



16^{ème} RENCONTRE DES INTERCOMMUNALITES ISEROISES

LE PACTE FINANCIER ET FISCAL

**Intervention de Jean-Pierre COBLENTZ,
Support établi par l'équipe de Stratorial Finances**

13 rue de Charenton
75 012 PARIS

Tél. : 01 42 60 15 18 - Fax : 01 42 60 15 73

58 cours Becquart Castelbon
BP 346 • 38509 VOIRON cedex

Tél. : 04 76 06 10 00 - Fax : 04 76 06 33 76



INTRODUCTION

- Naissance de la notion de pacte financier et fiscal dans les années 2000 :
 - Compte tenu de l'interaction entre EPCI et communes née avec la taxe professionnelle unique
 - Lors des premiers signes de tension financière
- Les pactes financiers et fiscaux constituent une démarche :
 - Envisagée de manière de plus en plus fréquente
 - A laquelle l'actualité des finances locales donne un sens de plus en plus évident
 - Qui devient quasi-obligatoire dans certains cas (reconnaissance législative)



Le pacte financier et fiscal : des origines multiples

- L'origine de la demande :
 - L'EPCI
 - Les communes

- Le facteur déclenchant :
 - un appauvrissement brutal du territoire ou d'une partie de ses acteurs (réduction des dotations, départ d'entreprises, étouffement par les charges de centralité, la communauté à qui l'on demandait tout...)
 - Le sentiment d'inéquité entre les communes
 - Le caractère devenu inopérant d'un pacte adopté dans le passé (nécessité d'une révision)
 - le changement de périmètre de l'EPCI

- L'impératif légal : en cas de contrat de ville



L'impératif légal en cas de contrat de ville (1)

- Les textes
 - La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014
 - La loi NOTRe du 7 août 2015
 - La codification dans l'article 1609 nonies C VI
- La codification dans le VI de l'article 1609 nonies C
 - Lorsque l'EPCI est signataire d'un contrat de ville il définit les objectifs de péréquation et de renforcement des solidarités financière et fiscale entre ses communes membres sur la durée du contrat de ville.
 - Il s'engage, lors de la signature du contrat de ville, à élaborer, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal de solidarité.



L'impératif légal en cas de contrat de ville (2)

- Contenu du pacte financier et fiscal de solidarité en cas de contrat de ville :
 - Il doit viser à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes.
 - Il tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés 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 le conseil de l'EPCI pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du FPIC.
- Une « sanction » en cas de d'absence de pacte financier et fiscal de solidarité



L'impératif légal en cas de contrat de ville (3)

- En l'absence d'un pacte dans l'année de la signature du contrat de ville, une dotation de solidarité communautaire doit obligatoirement être instituée :
 - Elle est instituée au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville
 - Son montant est au moins égal à 50 % de la différence entre les produits de fiscalité professionnelle
- Cette dotation est notamment répartie en fonction des critères suivants :
 - l'écart du revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'EPCI
 - l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal ou financier communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI.

Des critères complémentaires peuvent être choisis par le conseil.



Les enjeux du pacte



Le pacte : un acte sans portée juridique

- Le pacte financier est le cadre d'une combinaison de mesures financières et fiscales à prendre par les collectivités d'un même territoire (ensemble intercommunal)
- Le pacte financier et fiscal n'a pas de caractère normatif
- Son application dépend des décisions prises par les différentes collectivités parties prenantes (et notamment de leur délibérations) requises par le législateur
- Cette absence de portée juridique requiert un aboutissement relativement consensuel dès lors que les mesures envisagées sont ambitieuses sauf à prendre le risque qu'il demeure lettre morte.



L'enjeu d'une approche territoriale (1)

- La multiplicité des défis auxquels sont confrontés les territoires...
 - La rupture dans l'évolution des ressources
 - Les besoins multiples des territoires (développement, maintien des services publics, positionnement...)

- Les liens entre plusieurs dimensions
 - Projet de territoire : Politiques publiques/équipements/maillage...
 - Organisation : organisation institutionnelle/compétences/mutualisation
 - Pacte financier et fiscal : un compromis sur le niveau et la répartition des ressources fiscales et financières tenant compte du rôle des collectivités dans le projet de territoire

L'enjeu d'une approche territoriale (2)

Projet de territoire :

Définition, voire
redéfinition des priorités
de politiques publiques à
l'échelle du territoire
Maillage..

Redéfinition du rôle de chacun :
Quel transfert de compétences ?

Organisation :

Structuration
institutionnelle autour du
choix des compétences et
des services

Allocation de ressources

Quelle évolution de la
fiscalité (taux / assiettes) ?
Quel partage de fiscalité ?
Quelles évolutions des
autres ressources ?
Quelle répartition de la
péréquation ?

**Comment être le plus efficace et
efficient possible sur un territoire,
c'est-à-dire mettre en œuvre les
services nécessaires à la population
en tenant compte de la contrainte
financière ?**

Choix de mutualisation :

Quels transferts de compétence ?
Quels services communs ?
Communes nouvelles ?

