

## ⇒ Rencontre : « Renforcement des solidarités financière et fiscale : Comment élaborer un pacte financier et fiscal ? »

30 mars 2016 à Lille.

### Introduction :

Morgane PETIT, Directrice de l'IREV.

---

Dans le Nord et le Pas-de-Calais, 24 contrats de ville ont été signés entre février et juillet 2015, qui concernent également 115 communes. Comme le souhaitait la loi du 21 février 2014, la signature de ces contrats de ville est le résultat d'un processus partenarial qui a permis de questionner, réviser ou impulser des projets de territoire au service des habitants des quartiers les plus en difficultés.

Ce travail collectif a mis en tension les équipes, responsables techniques et politiques en invitant à :

- Partager les enjeux prioritaires des quartiers,
- Questionner les politiques de développement et les modalités de leur mobilisation,
- Négocier et bâtir ensemble les réponses à apporter.

Les réponses aux enjeux du contrat de ville sont bien sûr opérationnelles (programmations, poursuite du partenariat, évolution du contrat de ville...), mais aussi **financières**. Sur ce point il s'agit aussi de réviser ses modes de faire, dans un contexte globalement contraint pour les finances publiques – même si les moyens de l'État pour la Politique de la Ville ont été maintenant voire augmentés avec le Comité Interministériel à l'Egalité et à la Citoyenneté. La loi implique désormais :

- La mobilisation « en premier lieu » du **droit commun**, avant les crédits spécifiques. Cet objectif de la Politique de la Ville questionne chacun des partenaires et implique de savoir distinguer l'intervention « normale » et l'intervention supplémentaire. Or, quantifier et traduire budgétairement un niveau de service supérieur ne semble pas toujours aisé.
- À l'échelle locale, en particulier au sein du bloc communal, l'obligation à formaliser un **pacte de solidarité financier et fiscal**, interroge voire inquiète : Quel est cet objet ? Est-ce un outil en plus ? Comment le préparer ? Quels débats sa formalisation va-t-il susciter ?

Extrait de la loi du 21 février 2014 :

*« L'EPCI (...) 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 visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. Ce pacte 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 l'organe délibérant de l'EPCI pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. »*

Parce que ce pacte a vocation avant tout à s'assurer de la mise en œuvre du projet de territoire partagé par l'EPCI et ses communes membres, son processus d'élaboration pourrait être, comme le fut l'exercice de préparation du contrat de ville, une occasion à saisir pour mettre à plat les moyens, les charges et les projets, voire prioriser ces projets si cela s'avère nécessaire.

Au-delà de l'exercice imposé, son élaboration peut donc aussi être un exercice stimulant pour les équipes techniques et politiques du bloc communal :

- Que souhaitons-nous faire ensemble ?
- Quel projet de développement du territoire souhaitons-nous porter ?
- Comment nous entendons-nous, dans notre territoire, sur la notion de solidarité ?

## L'élaboration d'un Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire : une démarche avant d'être un outil.

Claire DELPECH, Responsable finances et fiscalité, habitat et logement, AdCF.

### 1. Le pacte financier et fiscal, une obligation qui s'appuie sur les interdépendances communes/EPCI.

Le Code Général des Collectivités Territoriale précise (Titre II, article L.54) :

« Les EPCI (...) ont pour objet d'associer des communes au sein **d'un espace de solidarité**, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace...»

Et :

«Lorsque la communauté (...) comprend un ou plusieurs Quartiers Prioritaires, ce projet commun intègre un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine permettant de définir les orientations de la communauté en matière de politique de la ville et de **renforcement des solidarités entre ses communes membres**. Il détermine les modalités selon lesquelles **les compétences de la communauté concourent aux objectifs de cohésion sociale** et territoriale.»

On a donc une relation spécifique entre les Communes et l'Intercommunalité, relevant de l'interdépendance, car sur un territoire commun :

- Les compétences sont complémentaires, voire partagées (intérêt communautaire),
- Dans le cadre de la Fiscalité Professionnelle Unique une forte interdépendance fiscale (lien sur les taux) et financière (attribution de compensation, Dotation de Solidarité Communautaire, fonds de concours, Fonds de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales),
- Des moyens humains et des compétences techniques de plus en plus partagés (mutualisation des services, groupements de commandes).

La réforme de la fiscalité implique de réviser les outils financiers dont le caractère est plus ou moins obligatoire.

