

PACTE FINANCIER ET FISCAL DE SOLIDARITE POUR LA PERIODE 2022-2027

I. PREAMBULE

Le pacte financier et fiscal est un instrument privilégié pour traduire financièrement les priorités stratégiques du territoire et la solidarité intercommunale. Le législateur l'a souhaité obligatoire pour les communautés détenant un contrat de ville. C'est un outil qui lie les communes et leur intercommunalité sur le plan politique et permet de traduire les principales orientations en matière d'engagements financiers, de projets et de solidarité pour la mandature.

Il permet de se donner des principes et de les décliner en règles, tout en laissant de la souplesse dans leur mise en œuvre.

Il expose les méthodes permettant de dégager les moyens nécessaires à la conduite d'un projet intercommunal, tout en assurant la continuité de financement de politiques communales.

Il renforce l'identité communautaire et contribue ainsi à l'attractivité de l'agglomération et de ses communes.

1. Éléments de contexte

Le pacte adopté en 2016 s'inscrivait dans le contexte particulier de la création de la Communauté d'agglomération. Il prenait également en compte le contexte national de l'époque, à commencer par la loi NOTRe, la baisse de la DGF, et la montée en charge du FPIC. Ce contexte est à la fois plus instable et plus contraint financièrement. Il est marqué par de grandes incertitudes du fait des conséquences de la crise de la Covid 19 sur les finances locales.

Les effets de cette crise pour l'agglomération s'étaleront à minima jusqu'en 2023, particulièrement à travers ses recettes fiscales (CVAE). Les réformes fiscales engagées vont également modifier la structure des recettes de l'agglomération, avec le remplacement de la taxe d'habitation par une fraction de TVA nationale. Enfin, les mesures nationales de soutien aux entreprises et de relance se déclinent au niveau local et nécessiteront encore un engagement de l'EPCI.

Dans ce contexte, les enjeux du territoire n'en demeurent pas moins importants. Ce pacte actualisé marque l'évolution de la Communauté d'agglomération dans un cycle, tout à la fois respectueux de l'histoire et des particularités de chaque commune, en étant aussi résolument tourné vers un avenir et une ambition commune.

Les atouts du territoire sont exceptionnels et les défis sont nombreux : transition écologique, mobilités et infrastructures, attractivité économique (notamment des parcs d'activités) mais aussi le besoin d'équipements de proximité et d'entretien de voirie.

Le pacte financier et fiscal actualisé viendra en appui du projet de territoire, par le choix des investissements inscrits au plan pluriannuel d'investissement (PPI).

Les marges de manœuvre financières sont contraintes. Des décisions devront donc être prises et actualisées annuellement pour permettre de respecter les grands équilibres financiers et assurer la soutenabilité des choix effectués.

Plusieurs grands principes font consensus pour guider ces arbitrages et l'action de ce pacte :

- la volonté d'avoir une vision équilibrée entre grands projets communautaires et actions de proximité,
- le principe de subsidiarité, c'est-à-dire le choix du porteur de projet le mieux à même de le faire aboutir,
- l'optimisation des relations financières entre les communes et la communauté d'agglomération,
- le renforcement de la solidarité dans un territoire contrasté.

2. Les grands principes du pacte financier et fiscal de solidarité

Les principes suivants du pacte financier et fiscal de solidarité précédent sont réaffirmés :

- Financement assuré des politiques communautaires,
- Création d'une solidarité communauté d'agglomération/villes pour les financements des investissements grâce aux fonds de concours,
- Financement assuré et équité dans la politique de redistribution financière aux communes via la DSC,
- Maîtrise des dépenses de fonctionnement,
- Maîtrise de l'encours de la dette de l'agglomération afin d'assurer une capacité de désendettement qui ne dépasse pas 10 ans en fin de mandat.

Compte tenu d'une situation financière tendue dans les prochaines années et de la nécessité de déterminer chaque année les marges de financement possibles, les principes suivants sont ajoutés :

A. Une épargne nette positive

L'épargne nette correspond aux recettes courantes disponibles (autofinancement), après le remboursement par la collectivité de ses annuités de dette. Ce ratio est très suivi par les banques et les services de l'Etat, car il mesure la capacité de la collectivité à rembourser ses échéances.

En cas d'anticipation d'une épargne nette négative, ce point fera l'objet d'un examen particulier au moment du débat d'orientations budgétaires.