Prospective
consolidée

Diagnostic
financier et fiscal

Pacte financier et fiscal :
Niveau et répartition souhaités
de la pression fiscale
Relations communes / EPCI

Evaluation des
politiques publiques



Vers une évolution de la vocation des pactes

- Initialement, un accord sur le partage des ressources
 - Levier fiscal
 - Ressources venant de l'Etat
- De plus en plus, l'inscription dans quelque chose de plus global
 - Réfléchir à la maîtrise des dépenses tout en faisant des choix éclairés en terme de politiques publiques



Les relations financières

- Les attributions de compensation
 - Le droit commun : l'intangibilité et la seule prise en compte des charges transférées « dans des conditions normales »
 - Les dérogations possibles et les conditions de leur mise en œuvre
- La dotation de solidarité communautaire
 - Les CC et les CA : l'institution facultative à la majorité des 2/3 et une répartition prioritaire population/pot. fiscal ou fin.
 - Les CU, les métropoles et les CC/CA ayant mis en œuvre un contrat de ville : une institution obligatoire et une répartition notamment potentiel fiscal ou financier/revenu par habitant
- Le FPIC :
 - Le droit commun
 - Les deux répartitions dérogatoires
- La DGF
 - La répartition dérogatoire
 - La réforme de la DGF



Modification des attributions de compensation

Opération	Modalités de décisions	Référence légale
Fixation et "révision classique" à chaque transfert de compétence	Majorité simple du conseil de communauté en fonction du rapport de la CLETC approuvé par les communes	Art 1609 nonies C V 2° CGI
Non perception possible des AC négatives	Majorité simple	Art 1609 nonies C V 1° CG al 2
Fixation dérogatoire (dont évaluation dérogatoire des charges transférées en cas de transfert de compétences) et détermination des conditions de révision	Majorité des deux tiers du conseil de communauté et approbation par conseils municipaux des communes intéressées en tenant compte du rapport de la CLETC	Art 1609 nonies C V 1° bis CGI
Réduction en cas de baisse de fiscalité professionnelle dans la limite de la perte de produits. Dans ce cas la baisse en principe toutes les communes. Les modalités d'impact de la baisse ne sont pas prévues par le législateur.	Majorité simple du conseil de communauté	Art 1609 nonies C V 1° Alinéa 5 CGI
Baisse de l'attribution de compensation d'une commune avec son accord	Majorité simple du conseil de communauté et du conseil municipal	Art 1609 nonies C V 1° alinéa 4 CGI
Possibilité de révision des attributions de compensation d'une partie des communes membres lorsque les communes concernées disposent d'un potentiel financier par habitant supérieur de plus de 20 % au potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes membres. Cette réduction de leurs attributions de compensation ne peut excéder 5 % du montant de celles-ci et 15% à l'issue d'une fusion	Délibération concordante conseil de communauté et majorité qualifiée des conseils municipaux (deux tiers représentant la moitié de la pop ou la moitié représentant les deux tiers de la population)	Art 1609 nonies C V 7° CGI
En cas de fusion d'EPCI ou d'adhésion individuelle de communes appartenant à un EPCI FPU, modification possible dans la limite de 15% des AC		Art 1609 nonies C V 6° CGI
Baisse de l'attribution de compensation liée à une imputation des services communs	Liée aux conventions de facturation des services communs. Une délibération du conseil de communauté paraît logique.	Art L5211-4-2 CGCT



La péréquation et ses expressions

- La péréquation est un des fondements de l'intercommunalité
 - Péréquation par l'action (politiques de l'EPCI qui se traduisent par un aménagement de l'espace indépendant de l'origine des ressources)
 - Péréquation par les concours financiers de l'EPCI
- En matière de soutien financier : tous les leviers sont utilisables
 - La DSC
 - Les fonds de concours
 - Le FPIC
 - L'attribution de compensation
- Deux grands objectifs possibles
 - La correction des surcroûts de charges
 - La correction des insuffisances de ressources



Les critères de charges

- La population
 - La population DGF (seule possible en tant que critère de base)
 - La population DGF multipliée par un coefficient augmentant lui-même avec la population (déterminé par strate ou de manière logarithmique) permet notamment de cibler davantage les charges de centralité
 - Autres (Pop en territoires politique de la ville)
- Les indicateurs de spécification thématiques habituellement prévus dans les dotations de péréquation nationales
 - Logements (nb de logements sociaux/part des logements sociaux dans le total des logements/part ou logements en territoires politique de la ville...)
 - La longueur de voirie (lorsque la compétence n'est pas transférée)
 - Le revenu des habitants (revenu moyen/hab ou revenu médian)
- **Attention aux critères complexes à déterminer !**



Les critères de ressources

- Le potentiel financier
 - Le potentiel financier par habitant est un critère prioritaire ou obligatoire
 - Le potentiel financier aménagé est plus logique (sortir notamment les produits ventilés de l'EPCI qui viennent tasser les écarts)
- La pression fiscale
 - L'effort fiscal vient généralement compléter le potentiel financier pour tenir compte du véritable besoin d'aide en sachant que l'effort fiscal reflète tout autant les charges que les ressources
 - Le poids des cotisations de fiscalité ménages des résidences principales dans le revenu de la population est la mesure la plus efficace de la pression fiscale ressentie.



Les décisions fiscales et tarifaires

- La CFE : l'exclusivité intercommunale en FPU
 - La fixation du taux et le lien avec la fiscalité ménages
 - Les bases minimum
- La fiscalité ménages : un pouvoir partagé
 - La fixation des taux
 - Les abattements de TH
- Les autres taxes
 - Le versement transport
 - La taxe d'aménagement
 - La taxe de séjour
 - La taxe locale sur les publicités extérieures
- Les tarifs publics



Les combinaisons gagnantes

- Les gains de DGF liés à une modification de la répartition interne des ressources :
 - La baisse de l'attribution de compensation est un gain potentiel pour les CA et les CC à FPU (voir des CU et Métropoles en cas d'application de la réforme de la DGF) et pour les communes transférantes (gain possible EPCI/ville centre notamment) compte tenu des modalités de calcul du potentiel financier
 - La fiscalisation des transferts de charges, plutôt que la déduction de l'AC, est un gain un peu moindre pour l'EPCI
- Les gains liés à une augmentation de la fiscalité ménages du territoire :
 - Le gain de DGF (essentiellement pour l'EPCI via le CIF) mais aussi éventuellement pour les communes via l'effort fiscal (en pratique l'EF joue essentiellement sur la DSR et la DNP)
 - Le gain de FPIC : l'effort fiscal joue sur l'éligibilité et le calcul du FPIC (uniquement pour l'attribution)



La nécessité d'une réflexion articulée

- Les gains potentiels liés aux combinaisons gagnantes sont souvent limités au regard des enjeux financiers caractérisant les territoires. Il ne sauraient donc constituer un objectif unique.
- La mobilisation d'outils ambitieux ne saurait s'affranchir d'une réflexion partagée sur la situation et les enjeux auquel est confronté le territoire



La démarche du pacte financier et fiscal



Trois étapes clés pour aboutir

Diagnostic financier et fiscal

- Disposer d'une grille de lecture commune de la situation financière :
 - Quelles sont les caractéristiques du territoire ?
 - Quelle est sa trajectoire financière ?
- Par le partage du diagnostic, définir les objectifs du pacte financier et fiscal

Quels leviers?