>>> C'est l'organisation, la formalisation de ces relations d'interdépendance qui constitue le socle du pacte financier et fiscal de solidarité. En effet, le code général des impôts (art.1609 nonies C) précise cette obligation en ces termes :

« Pour les EPCI signataires d'un contrat de ville, il y a lieu de définir un Pacte financier et fiscal de solidarité (...) définit les objectifs de péréquation et de renforcement des solidarités financière et fiscale entre ses communes membres sur la durée du contrat de ville. »

Ce document doit être élaboré avec les Communes membres de l'EPCI.



Le pacte doit être élaboré dans la première année de mise en œuvre du contrat de ville, c'est-à-dire avant juin 2016 pour la plupart des intercommunalités. A défaut, la mise en place d'une DSC est obligatoire, définie en fonction de critères de péréquation concourant à la réduction des disparités de ressources et de charges entre les communes.

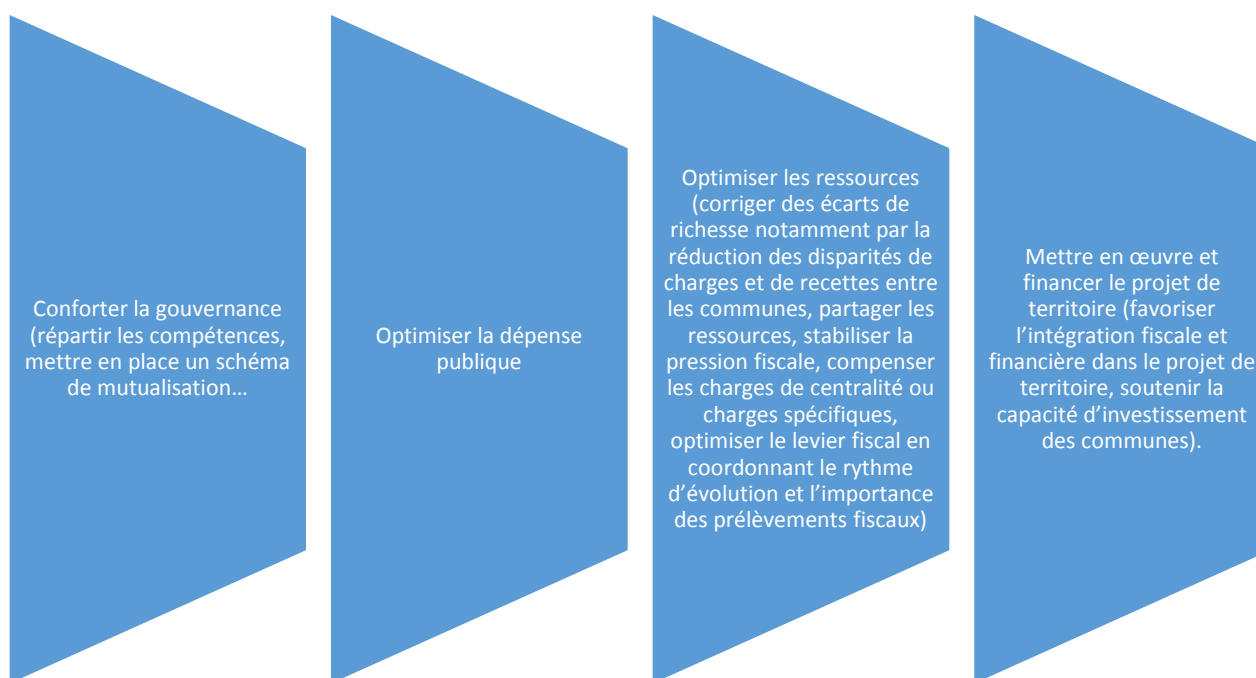
## 2. Un contexte propice à l'élaboration d'un pacte financier et fiscal.

Points de contexte et de vigilance :

- Croissance économique au ralenti, contrainte financière pour l'ensemble des acteurs publics (État, collectivités), baisse des dotations de l'État (DGF),
- Réforme territoriale importante visant notamment l'intercommunalité (Seconde vague de schémas de coopération intercommunale),
- Communes et intercommunalités partagent les mêmes contribuables.

