un conservatoire de musique a été transféré,

selon la méthode d'évaluation de droit commun. Le transfert d'un bassin d'apprentissage de la natation prendra effet en novembre 2018, sans évaluation de charges, puisque la CCPH envisage la construction d'un nouveau bassin d'apprentissage.

■ **L'optimisation fiscale** : une amélioration des dotations de l'EPCI a été recherchée en opérant des **transferts de fiscalité**. Il s'agissait de privilégier l'échelon communautaire pour lever l'impôt. Ainsi, les communes ont diminué leurs taux d'impôts ménages, qui ont été augmentés dans le même temps par le groupement et la neutralité budgétaire a été assurée par le **versement de fonds de concours pour accompagner des projets communaux**. Le transfert de fiscalité a porté sur 580 000 € (soit 30 % de la fiscalité ménage communautaire).

Cet ajustement sur les taux communaux et communautaires a été inscrit dans le pacte afin de rassurer les élus communaux quant à la neutralité pour leurs budgets. Les modalités de reversement ont par la suite évoluées, les fonds de concours générant une contrainte administrative, ils ont été substitués en partie à compter de 2016 par un **reversement libre du FPIC** (la CCPH étant bénéficiaire), puis *via* le transfert du contingent SDIS.

Cette optimisation fiscale a permis de faire évoluer le CIF, et de contrer les baisses de DGF sans recourir au levier fiscal. Le CIF est passé de 0,32 en 2012 (en dessous de la moyenne des EPCI de la strate) à 0,51 en 2018 (au-dessus de la moyenne), faisant progresser la dotation du groupement de 747 K€ en 2012 à 906 K€ en 2017.

■ **L'évolution de la fiscalité du groupement en cas de nouvelles compétences** : une prospective fiscale et financière pour les propres besoins de la CCPH a été effectuée afin de répondre aux questions suivantes : Comment va-t-elle construire ses programmes d'investissement ? Quand et comment va-t-elle devoir jouer sur la fiscalité ? Cette analyse s'appuie sur le **projet de territoire** en cours d'actualisation. Dans ce projet, une lourde contribution au très haut débit était prévue. C'est la première fois que la fiscalité ménage est activée pour financer les projets de l'EPCI, mais désormais, la prospective prévoit que toute prise de compétence sera financée par la fiscalité.

■ **Le développement de la mutualisation** : le schéma de mutualisation a été évoqué un temps comme **élément d'optimisation** mais l'absence de consensus politique n'a pas permis son adoption. Néanmoins, il est prévu de l'instaurer d'ici fin 2018. À ce jour, les groupements de commande ont été développés et **des services communs sont portés par le groupement**. Il est inscrit, dans le pacte financier et fiscal, le financement *via* les attributions de compensation, du **service commun d'application du droit des sols. La CCPH prend cependant à sa charge l'évolution des coûts.**

Des atouts au service de l'instauration et de l'efficacité du pacte

Plusieurs points sont venus faciliter le travail de construction de ce pacte.

■ Un « **fait intercommunal** » très présent sur le territoire,

- La présence d'un **président-maire** qui a permis de faciliter le travail sur les transferts de charges,
- Un **portage politique par certains élus** en capacité de défendre le projet,
- Des **services compétents** appuyés par un **cabinet extérieur**,
- Un **projet de territoire** sur lequel le pacte financier peut s'appuyer,
- Un **comité de suivi bien organisé, avec des restitutions associant tous les maires.**

La signature du pacte en 2015 a donné lieu à une délibération concordante de l'ensemble des conseils municipaux et du conseil communautaire. Une clause de revoyure était prévue en 2018, mais tous les ans, le conseil communautaire délibère de nouveau sur le contenu du pacte, en intégrant des annexes.



L'ORIGINALITÉ DU CAS

Depuis 2010, les réformes financières et fiscales ont rendu nécessaire la construction d'un pacte financier et fiscal. Le diagnostic du territoire a mis en exergue deux enjeux : la nécessité pour la communauté de retrouver des marges de manœuvre et l'indispensable rééquilibrage fiscal à opérer entre les communes.

Avant même la formalisation du pacte, plusieurs actions ont été engagées dans l'objectif d'optimiser le CIF et donc le montant de la DGF intercommunale. Cette démarche s'appuie sur une ingénierie financière qui a fait évoluer les leviers au gré des opportunités et contraintes identifiées.

La Communauté d'agglomération de Saint-Dizier, Der & Blaise : un pacte de solidarité pour faire face aux défis d'élargissement et d'intégration



Née au 1^{er} janvier 2017 par la fusion de la communauté d'agglomération historique de Saint-Dizier, Der et Blaise et de deux communautés de communes avec extension à deux communes marnaises, la Communauté d'agglomération Saint-Dizier, Der & Blaise (CASDDDB) regroupe 60 communes pour une population de près de 62 000 habitants.