- Déterminer les leviers les plus adaptés aux objectifs poursuivis:
 - Simuler les effets des outils
 - Les synthétiser dans les scénarios

Elaboration du pacte

- Définir l'articulation des leviers autour d'un scénario de synthèse
- La rédaction d'un document unique pour le territoire.
- Les modalités d'évaluation.

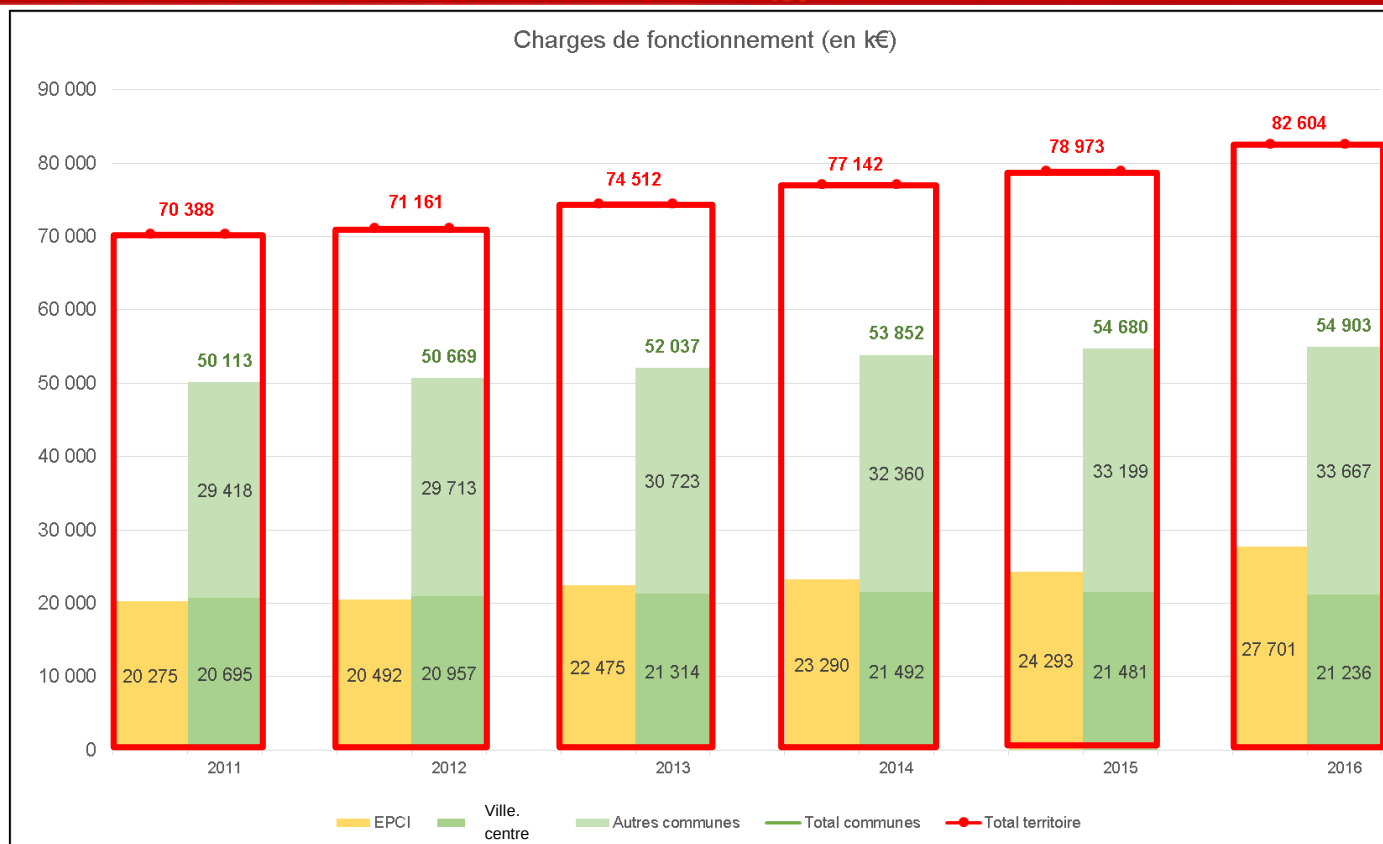


La démarche du pacte financier et fiscal

- Un préalable : le partage de l'information financière sur le territoire en dynamique
 - La rétrospective consolidée et la prospective consolidée
 - Les situations différenciées des communes
 - N collectivités sur le territoire et 1 enjeu : quels seront les moyens disponibles pour assurer le maintien et le développement des services publics nécessaires pour le territoire
- L'articulation avec le projet de territoire
 - Le projet peut exister et être très précis.... On fait avec !
 - Le projet peut ne pas exister ou être très flou... On fait sans et le projet se précisera peut-être au fil de l'eau.
- L'identification des principaux axes en cohérence avec les réalités et les choix

AGREGATION DES COMPTES : EXEMPLE DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT

