LINTERCOM LISIEUX PAYS D'AUGE NORMANDIE

PACTE FINANCIER ET FISCAL

Conseil Communautaire du 10 Juin 2013

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE
LINTERCOM
LISIEUX·PAYS D'AUGE·NORMANDIE

SOMMAIRE

1. Préambule au Pacte

2. La Méthodologie d'Elaboration du Pacte

3. Les Objectifs du Pacte

4. Les Leviers financiers et fiscaux choisis

5. Le Cadre établi du Pacte

6. Préparer les arbitrages du Plan Pluriannuel d'Investissement

1. PREAMBULE AU PACTE

LINTERCOM Lisieux Pays d'Auge NORMANDIE est née le 1er janvier 2013 de la fusion des Communautés de Communes Lisieux Pays d'Auge et Moyaux Porte du Pays d'Auge.

Suite à la procédure découlant du Schéma Départemental de Coopération Intercommunal, le Préfet a arrêté le 25 mai 2012 la création d'un EPCI issu de la fusion des Communautés de Communes Moyaux Porte du Pays d'Auge et Lisieux Pays d'Auge à la date du 1er janvier 2013.
Les élus communautaires, animés par une volonté forte de devenir acteur de ce processus, ont souhaité élaborer une « charte de fusion » pour :

- afficher l'ambition de la nouvelle Communauté de Communes
- définir les principes de sa mise en place.

Ainsi, cette charte constitue l'acte fondateur de notre nouvelle intercommunalité, acte duquel découlera la modification statutaire qui sera engagée dès le début de l'année 2013, afin que cette nouvelle entité soit régie, non pas par des statuts agrégés, mais par nos propres statuts.

Les Objectifs de la fusion

- Créer un EPCI ayant une représentation équilibrée du territoire et une gestion vertueuse de ses moyens
- Garantir le même niveau de services à la population
- Ne pas générer une hausse globale de la pression fiscale
- Garantir aux agents transférés le maintien des droits et avantages liés au statut et à la fonction antérieurement exercée, et promouvoir l'évolution professionnelle de chacun

Etre acteur du processus de fusion en définissant notre ambition, nos principes fondateurs, nos axes majeurs, notre pacte financier et fiscal

L'Ambition du nouvel EPCI

- Valoriser un territoire attractif et évolutif avec une identité forte au sein du Pays d'Auge, de l'Estuaire de la Seine et de la Normandie
- Développer l'attractivité économique et touristique au service de l'emploi
- Promouvoir, dans une perspective durable, l'équité du territoire et les services à la personne propres à permettre l'épanouissement de tous et à tous les âges de la vie

Finances et Fiscalité – Les principes

- Définir la politique financière et fiscale de l'EPCI dans un Pacte qui sera l'outil référent permettant son cadrage financier et décrira les leviers d'actions à mettre en œuvre
- Respecter les principes suivants pour la création de l'EPCI :
  - Ne pas générer une hausse globale de la pression fiscale
  - Harmoniser par lissage les taux d'imposition votés par les Conseils Communautaires
  - Harmoniser les régimes de fiscalité des ménages et des entreprises

Le Pacte Financier et Fiscal proposé ici entre Communauté et Communes membres est l'outil référent permettant la définition des leviers d'action choisis par les élus pour le financement des projets prévus au Plan Pluriannuel d'Investissement.

Qu'est-ce qu'un « Pacte Financier et Fiscal » ?

Ce n'est pas un moyen de se répartir des richesses mais bien un outil de gestion d'un territoire.

L'expérience montre que le développement communautaire ne peut se faire qu'avec la ville centre et en prenant en compte les besoins ou appréhensions des autres communes.

Dans ce contexte d'organisation du territoire, il s'agit donc de s'interroger sur la **traduction financière et fiscale du projet de territoire et d'en tirer toutes les conséquences, en prenant en compte les contraintes et objectifs, rarement convergents, des entités présentes** : Communauté, Commune centre et Communes périphériques (qui ne forment pas forcément un bloc uni).

Dans un contexte inédit de réduction des financements publics, le pacte financier et fiscal, permet d'identifier les ressources financières et fiscales d'un Territoire, au delà des limites administratives, dans l'objectif de les mobiliser à l'échelon pertinent pour les projets stratégiques tout en évitant un recours trop important à la fiscalité « entreprises » ou « ménages ».