L'élargissement de son périmètre s'est également accompagné d'une montée en puissance des compétences exercées : la CASDDDB porte aujourd'hui des compétences aux enjeux stratégiques comme l'économie, le logement, le cadre de vie, la culture ou le tourisme. Mais si ce maillage territorial est en mesure de renforcer l'attractivité du territoire, il implique davantage de solidarité et de coordination. C'est notamment dans cet esprit que le pacte financier et fiscal a été élaboré.

L'élaboration du pacte : entre obligation légale, engagement politique et impératifs conjoncturels

L'élaboration du pacte à la CASDDDB a d'abord été **motivée par des dispositions législatives**. En effet, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 rend les pactes financiers et fiscaux obligatoires pour l'ensemble des communautés et métropoles signataires d'un contrat de ville.

Le **mouvement de fusion entre des communautés hétérogènes n'est pas non plus étranger à la mise en œuvre d'un pacte**.

Souhaitant maintenir une pression fiscale constante sur le territoire, les élus communautaires ont choisi d'adopter un pacte afin de garantir cet engagement de neutralité fiscale.

Enfin - et surtout - ce sont les conséquences négatives de la démarche de mutualisation - engagée en 2016 - qui ont poussé à la formalisation du pacte. Guidé par le souhait de renforcer l'échelon intercommunal tout en optimisant les concours financiers de l'État (plus la part des impôts levés et conservés par l'EPCI - c'est-à-dire non rétrocédés aux communes par le jeu des attributions de compensation - est importante, plus le coefficient d'intégration fiscale s'accroît et, par voie de conséquence, conduit à une dotation d'intercommunalité plus élevée), le schéma de mutualisation a procédé au transfert de l'ensemble des agents de la Ville de Saint-Dizier à la CA. Cependant, l'un des effets collatéraux a été l'augmentation du potentiel financier des autres communes membres de l'EPCI et donc une **dégradation très sensible - pour certaines communes rurales - des dota-**

tions communales. Le pacte a donc pour objectif premier de compenser les pertes en dotations communales liées à la mutualisation (ses effets domino se propageant à l'ensemble des communes dans le cadre de la fusion et se prolongeant au-delà de 2017).

Des dispositifs « ciblés » de solidarité financière au cœur du pacte

Le principe de neutralité fiscale passe par plusieurs dispositifs :

- Le principe d'une **application, dès 2017, de taux de fiscalité intercommunale sans période de lissage** ;
- Une évolution des taux de fiscalité communale permettant de **maintenir des taux consolidés (EPCI + communes) identiques à ceux de 2016** ;

■ Une **modification des attributions de compensation** pour garantir le même niveau de ressources fiscales qu'avant la fusion et ce malgré l'évolution des taux. Néanmoins, le pacte n'inscrit pas dans le marbre de méthode d'évaluation des charges transférées.

La compensation des effets négatifs de la mutualisation a, quant à elle, d'abord fait l'objet d'une **évaluation de son impact sur les dotations communales** (à savoir, la DSR cible, la DNP et la DPEL sur la période 2018-2020).

Afin d'organiser cette compensation, il a été proposé de procéder à une **répartition « dérogatoire libre » du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales** (FPIC). Le dispositif consiste à prendre en référence le montant FPIC perçu par les communes en 2016, le faire varier afin de compenser les pertes en dotations et vérifier chaque année le dispositif en l'adaptant aux dotations effectivement notifiées. Quant au choix de ne pas passer par une dotation de

solidarité communautaire (DSC) pour organiser la péréquation, il a été motivé par l'obligation légale de tenir compte de l'importance de la population dans sa répartition : ce critère s'avérant contre-productif dans le cas de la CASDDB, avantageant les communes qui n'avaient pas besoin de l'être.

Dans le cadre du pacte, il a également été décidé que les **gains de DNP de la Ville de Saint-Dizier liés à la mutualisation viendront abonder le FPIC**.

Au cas où l'enveloppe du FPIC ne parviendrait plus à couvrir l'ensemble des pertes, il appartiendra au conseil communautaire de mettre en place un **dispositif complémentaire**.



L'ORIGINALITÉ DU CAS

Le pacte financier a été adopté par le conseil communautaire et sera prochainement soumis au vote des communes afin de consolider l'engagement réciproque du bloc communal.

Le consensus autour de dispositifs souvent techniques passe indéniablement par une démarche d'accompagnement et de pédagogie auprès des élus, aussi bien communautaires que municipaux (associés au sein de groupes de travail). Ce sont ces exigences de clarté, de lisibilité et d'indépendance d'analyse qui ont conduit la communauté à se faire accompagner par un cabinet spécialisé en finances et fiscalité locales dans la mise en œuvre du pacte.

L'originalité de cette co-construction tient à son **caractère ciblé plutôt que transversal, car visant avant tout à répondre à une situation d'urgence**.

In fine, plutôt que de renoncer à la mutualisation, la volonté a été celle d'un engagement réciproque pour organiser sa péréquation. La solidarité financière permettant finalement de pérenniser le développement du projet communautaire.

Le consensus autour de dispositifs souvent techniques passe indéniablement par une démarche d'accompagnement et de pédagogie auprès des élus.