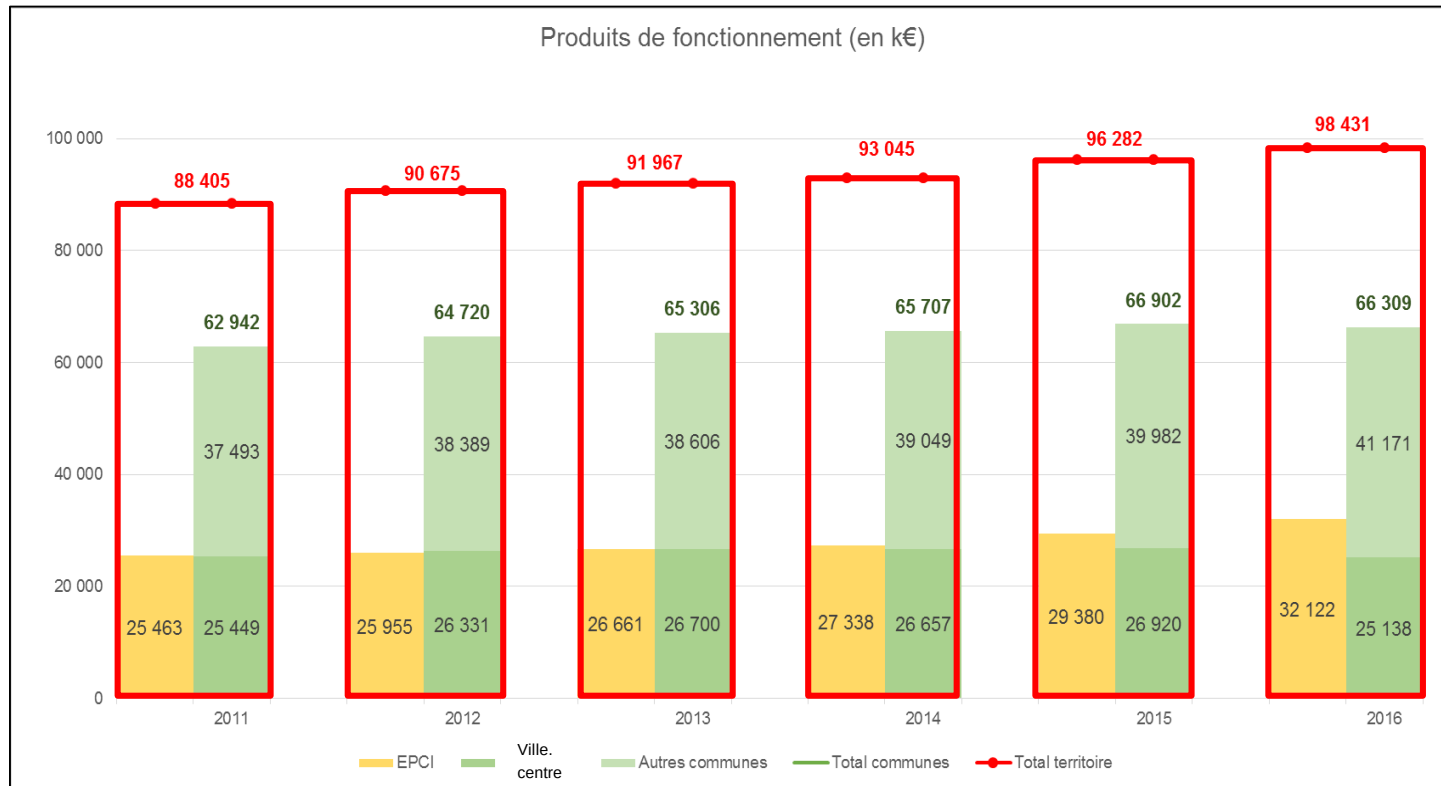
Conseil en finances et fiscalité locales



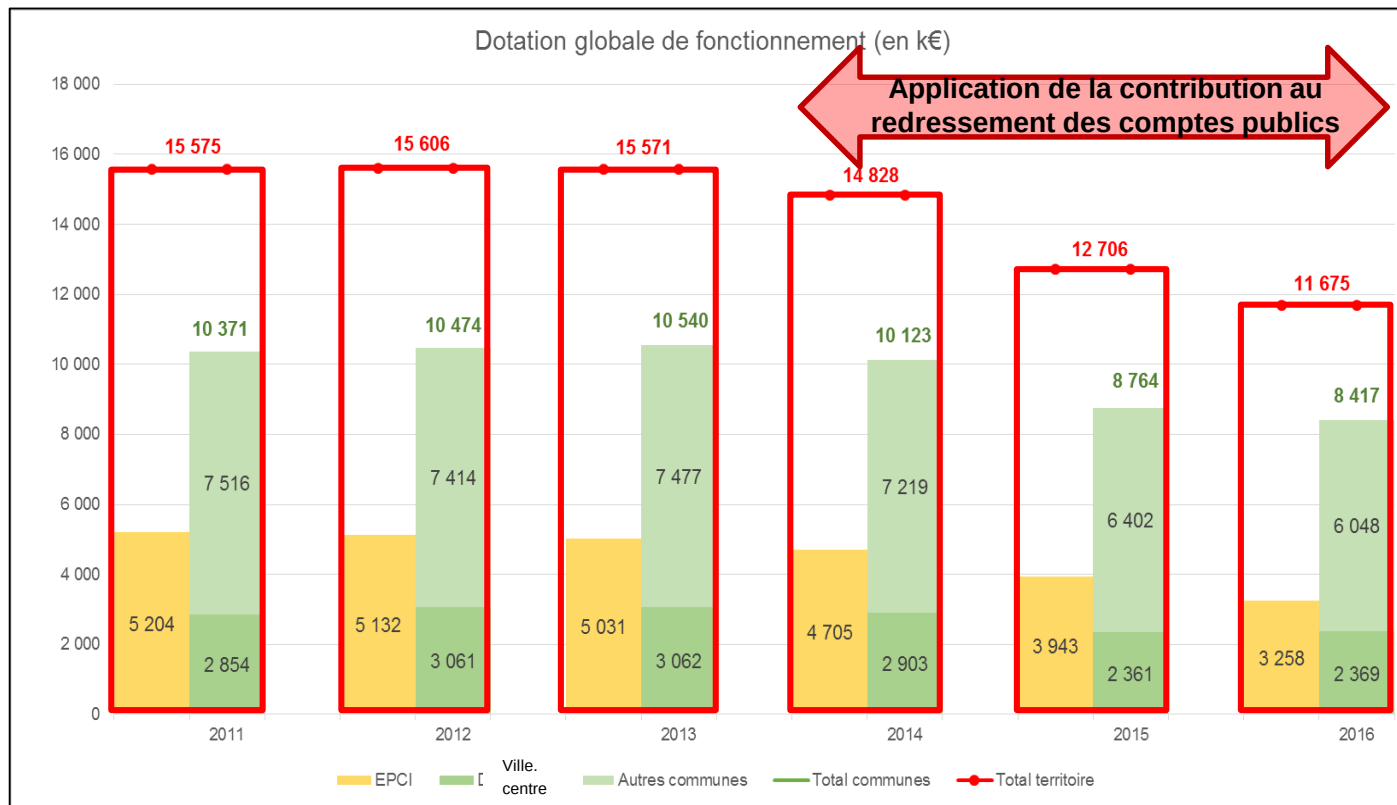
Charges de fonctionnement				
	Variation annuelle moyenne 2011-2016	Contribution à l'évolution totale	Part dans le total 2011	Part dans le total 2016
EPCI	6,4%	60,8%	28,8%	33,5%
Total communes	1,8%	39,2%	71,2%	66,5%
<i>Dont Ville-centre</i>	0,5%	4,4%	29,4%	25,7%
<i>Dont autres communes</i>	2,7%	34,8%	41,8%	40,8%
Ensemble	3,3%	100,0%	100,0%	100,0%