Plusieurs axes peuvent ainsi habituellement être définis au travers de ce pacte entre Communauté et Communes membres : la programmation pluriannuelle des investissements, son financement, la gestion des compétences et le recours aux leviers fiscaux.

En d'autres termes, il appartient au pacte de mettre au clair toutes les décisions financières et fiscales qui permettront le financement des projets dans un contexte marqué par une réduction accrue des financements publics.

2. LA METHODOLOGIE D'ELABORATION DU PACTE

La Commission finances et fiscalité travaille sur une version à proposer au Bureau Communautaire puis au Conseil Communautaire.

Objectif = aboutir pour le Conseil du 10 juin.

3. LES OBJECTIFS DU PACTE

Un pacte financier et fiscal entre Communauté et Communes membres doit, dans ce cadre, pour être acceptable et efficace remplir plusieurs objectifs :

- Permettre la mobilisation des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs de la charte de Fusion et du Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) ;

- Cadrer l'effort financier eu égard à des objectifs traduits sous la forme de ratios financiers plafonds garant d'une gestion pérenne et vertueuse de la collectivité, que ce soit pour les recettes comme pour les dépenses (Capacité de Désendettement, Taux d'Epargne Brute, Taux moyens de fiscalité) ;

- Orienter la structure de la fiscalité intercommunale pour assurer une équité fiscale satisfaisante entre ménages et entreprises et en adéquation avec les compétences exercées.

- Favoriser la solidarité du territoire entre Communes membres et Communauté par la mise en commun de ressources (partage de fiscalité, fonds de concours, …) pour la réalisation d'opérations dont l'intérêt communautaire est validé.

4. LES LEVIERS FINANCIERS ET FISCAUX CHOISIS

La capacité d'investissement mobilisable par LINTERCOM a été chiffrée à 17.5 M (période 2010-2014 - mise à jour DOB 2013).

Cette capacité d'investissement respecte la proposition de la Commission Finances de ne pas dépasser une capacité de désendettement de 6 ans.

Cette capacité, basée sur une pression fiscale constante, pourra néanmoins être augmentée dans le cadre de la Charte de Fusion sous la condition de mobiliser des financements et donc des leviers nouveaux afin de respecter les « gardes fou » définis dans le cadre établi à l'article 5 du présent pacte notamment en matière de capacité de désendettement et de taux d'épargne brute.

Au préalable, il est rappelé que les transferts de compétence vers Lintercom (si celle-ci est l'échelon le plus pertinent) constituent un levier financier important puisqu'il permet d'améliorer le Coefficient d'Intégration Fiscale et par conséquent de maintenir (voir d'augmenter) les dotations versées par l'Etat.

- En cas de nouvelle compétence transférée : est considéré comme étant un préalable à toute activation de levier, en cas de nouveau transfert de compétence, l'application en matière d'évaluation de transfert de charges des postulats suivants :

Le souhait, conformément aux termes de la loi du 13 août 2004 "Libertés et Responsabilités Locales", qu'il soit procédé au cas par cas à une évaluation des transferts de charges conduisant pour les Communes membres et pour la Communauté à une neutralité financière. L'évaluation des charges transférées doit prendre en compte l'état des bâtiments et donc les investissements, passés ou à venir, nécessaires à l'entretien du patrimoine.

Diagnostic Fiscal effectué en 2013 (données 2011)

La Fiscalité Ménages :

- La Ville-Centre présente les taux les plus élevés du territoire ;

- **17 communes sur 33** présentent un taux de Taxe Foncière Bâti au-dessus de la moyenne de la strate leur correspondant ;

- 31 communes sur 33, Lisieux compris, présentent un taux de Taxe d'Habitation au-dessous de la strate laissant augurer quelques marges de manœuvre fiscale sur cette taxe, à manier cependant avec précaution, la pression fiscale se mesurant sur l'ensemble des taxes notamment ménages.

La Fiscalité Economique (CFE):

Concernant la Cotisation foncière des Entreprises, là encore le taux affiché par LINTERCOM de 21.61% (taux issu de la fusion) apparaît au-dessus des taux de CFE pratiqués sur les territoires intercommunaux voisins, laissant augurer raisonnablement peu de marge de manœuvre fiscale.

La notion de taux de fiscalité devant parfois être relativisée par la faiblesse des bases d'imposition de certaines communes, il est proposé que la Commission Finances et Fiscalité affine le diagnostic fiscal avant la fin de l'année 2013.