B. L'annualité budgétaire

Chaque année lors de l'élaboration du Rapport d'Orientations Budgétaires et de la présentation de la prospective, une réunion du Bureau Communautaire pourra être consacrée aux conditions de mise en œuvre du Pacte : elle étudiera notamment l'examen du bilan chiffré de la réalisation du Pacte et la vérification du respect des grands équilibres. Si besoin des ajustements pourront être opérés, dans le respect des principes du présent Pacte, en tant que de besoin.

Le pacte doit être le point de départ d'un dialogue financier appelé à se dérouler au moins annuellement tant au niveau politique qu'administratif.

Il doit être un outil souple s'adaptant à la conjoncture et aux décisions prises au niveau national qui peuvent entraîner des évolutions majeures et bouleverser le diagnostic établi.

091-200056232-20210630-lmc135824-DE
Date de réception en préfecture
Date de télétransmission : 08/07/2021
Date de réception préfecture : 08/07/2021

Ce dialogue permanent, cette interrogation annuelle et cette possibilité d'adaptation permettront de renforcer la gouvernance financière de la communauté d'agglomération.

II. DECLINAISON DU PACTE FINANCIER ET FISCAL DE SOLIDARITE

Trois orientations résument les principes adoptés ci-dessus :

- La maîtrise des dépenses de fonctionnement et l'optimisation des recettes,
- La mise en œuvre du plan d'investissement de la Communauté d'agglomération,
- La solidarité et l'accompagnement mutuel EPCI/Communes.

1. La maîtrise des dépenses de fonctionnement et l'optimisation des recettes

La maîtrise des dépenses est impérative pour dégager des marges de manœuvre en investissement et le sera encore plus dans le contexte économique actuel.

A. Sur les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement doivent servir à

- Réaliser les objectifs déclinés dans le projet de territoire ;
- Assurer une complémentarité de l'action publique avec les communes ;
- Mettre en œuvre la dotation de solidarité communautaire ;
- Permettre de dégager un autofinancement satisfaisant, seul à même de réaliser les investissements pérennes et de permettre un désendettement.

Il est décidé de maîtriser, à périmètre comparable, les dépenses de fonctionnement afin que la Communauté d'agglomération produise également des efforts. Ces efforts porteront tant sur les charges à caractère général, les charges de gestion courante que sur les dépenses de personnel.

Cela se traduira par :

- La rationalisation des dépenses dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques,
- La mise en place d'un processus de validation des remplacements et créations de postes.

Un équilibre doit être trouvé entre les dépenses qui seront compensées via les attributions de compensation (dans le cadre du calcul des transferts de charges) et les dépenses propres assumées par les seules finances communautaires.

Il conviendra de financer les fonctions supports de l'agglomération lors des transferts de compétence.

Des mutualisations avec les villes pourront être ainsi recherchées, notamment au travers de la mobilité professionnelle et le développement de services communs.

B. Sur les recettes de fonctionnement

L'objectif est que l'agglomération puisse exercer ses compétences. Pour ce faire, elle réaffirme :

- La convergence des taux de fiscalité vers les taux moyens pondérés sur la fiscalité directe : Cotisation Foncière des Entreprises (CFE), Taxe Foncière Bâti (TFB) et non bâti (TFNB),
- Le lissage des taux sur la durée la plus longue possible, soit 12 ans, pour diminuer l'impact sur les contribuables, sauf pour la TFNB qui représente un produit fiscal faible,
- La mise en place d'une politique tarifaire des services communautaires, dans l'hypothèse de services au public transférés à l'agglomération.
- L'objectif partagé d'une stabilité fiscale pour les taxes directement prélevées par la Communauté d'agglomération,
- Le suivi des compensations fiscales ou paniers de recettes de substitution en cas de changement dans la nature des recettes fiscales pour les EPCI.

L'optimisation des recettes passera également par

- La priorisation des politiques créatrices de richesse tant en investissement qu'en fonctionnement (développement économique, transports...),
- la recherche de financements aussi bien en fonctionnement qu'en investissement dans le cadre des projets et des politiques publiques menées.

Cette recherche s'inscrira notamment dans le cadre du plan de relance, du contrat de projet Etat-Région (CPER) 2021-2027, du contrat territorial de relance et transition écologique (CRTE), de la politique contractuelle du Département et de la Région, et des différents appels à projets auxquels la Communauté d'agglomération pourrait répondre.