AGREGATION DES COMPTES : EXEMPLE DES PRODUITS DE FONCTIONNEMENT

Conseil en finances et fiscalité locales



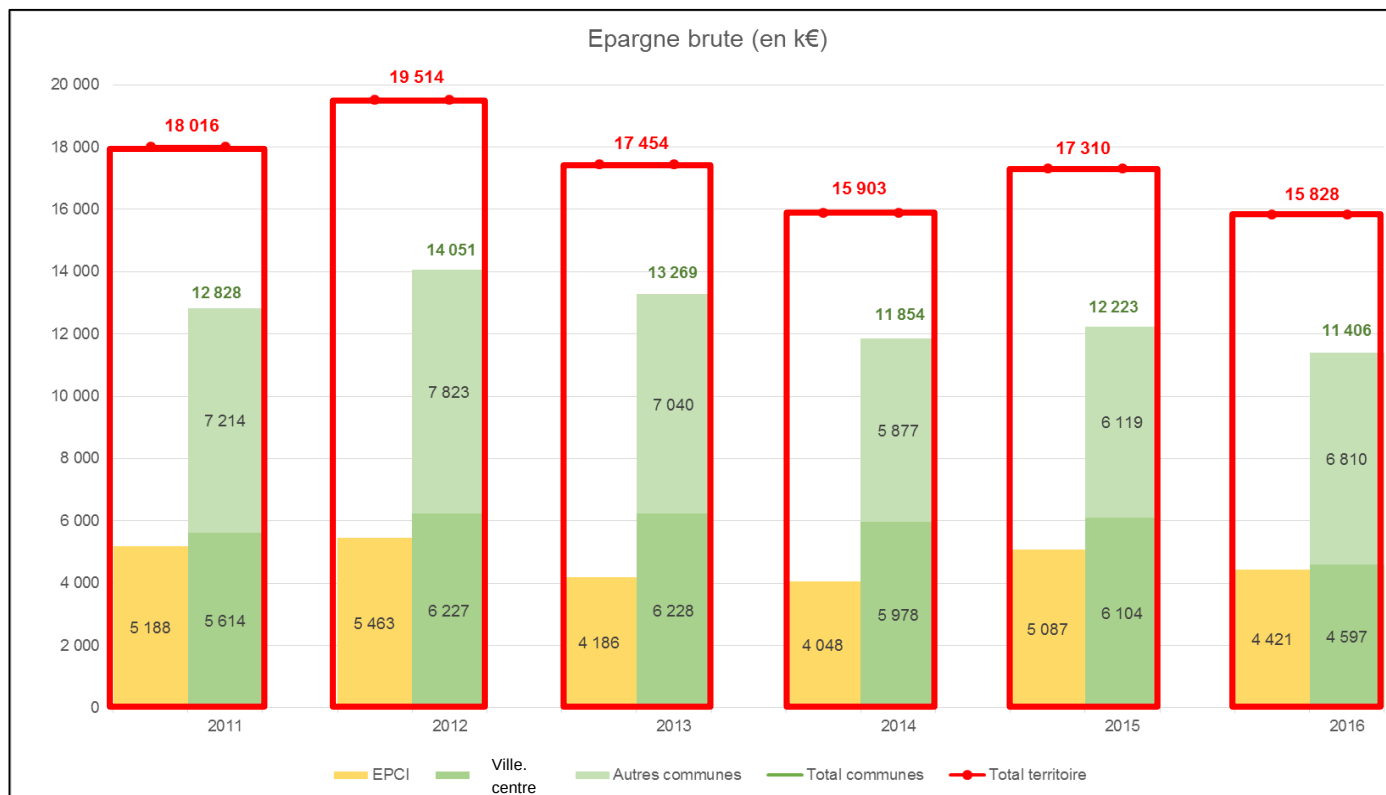
Produits de fonctionnement				
	Variation annuelle moyenne 2011-2016	Contribution à l'évolution totale	Part dans le total 2011	Part dans le total 2016
EPCI	4,8%	66,4%	28,8%	32,6%
Total communes	1,0%	33,6%	71,2%	67,4%
<i>Dont Ville-centre</i>	-0,2%	-3,1%	28,8%	25,5%
<i>Dont autres communes</i>	1,9%	36,7%	42,4%	41,8%
Ensemble	2,2%	100,0%	100,0%	100,0%