- Sont considérés comme mobilisables en vue de dégager des moyens nouveaux pour des actions nouvelles (nouvelle compétence ou extension de compétence ne faisant pas l'objet de transfert de la part des communes membres, stratégie d'optimisation de la capacité d'investissement, etc.), les 9 leviers financiers et fiscaux suivants :

  - Un regard sur les modes de gestion dans un objectif de gestion vertueuse
    Des choix de gestion peuvent avoir des conséquences financières non négligeables.
    Aussi, il est proposé que la Commission Finances et Fiscalité soit consultée sur les choix de modes de gestion et sur leur évaluation.
    Au même titre, la Commission Finances et Fiscalité accompagnera les Commissions qui vont engager une réflexion sur le montant et les conditions de versement des subventions aux associations dont l'intérêt communautaire est avéré.

  - L'augmentation prioritaire de la **Taxe d'Habitation** qui sera levée par la Communauté de Communes ceci dans la limite du cadre établi à l'article 5 du présent Pacte. Ce recours à la taxe d'habitation devra être prioritaire notamment pour le financement de nouvelles dépenses de fonctionnement ;

- La mise en place d'une fiscalité intercommunale supplémentaire sur **le foncier bâti**. Il est toutefois précisé que ce levier n'est pas prioritaire ;

- Le recours ponctuel, afin de limiter le recours à la fiscalité intercommunale ou communale et ainsi respecter les dispositions fiscales de l'article 5 du Pacte, à des enveloppes de **fonds de concours** entre Communes membres et Communauté dont l'intérêt communautaire est validé.
  La mobilisation par LINTERCOM de fonds de concours auprès des Communes membres (ou réciproquement par les Communes auprès de la Communauté) devra être ciblée sur des projets concrets, identifiés et limités dans le temps.

- La mise en place systématique de mécanismes de partage de fiscalité entre Communes membres et Communauté dans le strict respect des dispositions de la loi du 10 janvier 1980 modifiée (Loi n°80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale). Cette volonté solidaire entre Communes membres et LINTERCOM de transfert de fiscalité ne concerne, dans le cadre du Pacte Financier et Fiscal, que la **seule taxe foncière sur les propriétés bâties** conformément à l'article 29-II dudit texte de loi, texte selon lequel :

« Lorsqu'un groupement de communes (…) crée ou gère une zone d'activités économiques, tout ou partie de la part communale de la taxe foncière sur les propriétés bâties acquittée par les entreprises implantées sur cette zone d'activités peut être affecté au groupement (…) par délibérations concordantes de l'organe de gestion du groupement (…) et de la ou des communes sur le territoire desquelles est installée la zone d'activités économiques ».

A compter du 1er janvier 2013, la taxe foncière sur les propriétés bâties concernant toute création de nouvelles bases économiques dans une zone où LINTERCOM a investi, ou investira, sera reversée à hauteur de 80% à LINTERCOM par la commune qui l'a perçue.

Ce reversement au profit de LINTERCOM s'appliquera à toute implantation nouvelle et à toute extension d'entreprises dans les zones actuellement entretenues aux frais de LINTERCOM comme dans les extensions de ces zones et dans les zones que LINTERCOM créera dans le futur.

- Le reversement intégral du Fonds de Péréquation Intercommunale et Communale au profit de LINTERCOM

LE FPIC consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées.

3 modes de répartition entre l'ECPI et ses communes membres sont possibles :

- conserver l'application de droit commun = pas de délibération à prendre
- opter pour une répartition dérogatoire en fonction du CIF = doit être adoptée à la majorité des 2/3 de l'organe délibérant de l'EPCI,
- **opter pour une répartition « libre » = délibération doit être prise à l'unanimité.**

Il est proposé de maintenir jusqu'en 2014 la répartition de droit commun et de reposer la question lors de la prochaine mise à jour du Pacte Financier et Fiscal.

- La modification des attributions de compensation

Deux types de modifications des attributions de compensation peuvent intervenir.