L'agglomération recherchera pour chaque projet d'investissement inscrit au PPI, les participations les plus importantes auprès des différents financeurs partenaires (Europe, Etat, Région, Département, mécénat d'entreprises, etc.).

2. La mise en œuvre du Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI)

Les dépenses d'investissement de la Communauté d'agglomération sont suivies dans un PPI dont l'adoption donnera éventuellement lieu à une modification du présent pacte.

Le PPI y figurera en annexe, à titre indicatif il constitue un engagement collectif. Le PPI pourra être révisé annuellement.

A. Soutien à l'investissement communal

Les élus communautaires de la mandature 2020-2026 réaffirment leur attachement au mécanisme posé par le pacte qui permet d'apporter un soutien prioritaire aux petites communes dans la répartition.

Les modalités, notamment l'enveloppe et ses clés de répartition, seront déterminées et feront l'objet d'un suivi dans le cadre de l'élaboration et de l'actualisation du PPI.

B. Participation des communes au financement des investissements communautaires

En dehors des investissements sur les aires d'accueil des gens du voyage (financés à 100% par l'agglomération), le co-financement d'équipements par l'agglomération et les communes sera modulé selon leur niveau de qualification :

- Equipements déclarés d'intérêt communautaire dans le domaine d'une compétence prioritaire de l'agglomération.

Les dépenses d'investissement HT seront supportées à 80% par l'agglomération et 20% par la ou les communes concernées.

Les compétences prioritaires seront déterminées dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire.

- Pour les autres équipements d'intérêt communautaire, les dépenses d'investissement HT pourront être supportées à 50% par la Communauté d'agglomération et 50% par la ou les communes concernées,
- Par ailleurs, l'agglomération se garde la possibilité, dans le cadre du PPI, de participer au financement d'autres équipements structurants pour le territoire.

C. Financement de la voirie

Ce point sera travaillé de manière complémentaire lors de l'élaboration du PPI. Il sera également défini le niveau de soutien à l'investissement voirie.

Les recettes perçues dans le cadre des opérations de voirie (subventions...) seront affectées à l'agglomération qui est maître d'ouvrage. Si ces recettes sont perçues par des communes n'ayant pas transféré la compétence, celles-ci doivent être déduites des dépenses éligibles au SIV.

Les opérations d'aménagement éligibles à des financements de type PUP ou taxe d'aménagement seront travaillées conjointement entre la commune et la Communauté d'agglomération, puis validées en amont de leur lancement. Ces opérations d'aménagement seront traitées de manière spécifique par déduction de la recette du montant hors taxe du droit de tirage de l'opération.

Un coût moyen d'investissement sera calculé chaque année pour les communes qui ont transféré, pondéré par le linéaire voirie et le nombre d'habitants. Ce coût sera transposé en montant plafond aux communes qui n'ont pas transféré.

Les modalités d'application de ce principe seront précisées dans l'annexe du présent Pacte.

D. Accompagnement des communes au titre de la politique de la ville

L'enveloppe budgétaire, la liste des projets retenus seront déterminés dans le cadre de l'élaboration et l'actualisation du PPI

3. La solidarité financière et l'accompagnement mutuel Agglomération/Communes

Cette solidarité se décompose en quatre axes :

A. Mise en place d'une dotation de solidarité communautaire

Le Code général des collectivités territoriales prévoit que les critères légaux (de péréquation : potentiel financier ou fiscal par habitant et revenu par habitant) doivent être majoritaires dans la répartition et ne pas représenter moins de 35% du total : aucun des autres critères ne peut excéder ces critères légaux.

Accusé de réception en préfecture
N° : 2021-2024-00013-0001
Date de télétransmission : 08/07/2021
Date de réception préfecture : 08/07/2021

Ainsi, la redistribution de l'enveloppe sera basée sur les pondérations suivantes :

- 20% : Revenu par habitant de l'année n-1 (critère légal)
- 20% : Potentiel financier par habitant de l'année n-1 (critère légal)
- 25% : Evolution des CFE, IFER, TASCOM
- 25% : Evolution de la CVAE
- 10% : Evolution du nombre de logements

L'assiette de la DSC correspond à 33% de la dynamique fiscale constatée entre 2015 et l'année N-1 de la redistribution, sur les taxes suivantes :

- CFE : le montant de la recette fiscale liée à la revalorisation forfaitaire des bases, et non liée à l'activité économique sera retraité
- CVAE, IFER et TASCOM

La mise en place de la DSC sera effective en 2022. La première année, une garantie exceptionnelle, dont le montant reste à définir, pourra être accordée aux communes dont la dotation est inférieure à 50% de la dotation qu'elles auraient eue en 2022 selon le mécanisme du pacte précédent.