Dotation Globale de Fonctionnement				
	Variation annuelle moyenne 2011-2016	Contribution à l'évolution totale	Part dans le total 2011	Part dans le total 2016
EPCI	-8,9%	49,9%	33,4%	27,9%
Total communes	-4,1%	50,1%	66,6%	72,1%
<i>Dont Ville-centre</i>	-3,7%	12,5%	18,3%	20,3%
<i>Dont autres communes</i>	-4,3%	37,6%	48,3%	51,8%
Ensemble	-5,6%	100,0%	100,0%	100,0%

AGREGATION DES COMPTES : EXEMPLE DE LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT BRUTE

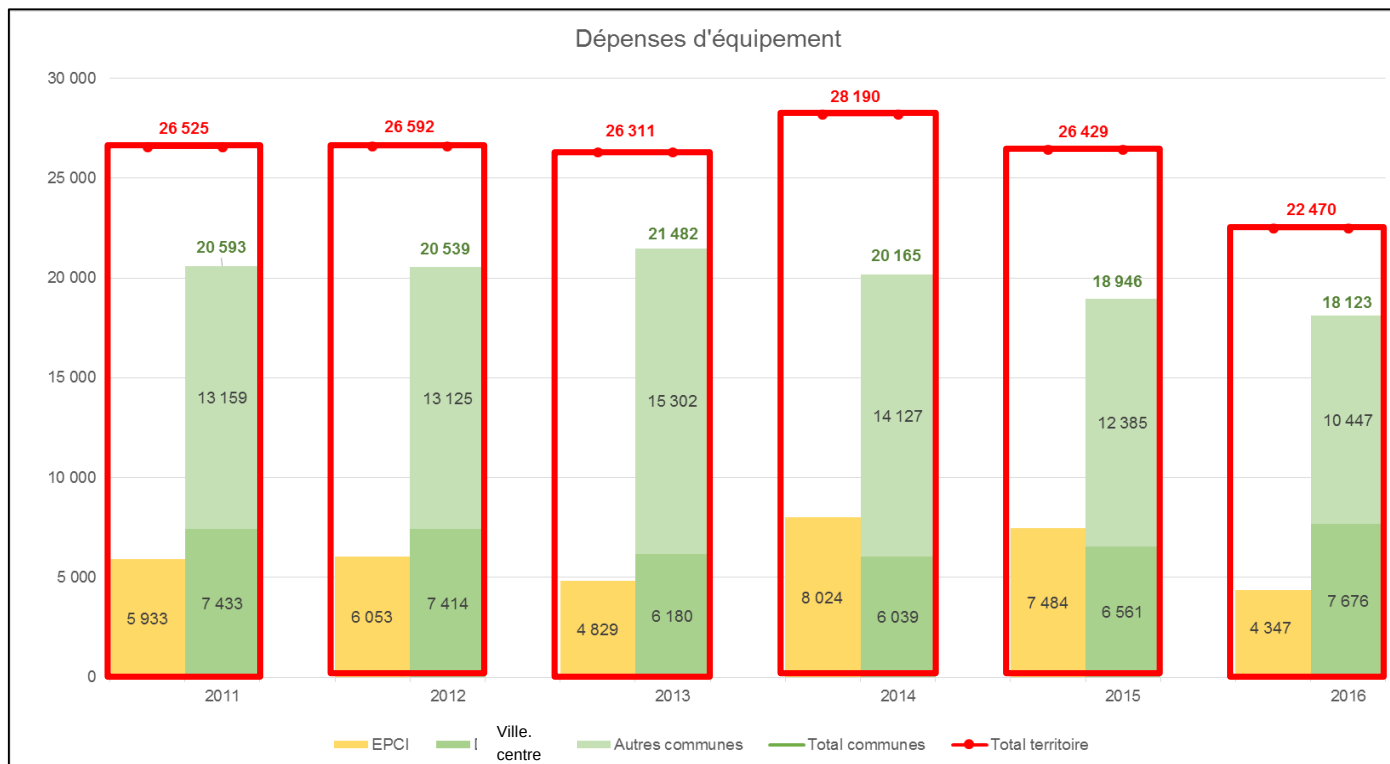
Conseil en finances et fiscalité locales



Epargne brute				
	Variation annuelle moyenne 2011-2016	Contribution à l'évolution totale	Part dans le total 2011	Part dans le total 2016
EPCI	-3,1%	35,0%	28,8%	27,9%
Total communes	-2,3%	65,0%	71,2%	72,1%
<i>Dont Ville-centre</i>	-3,9%	46,5%	31,2%	29,0%
<i>Dont autres communes</i>	-1,1%	18,5%	40,0%	43,0%
Ensemble	-2,6%	100,0%	100,0%	100,0%