1) La loi prévoit que, dans **l'hypothèse d'une diminution des bases imposables**, qui réduirait le produit de taxe disponible, le conseil communautaire peut décider de diminuer, dans les mêmes proportions, les attributions de compensation versées aux communes membres.
La mise en œuvre de cette possibilité demeure subordonnée à **deux conditions** :

- une condition de forme : cette décision relevant du conseil communautaire qui statue donc par délibération, adoptée à majorité simple dans la mesure où la loi n'impose pas une majorité particulière ;
- deux conditions de fond : d'une part, la réduction des attributions de compensation ne peut être mise en œuvre que dans le cas où est constatée une diminution des bases de fiscalité économique, et, d'autre part, le conseil doit procéder à une réduction des attributions de compensation de manière proportionnelle à la diminution des bases imposables.

2) Réduction libre, après accord des communes concernées : le conseil de l'EPCI ne peut procéder à une réduction des AC qu'après accord des conseils municipaux des communes intéressées.

5. LE CADRE ETABLI DU PACTE

Dans le choix et l'utilisation des leviers mis en exergue ici, LINTERCOM se fixe le cadre suivant :

A. Mobiliser de façon suffisante les moyens financiers permis par les leviers choisis pour conserver :

- Un Taux d'Epargne Brute ne descendant pas au-dessous de **13 %** comme objectif de gestion[1] (10 % étant toujours considéré comme le seuil d'alerte) ;
- Une Capacité de Désendettement au maximum de 6 ans ;
- Utiliser les éventuelles évolutions des taux d'imposition pour orienter la structure de la fiscalité de territoire vers la meilleure équité possible.
- Ainsi, l'utilisation des leviers fiscaux (TH et TFB) se fera en portant une vigilance particulière à la pression fiscale sur chaque Commune membre en analysant le taux moyen de la strate de chacune d'elle (référence au taux mentionné sur la fiche de la commune pour la dernière année connue via le site Internet du Ministère des Finances) ;

[1] Avec retraitement de l'Attribution de compensation

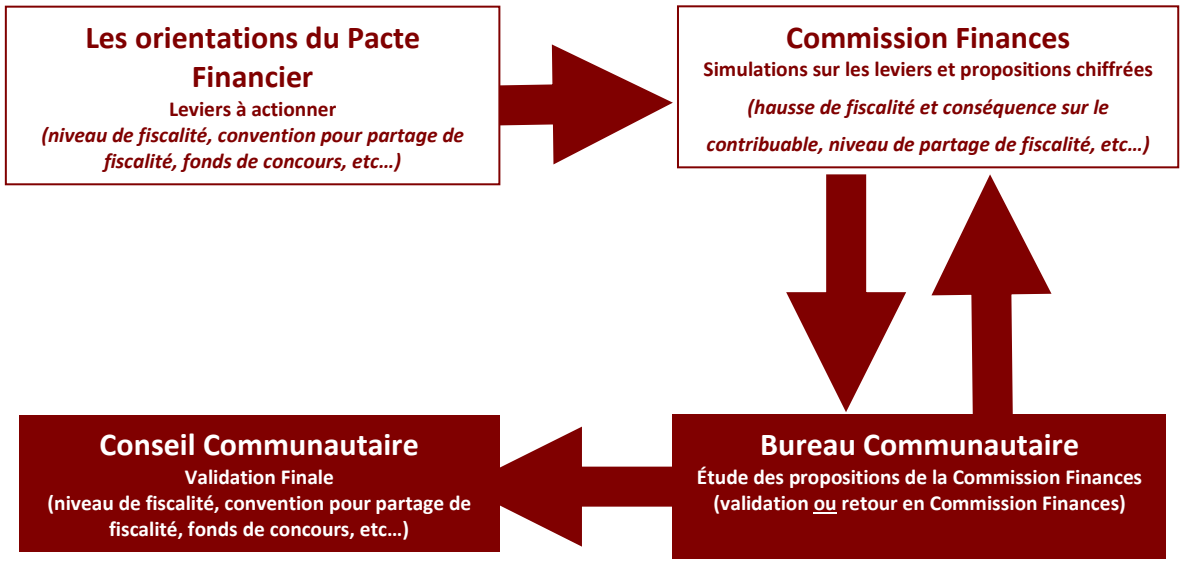
Définition des ratios d'alerte

L'Epargne Brute : Différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. Ce ratio permet de mesurer l'autofinancement de la collectivité disponible pour le remboursement du capital de la dette et pour le financement des investissements.