## 3. Le Pacte financier : pour quels objectifs ?

Le pacte peut viser des objectifs de solidarité variables, multiples, et évolutifs comme par exemple :



Pour approfondir ces différents objectifs, reportez-vous à l'étude de l'AdCF ;  
<http://www.adcf.org/files/AdCF-Etude-Pactes-Financiers-141216-web.pdf>

Le pacte s'inscrit, selon les objectifs choisis, dans des logiques différentes :

- La logique de redistribution et de solidarité mobilise principalement la DSC et les fonds de concours,
- La logique d'optimisation des ressources s'appuie sur le FPIC, les politiques de coordination de la pression fiscale, des abattements à l'échelle de la communauté, des politiques tarifaires communales...,
- La logique d'optimisation des dépenses mobilise le FPIC, les schémas de mutualisation, la relecture des attributions de compensation via les transferts de compétence, la mise en place de services communes, les mises à disposition...,
- La logique donnant la priorité à l'investissement est axée sur les programmes d'investissement et le projet de territoire.

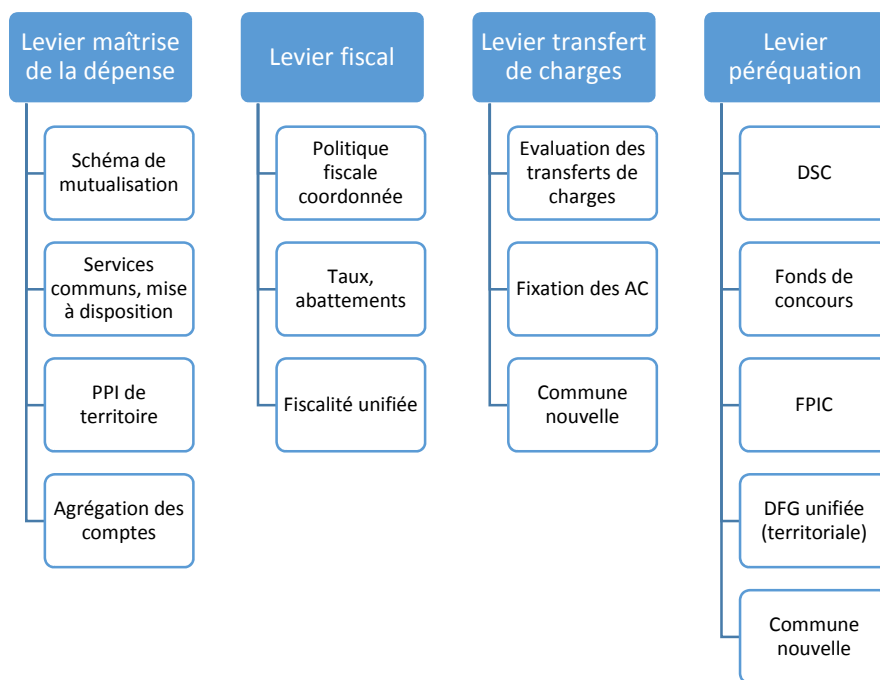
#### 4. Quel contenu ?

Le pacte financier doit pouvoir tenir 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 DSC, du FPIC.

Il ne s'agit pas seulement d'une approche financière (modèle distributif), mais également d'une approche plus qualitative, grâce à la mutualisation de l'offre de service sur le périmètre communautaire ou son financement direct, la prise en charge par la communauté de projets d'investissement du territoire ou d'actions territorialisées ou encore par une politique d'investissement dédiée dans les quartiers prioritaires.

Schématiquement, la boîte à outils du pacte financier et fiscal peut se présenter ainsi :



On distingue bien dans ces différents outils à valoriser et à formaliser dans le pacte financier :

- Les outils strictement financiers (DSC, FPIC, fonds de concours...)
- Les outils coopératifs (schéma de mutualisation, coordination des investissements...).

#### 5. Élaborer le pacte financier : une méthode dans la continuité du contrat de ville.

Il s'agit de s'inscrire dans une approche à la fois politique (volonté politique forte, articulation du pacte financier et fiscal au projet de territoire conformément à la vision politique formalisée dans le projet de territoire et le contrat de ville, et initier la démarche en partant d'un diagnostic consolidé de la situation financière) et de méthodologie de projet (logique de projet, mise en œuvre du pacte, évaluation du pacte en fonction de ses objectifs précis, identification des freins potentiels...).