AGREGATION DES COMPTES : EXEMPLES DES DEPENSES D'EQUIPEMENT

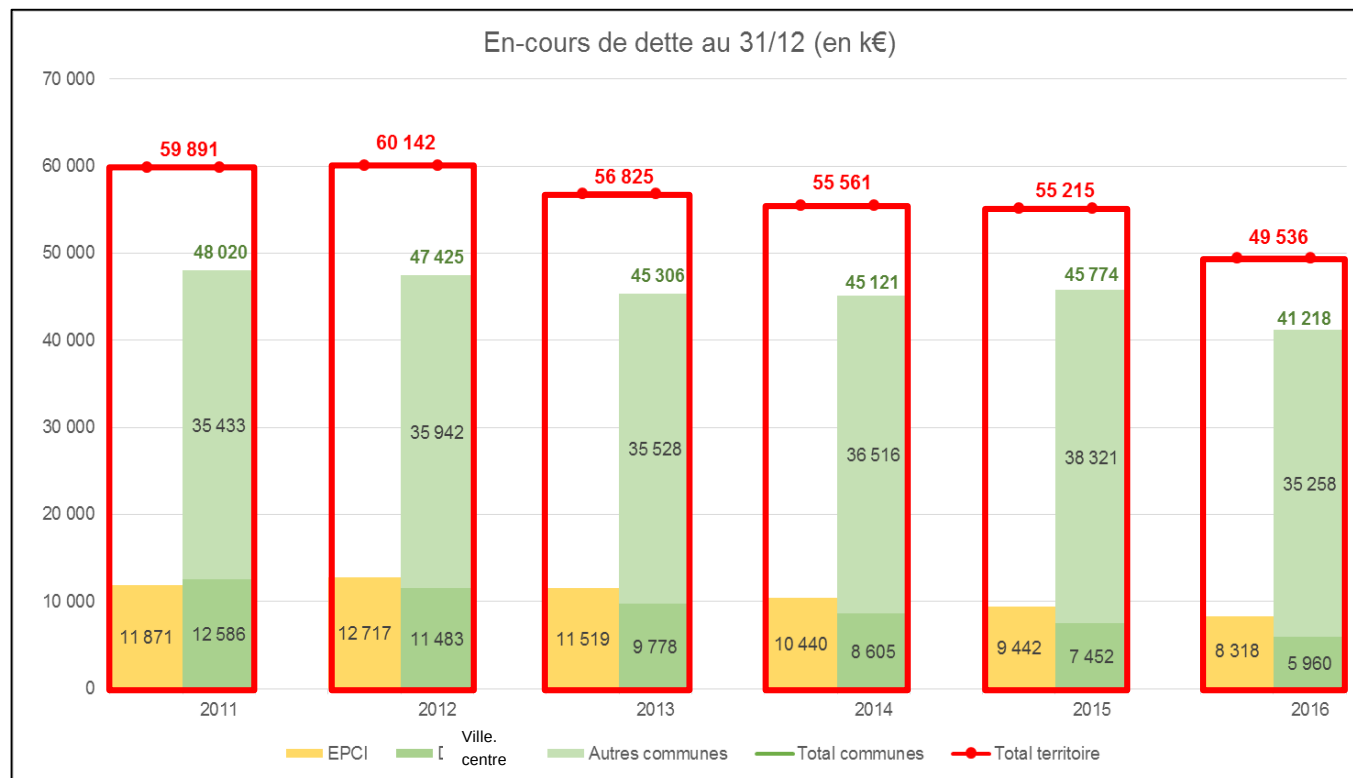
Conseil en finances et fiscalité locales



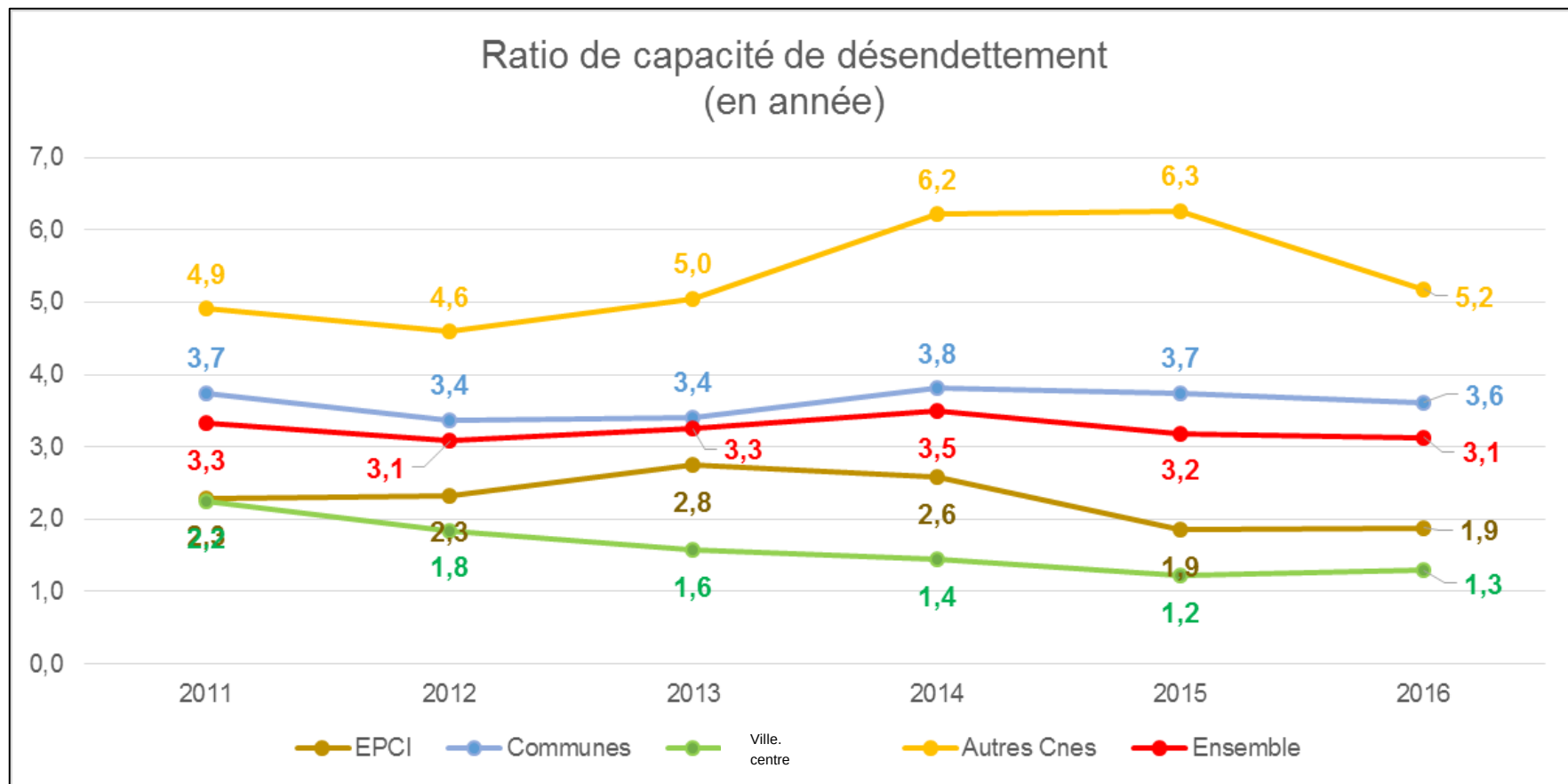
Dépenses d'équipement				
	Moyenne 2011/2016	Part dans la moyenne 2011/2016	Part dans le total 2011	Part dans le total 2016
EPCI	6 112	23,4%	22,4%	19,3%
Total communes	19 975	76,6%	77,6%	80,7%
<i>Dont Vile-centre</i>	6 884	26,4%	28,0%	34,2%
<i>Dont autres communes</i>	13 091	50,2%	49,6%	46,5%
Ensemble	26 086	100,0%	100,0%	100,0%