Le Taux d'Epargne Brute : Epargne brute divisée par les recettes réelles de fonctionnement. Il s'agit ici de connaître la part des recettes réelles de fonctionnement affectée à la constitution de l'épargne brute. Un taux d'épargne brute de 8% est considéré habituellement comme étant un niveau de risque important.

La Capacité de Désendettement : Rapport de l'encours de dette à l'épargne brute. Ce ratio, qui mesure l'endettement en nombre d'années d'épargne brute, permet de savoir en combien d'années, à supposer que l'ensemble de l'épargne brute soit affectée au remboursement de l'encours de dette, la Communauté pourrait « assécher » sa dette. La première zone d'alerte se situe à 11 ans. Le plafond à ne pas dépasser est de 15 ans.

B. La mise en œuvre dans le temps et le circuit de décision



La notion d'intérêt communautaire sera appréciée par la Commission Finances et Fiscalité qui fera des propositions au bureau Communautaire, seul compétent pour rendre les arbitrages.

6. LES CRITERES D'ARBITRAGE DU PLAN PLURIANNEL D'INVESTISSEMENTS

En conclusion du Séminaire Financier du 11 Février 2013, la Commission Finances et Fiscalité a été mandatée pour proposer une méthode pour financer les dossiers prioritaires (« éviter que le 1er arrivé soit le 1er et le mieux servi »).

Le montant disponible sur l'enveloppe PPI lors de l'adoption du budget 2013 pour les investissements est de 5 M€ environ.

Rappel des projets **non financés** au PPI lors de l'adoption du budget 2013:

	Dossiers prioritaires	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Attractivité du Territoire	***Pôle d'échange Multimodal / Gare / parking gare***	K€	K€	K€	K€	K€	**K€**
	Palais Episcopal	K€	K€	K€	K€	K€	**K€**
	Autres opérations du Centre ville de Lintercom	K€	K€	K€	K€	K€	**K€**
Développement Economique	Bassin Loi sur l'eau		6 K€	22 K€	50 K€		**78 K€**
	Site du Parc des expositions				Etude		**K€**
Développement Touristique	Plan Vélo	K€	K€	K€	K€	K€	
Rayonnement Culturel	Théâtre			18 K€	4 K€	arrêt de l'env.	**22 K€**
	Médiathèque (Projet d'Etablissement et accessibilité)	K€	K€	K€	K€	K€	**K€**
	Ecole d'Arts Plastiques (transfert)	K€	K€	K€	??	???	**K€**
Equipements structurants	Extension Salle Intercommunale	K€	K€	K€	K€	K€	**K€**
Action Sociale	Pôle de Santé	K€	K€	K€	150 K€	K€	**150 K€**

Il est proposé de « geler » 1.5 M€ pour le Palais Episcopal sur les 5 M€ encore disponibles sur l'enveloppe 2010-2014.
Il est également proposé que la Commission Finances et Fiscalité soit informée tous les 3 mois de l'avancée des dossiers pour s'assurer de leur faisabilité financière ou sur la nécessité de procéder à des arbitrages par le Bureau Communautaire.

- Rappel des enveloppes Entretien de Patrimoine annuelle HT

Programmes annuels d'entretien du patrimoine	2014	
Développement Economique	**350 K€**	Il est proposé de maintenir ce montant au prochain mandat (Période 2010-2014 = 500 K€ / an)
Parc Expo	**20 K€**	
Tourisme	**10 K€**	
Office de Tourisme	5 K€	
Actions touristiques	K€	
Camping	5 K€	
Rayonnement Culturel	**170 K€**	
Conservatoire à Rayonnement Départemental	50 K€	
Théâtre	20 K€	
Pôle Muséal (travaux mutualisés)	K€	
Musée d'Art et d'histoire	25 K€	
Château-Musée de Saint Germain de Livet	38 K€	
Ecole d'Arts Plastiques	1 K€	
Médiathèque	37 K€	
PLUI	**15 K€**	
Equipements structurants	**91 K€**	
le Nautile	74 K€	Il est proposé de maintenir ce montant au prochain mandat (Période 2010-2014 = 130 K€ / an, puis 90 K€)
Salle intercommunale	17 K€	
CALI	**3 K€**	
Lieu de vie (portage et animations)	**K€**	
Mobiliers et travaux divers (fonction ADG)	**20 K€**	
Informatique	**K€**	
Accessibilité	**K€**	Pas de travaux dans les bâtiments sans un volet accessibilité