## **Témoignage de la Communauté d'Agglomération de Valenciennes Métropole**

Hervé PLATEAU, Directeur des Finances, et Cécile HEMERY, Directrice de la Cohésion sociale, CAVM.

### **Valenciennes Métropole – Carte d'identité.**

Communes : 35  
Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville : 14 quartiers prioritaires répartis sur 12 communes.  
Quartiers de veille : 27 quartiers de veille sur 15 communes.  
Population ; 194 000 habitants dont 17% résident dans des quartiers prioritaires.  
Revenu moyen : 11 005 €/habitant.  
Taux de chômage : 20%.  
Potentiel financier : 560 € /habitant.

Cette présentation contextuelle de Valenciennes Métropole permet de comprendre que le territoire est fortement concerné par la politique de la ville, avec des communes aux situations financières et fiscales diverses.

Le contrat de ville a été signé en juin 2015, et comprenait un engagement à formaliser le pacte financier et fiscal dans l'année. C'est dans ce cadre que l'EPCI a décidé de se faire accompagner par un cabinet. On note que la procédure de consultation a été intéressante puisque dans un premier temps, les cabinets portaient leur analyse uniquement sur les politiques de reversement de l'EPCI aux communes, sans évocation de l'impact des politiques communautaires.

Aujourd'hui, l'heure est à un exercice de pédagogie et de réflexion sur ce qu'est un pacte financier et fiscal, afin d'intégrer différents volets à la politique de solidarité :

- 1) Les politiques de reversement en direction des Communes membres,
- 2) Mais aussi les politiques portées par la CA de Valenciennes Métropole, en termes d'investissement ou de mutualisation des charges notamment.

Pourront donc notamment être valorisés dans le pacte :

#### **1) Les politiques de reversement.**

On distingue au sein des politiques de reversement la Dotation de Solidarité Communautaire, qui représente 8€ par habitant, les fonds de concours et le FPIC communal (8€ par habitant en 2013). Au total, c'est une solidarité représentant approximativement 35€ par an par habitant qui s'organise ainsi.

- La dotation de solidarité communautaire.

D'un montant total d'1,7 M€, cette dotation se compose d'une part fixe pour toutes les communes membres, d'une part liée au nombre d'habitants, d'une part calculée en fonction des ressources de la commune et une part ingénierie politique de la ville majorée de 60 ou 90% selon la part d'habitants en quartiers prioritaires au sein de la commune.

À noter : suite aux observations de la chambre régionale des comptes en 2009, deux ajustements ont été apportés :

- La dotation de solidarité communautaire doit être libre d'emploi pour les communes alors qu'elle était versée sur justificatifs,
- La part « ingénierie CUCS » ne tenait pas compte des critères retenus par la loi (potentiel fiscal par habitant et population).

- Les fonds de concours.

Il s'agit principalement du fonds de soutien aux investissements, qui représente une enveloppe de 34 M€ sur la période 2008-2020 et a pour objectif de concourir à certains projets communaux : travaux et équipements de mise en accessibilité, projets de rénovation et de construction d'équipements publics permettant l'amélioration de la sécurité et / ou les performances énergétiques, projets d'aménagement urbain et de cadre de vie.

On note également que jusqu'à 2014 il y avait le Fonds de Développement Urbain de Cohésion Sociale qui s'adressait aux communes de plus de 5000 habitants, ayant un quartier prioritaire non intégré dans une convention avec l'ANRU au titre de financement des équipements publics.

- Le Fonds de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (FPIC).

Quant au FPIC, Valenciennes Métropole a pris une délibération communautaire à l'unanimité afin d'avoir une dérogation dans la répartition du fonds (4,7M€) : c'est ainsi 65% qui revient aux Communes et 35% à la Communauté.

Pour ce qui est de la répartition entre les communes-mêmes, 1/3 est calculé de manière inversement proportionnelle au potentiel financier de la commune, 1/3 en fonction de l'écart entre le revenu moyen par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'intercommunalité, et 1/3 en fonction du poids des dépenses de fonctionnement de la commune dans les dépenses de fonctionnement de l'ensemble des communes de l'EPCI.