AGREGATION DES COMPTES : EXEMPLE DE L'ENDETTEMENT

Conseil en finances et fiscalité locales



En-cours de dette au 31/12				
	Variation annuelle moyenne 2011-2016	Contribution à l'évolution totale	Part dans le total 2011	Part dans le total 2016
EPCI	-6,9%	34,3%	19,8%	16,8%
Total communes	-3,0%	65,7%	80,2%	83,2%
<i>Dont Ville-centre</i>	-13,9%	64,0%	21,0%	12,0%
<i>Dont autres communes</i>	-0,1%	1,7%	59,2%	71,2%
Ensemble	-3,7%	100,0%	100,0%	100,0%





Ex : Marges de manœuvre à dégager

SYNTHESE								
en k€	Δmoy	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits de fonctionnement	-0,70%	20 661	20 631	20 772	20 385	19 827	19 734	19 803
Contributions directes	1,70%	12 021	12 627	12 753	12 879	13 005	13 134	13 266
Produit des services, du domaine et ventes diverses	0,40%	1 893	1 878	1 878	1 899	1 938	1 938	1 941
Reversements de fiscalité	7,10%	711	711	1 071	1 071	1 071	1 071	1 071
DGF	-15,70%	2 337	1 854	1 368	882	867	852	840
Autres dotations et participations	-2,80%	2 193	2 310	2 574	2 622	1 995	1 845	1 848
Ressources liées à la péréquation horizontale	-17,30%	633	618	492	396	315	252	201
Autres recettes	-4,70%	648	486	486	486	486	486	486
Charges de fonctionnement	1,00%	20 175	20 292	20 643	20 955	20 946	21 099	21 372
Charges à caractère général	0,20%	4 032	4 491	4 479	4 503	4 116	4 044	4 086
Charges de personnel nettes des remboursements	3,70%	7 698	8 163	8 499	8 748	9 090	9 318	9 555
Autres charges de gestion courante	-5,60%	2 616	1 836	1 809	1 842	1 842	1 848	1 857
Reversements de fiscalité	0,00%	3 720	3 720	3 720	3 720	3 720	3 720	3 720
FNGIR	0%	1 722	1 722	1 722	1 722	1 722	1 722	1 722
Charges d'intérêts	-2,20%	156	150	135	138	171	153	135
Marges de manœuvre à dégager		0	0	900	1 800	2 700	3 300	3 600
Epargne Brute	N/A	486	339	1 032	1 227	1 581	1 935	2 031
Taux d'épargne brute	27,90%	2,30%	1,60%	5,00%	6,00%	8,00%	9,80%	10,30%

La prospective agrégée comme outil de prise en compte partagée des enjeux



Le contenu du pacte

- Les enjeux
- L'articulation avec les autres composantes du pacte stratégiques (projet de territoire/mutualisation...)
- Les objectifs
- Les axes
- Les leviers
- Les conditions de suivi et de révision



La gouvernance et le suivi du pacte

- Le terme : il peut être très variable
 - Se fixer des objectifs opérationnels à court/moyen terme
 - Se fixer des rendez-vous de réflexion périodiques autour de solutions plus ambitieuses
 - Le pacte doit pouvoir s'adapter en fonction des circonstances (modifications législatives notamment)

- La mise en place d'une instance d'élaboration et de suivi
 - Comité de pilotage (EPCI/représentants de communes)
 - Comité techniques (DGS/directeurs financiers)



Les points de vigilance

- Le niveau de l'ambition
 - Nécessaire adaptation au contexte et à la capacité de la collectivité (technique, temps...) à gérer une démarche managériale complexe
 - Mieux vaut un accord sur quelques points simples à partir d'un satisfécit sur le partage du contexte qu'un déchirement sur des objectifs difficiles à atteindre en l'état
- La mobilisation des outils
 - Intégrer les outils dans un mode de raisonnement (constat/enjeux/objectifs)
 - Mobiliser les leviers en fonction de leur degré d'aisance de mobilisation
 - A titre d'exemple : complexité de la remise à plat des AC
- Le timing
 - S'adapter à l'ambition poursuivie avec un minimum de 4 à 5 mois
 - Un an paraît être un maximum pour éviter le délitement
- L'association des parties prenantes
- La nécessité d'un portage politique fort
- L'acceptation de nombreuses réunions de préparation



Ne pas perdre de vue l'enjeu essentiel

- Favoriser une vision partagée des enjeux auxquels est confronté le territoire pour avancer plus rapidement vers une adaptation de l'action publique locale :
 - Contenu : politiques publiques/maillage territorial/reformatage
 - Modalités : transfert de compétences et gestion des compétences transférées/mutualisation/réduction du nombre de communes