L'enveloppe de la DSC sera votée annuellement.

B. Soutien à la politique de la ville en fonctionnement

A partir du critère de population en quartier politique de la ville et de l'indice spécifique de pondération, il est maintenu le versement effectué, via l'attribution de compensation, d'une dotation spécifique en fonctionnement de 500 k€/an aux villes concernées par les enjeux inscrits aux contrats de ville :

- 208 594€ à la commune des Ulis
- 185 132€ à la commune de Massy
- 86 274€ à la commune de Longjumeau
- 20 000€ à la commune de Palaiseau

Dans l'hypothèse où ces communes sortiraient du dispositif politique de la ville, leur attribution de compensation sera revue à la baisse des montants correspondants.

C. Participation des communes via des fonds de concours en fonctionnement

Au titre de la politique des mobilités, les communes et la Communauté d'agglomération financent le dispositif des navettes. L'objectif à terme est d'équilibrer ce financement. Les mesures permettant d'aboutir à cette convergence sont en cours de discussions.

D. Garanties d'emprunt

Des garanties d'emprunt demandées par les bailleurs sociaux au titre de construction de logements sociaux familiaux continueront d'être accordées par l'agglomération.

Si au moins une autre collectivité (commune, département...) garantit également l'emprunt et dans la limite de 50% de cet emprunt.

Les annuités des emprunts garantis au total ne pourront pas, chaque année, dépasser 50% des recettes réelles de fonctionnement de l'agglomération (hors reversement d'AC, de TEOM et du FNGIR) déduction faite des annuités d'emprunt de la communauté d'agglomération.

Les communes sur le territoire desquelles ces garanties seront accordées, pourront bénéficier de réservations de logements accordées par les bailleurs sociaux bénéficiaires des garanties.

4. Un levier d'optimisation et de soutien aux communes : la mutualisation

Si le pacte de gouvernance définit les orientations en matière de mutualisation de services, il convient de rappeler que la mutualisation est un élément important de l'optimisation financière du couple communes/intercommunalité.

Elle permet de réaliser des économies d'échelle. Elle évite la création de doublons et permet de mutualiser des recrutements.

Par ailleurs, le dispositif est souple. Il permet un véritable partenariat tout en laissant aux exécutifs communaux le pouvoir d'actions et de décisions.

Ainsi, cet axe devra continuer à être privilégié en complément des transferts de compétences.

Plusieurs créations de nouveaux services communs ont d'ores et déjà été évoquées : juridique, finances (sur le volet recherche de financements), commande publique (sur le volet achats), etc. Elles devront être étudiées avec d'autres, de manière plus détaillée, avant leur mise en œuvre.

III. EVOLUTION DU PACTE FINANCIER ET FISCAL

Le pacte financier et fiscal de solidarité actualisé 2022-2027 sera complété lors de l'adoption du PPI et si besoin lors d'adoption du projet de territoire.

Il fera l'objet d'une évaluation régulière. Il devra être actualisé en fonction des changements législatifs et de l'évolution des dispositifs nationaux et pourra bénéficier d'une *clause de revoyure* tous les ans permettant de prendre en compte les tendances de la prospective financière notamment au titre des ressources de l'agglomération (fiscalité et dotations), la prise en charge de nouvelles compétences et des transferts de compétences et leurs impacts et d'établir les ajustements nécessaires tant en fonctionnement qu'en investissement. Les éventuelles modifications ne devront pas remettre en cause les principes et les orientations du pacte. Cette clause de revoyure sera mise en place en lien avec l'évaluation des politiques publiques pour chacun des projets afin d'en apprécier l'efficacité, de répondre à la nécessaire modernisation de l'action publique et d'éclairer la prise de décision politique. Ainsi pendant et après la réalisation des projets, elle dressera un bilan de l'action communautaire, comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre, afin d'adapter en permanence la conduite efficiente des projets communautaires.