## 2) Les politiques portées par Valenciennes Métropole.

Désormais, le pacte de solidarité s'oriente aussi fortement sur les politiques portées par l'agglomération, parmi lesquelles nous souhaitons valoriser ;

- Au sein des dépenses communautaires, la part d'investissement qui est de 7 M €. En la décomposant, on constate un portage assez fort des politiques notamment d'aménagement, qui ont pu contribuer entre autres à des Projets de Renouvellement Urbain.
- La politique de cohésion sociale, qui représente plus d'1 M € de budget au service du Projet Territorial de Cohésion Sociale et du Contrat de Ville.
- Le droit commun de Valenciennes Métropole, que nous avons recensé, et qui, hors ingénierie, correspond à près d'1,4 M € de dépenses de fonctionnement pour le Contrat de Ville (dont cohésion sociale et emploi principalement).
- La mutualisation des charges représente également une participation à la solidarité territoriale, par exemple sur des compétences comme la gestion des déchets.

## **Témoignage de la Communauté de Communes de la Haute-Deûle**

Grégory MARLIER, Président de la Communauté de Communes de la Haute-Deûle.

Si cette Communauté de 5 Communes au sud de la métropole lilloise n'est pas concernée par la Politique de la ville, elle a tout de même souhaité se doter d'un Pacte financier et fiscal de solidarité, notamment du fait du contexte financier actuel, qui, selon le Président de l'EPCI, incite à cette réflexion.

En effet, la baisse des dotations de l'État, la prise de nouvelles charges par exemple en termes d'urbanisme, la réforme induite par la loi NOTRe, ainsi qu'une contrainte liée aux emprunts structurés qui reste pesante pour les années à venir sur le budget d'intercommunalités de ce type, sont un ensemble d'éléments qui provoque une réflexion globale nécessaire sur ce que fait l'intercommunalité et sur ses relations financières avec les communes. Il était d'autant plus important de formaliser cela que les communes ont ici des profils différents, les lieux de développement économique (zones d'activité...) étant toutes regroupées sur les mêmes communes. Politiquement, cela ne facilite pas pour autant l'activation du levier fiscal.

Par ailleurs, un état des lieux du budget nous a aussi montré que certaines compétences facultatives avaient un coût non négligeables (ex : charges dans des équipements...). On a donc souhaité élaborer un projet de territoire pour prioriser, qui servira de socle argumentaire pour peser sur le ScOT qui est à une échelle bien plus large. Ce projet a abouti en juin 2015 et résume les ambitions politiques avant d'aborder la question des moyens, dans une logique d'optimisation des dépenses.

Un des objectifs était de créer des capacités de financements d'investissements en lien avec les orientations du projet de territoire. Le pacte financier est le bras armé de ce projet de territoire.

Les axes de travail que le projet de territoire a acté :

- Les fonds de concours, pour des projets qui ont un intérêt communautaire (voirie, numérique, développement économique),
- Création d'un groupe de travail sur la question des compétences,
- Stabilisation de la fiscalité des ménages,
- Le schéma de mutualisation qui permet de formaliser toutes les relations existantes entre les communes et l'EPCI,
- Faire de l'intercommunalité le vecteur d'échanges avec les partenaires extérieurs : avec le Département car le contrat de territoire est signé avec le Département à l'échelle de l'intercommunalité par exemple.

Deux freins à dépasser ont été soulignés pendant l'intervention :

- Les modalités de désignation de la gouvernance de l'intercommunalité qui ont changé. Désormais, la composition du Conseil Communautaire tient compte de la population des communes, ce qui est intéressant pour redonner à la Commune centre son importance tout en laissant une marge de manœuvre aux autres communes, du fait de la logique proportionnelle. Cependant, cela laisse également une forte place à des élus d'opposition des communes qui ont un poids en se regroupant entre eux, et freinent voire empêchent l'avancée des délibérations, notamment sur des sujets comme l'attribution de compensation.
- La difficulté de coordonner les fiscalités des communes quand certaines d'entre elles ont des spécificités exceptionnelles, qui leur apporte une fiscalité particulière (ex : commune ayant un centre pénitentiaire).



Retrouvez les diaporamas diffusés lors de cette rencontre au lien suivant :  
<http://www.irev.fr/action/renforcement-solidarite%C3%A9s-financi%C3%A8re-fiscale-comment-%C3%A9laborer-pacte-financier-fiscal>

Retrouvez l'étude de l'AdCF « Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire » :  
[http://www.adcf.org/contenu-article?num\\_article=2398&num\\_thematique=5](http://www.adcf.org/contenu-article?num_article=2398&num_thematique=5)