

PACTE FINANCIER ET FISCAL DE SOLIDARITÉ 2022-2026

Obligation réglementaire pour notre communauté, l'élaboration d'un pacte financier et fiscal constitue une opportunité pour rappeler, au travers de discussion sur les liens financiers entre commune et intercommunalité, la nécessaire solidarité pour porter ensemble un haut niveau de service public pour nos habitants ainsi que des projets d'investissement pour le développement harmonieux de notre territoire. L'augmentation des flux financiers entre notre EPCI et nos communes nécessite de définir en confiance des règles régissant nos relations financières et fiscales.

Depuis sa création le 1^{er} janvier 2014, la Communauté d'Agglomération du Niortais a œuvré à l'harmonisation des dispositions réglementaires (périmètre des compétences et fiscalité) et au développement des relations financières au bénéfice du territoire.

Avant de présenter les orientations du nouvel engagement 2022-2026, il convient de rappeler le bilan de ces 5 dernières années. En effet, la période récente a été marquée par une plus grande intégration au travers de transferts de compétences et de mutualisations. Parallèlement, les ressources du bloc communal ont été fragilisées avec les réformes de la fiscalité locale et l'évolution à la baisse des dotations de l'Etat. Ces mouvements amènent logiquement à renforcer nos actions d'intégration et de solidarité pour continuer à déployer des politiques publiques municipales et communautaires ambitieuses.

Afin d'inciter les communautés à la mise en œuvre d'un pacte financier et fiscal, la législation prévoit une obligation de détermination de règles de solidarité financière en cas d'existence d'un contrat de ville sur le territoire. Si sa forme est libre, le pacte doit préciser les efforts de mutualisation de recettes et de charges au niveau communautaire, les dispositifs d'attributions compensatoires et d'appui aux actions des communes (ex : PACT) ou encore les critères retenus pour la répartition du prélèvement ou reversement du Fonds National de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Si le pacte n'est pas établi à l'échéance requise par rapport à la signature d'un contrat de ville, la communauté est tenue d'instituer une dotation de solidarité communautaire (DSC) au bénéfice des communes concernées par ledit contrat de ville.

Pour la Communauté d'agglomération du Niortais, il est proposé de définir le pacte en consolidant les principes de relations qui ont fondé notre coopération depuis plusieurs années. En effet, depuis 2016, les relations financières de notre bloc communal ont évolué à travers les décisions suivantes : des services mutualisés et des prestations de services conventionnées, des transferts de compétences, un fonds de soutien à l'investissement des communes d'un montant de 12 M€.

I - Bilan de la période 2016-2021

La Communauté d'Agglomération du Niortais (CAN) a poursuivi le développement de ses actions en direction des communes en utilisant plusieurs leviers :

I.1 Le schéma de mutualisation

La CAN a favorisé dès 2014 des coopérations pour optimiser l'efficacité de nos organisations de service public. Ainsi, des groupements de commande ont été initiés en ouvrant aux communes du territoire l'accès à des marchés publics globalisés :

- Fournitures de papier,
- Fournitures administratives,
- Carburant,
- Prestation topographiques,
- Fourniture GAZ (coordination départementale – SIEDS)
- Fourniture Electricité,
- Télécommunication.

Egalement, des conventionnements sont venus formaliser la gestion des dispositifs spécifiques :

- Le fonds pour l'insertion des personnes handicapées,
- Le délégué à la protection des données,
- Le guichet unique d'insertion permettant d'accompagner les donneurs d'ordre publics à la mise en place de clauses sociales dans leurs marchés,
- Le festival d'Agglomération (« la 5^{ème} saison »),
- Les conventions d'usage partagé pour les équipements communaux accueillant des activités intercommunales (Médiathèques, musique et danse),
- Les conventions de gestion pour l'entretien des ZAE.

Enfin, la CAN dispose de 4 services communs partagés avec la Ville de Niort pour lesquels une refacturation est mise en œuvre à hauteur de 3,6 M€/an :

- Atelier mécanique
- Communication externe
- Informatique
- Direction générale des Services techniques et aménagement du territoire/ développement économique

Au-delà du renforcement des coopérations formalisées précitées, il faut également évoquer l'appui quotidien des services de la CAN pour accompagner les communes : analyse financière et accompagnement pour la mobilisation de cofinancements, conseil en urbanisme et affaires foncières, animation d'un réseau des secrétaires de mairies, etc. Ce renforcement de l'ingénierie constitue un levier d'animation important dans les échanges entre l'EPCI et les communes membres.

Durant ces cinq dernières années, des équipements et des compétences ont été transférés à la CAN reconnaissant la dimension communautaire de ces derniers pour assurer des services publics plus homogènes sur le territoire et pour peser collectivement dans certaines instances de gouvernance (SDIS).

I.2 Les transferts de compétences

Les communes, en accord avec l'agglomération, ont procédé à plusieurs transferts de compétences. On peut noter ainsi depuis l'adoption du pacte en 2016 :

- En 2017 : Transfert de la ZAE Terre de sport de la Ville de Niort pour un montant de 116 K€ (effet Loi NOTre) ;
- En 2018 : Transfert de la Gemapi pour un montant de 267 K€ et reconnaissance de l'intérêt communautaire du complexe Venise verte (situé à Niort) pour un montant provisoire de 870 K€ ;
- En 2019 : Intérêt communautaire de la médiathèque de Magné d'un montant 56 K€ et intérêt communautaire de l'antenne école de musique de Prahecq d'un montant de 12 K€ ;
- En 2020 : Transfert Contingent SDIS pour un montant de 3,460 M€.

Le montant des attributions de compensation versé aux Communes s'élève à fin 2021 à 20,045 M€ contre 24,810 M€ à fin 2016 (Cf annexe 1 – Tableau des AC 2016-2021). A cet égard, un rapport quinquennal sur les attributions de compensation vient compléter et détailler les modalités de transfert.

Le dernier élément ayant marqué le pacte financier et fiscal 2016-2021 porte sur le programme d'aides aux communes d'un montant de 12 M€.

I.3 Le bilan des Programmes d'Appui Communautaire au Territoire I & II

Le dispositif de soutien à l'investissement communal a répondu aux attentes en atteignant un montant d'engagement de 11,971 M€ sur les 12 M€ ouverts avec près de 9,9 M€ de subventions versées à ce jour. Ce soutien de la CAN génère un effet de levier décisif pour les projets communaux représentant un total de **54 M€ de projets répartis sur les 40 communes**.

On distingue 5 catégories de projets :

- Les dossiers portant sur des **travaux d'amélioration et de rénovation de bâtiments publics** : écoles (dont garderie, restaurant scolaire, cours d'école), mairie, gendarmerie, salle des fêtes (salle de spectacle, foyer rural, salle socio-éducative, salle polyvalente), cimetière, logements communaux, vestiaires, église, ateliers municipaux, local santé. Ces dossiers représentent 48,5% des dossiers déposés (soit 63 dossiers sur 130).
- Les dossiers portant sur des **travaux de voirie, enfouissement de réseaux, éclairage public**, embellissement de bourg. Ces dossiers représentent 34,6 % des dossiers déposés (soit 45 dossiers sur 130).
- Les dossiers portant sur des **aménagements d'ensemble** : création d'une place avec des services (Echiré), création d'un îlot commercial et restructuration du cœur du bourg (Villiers en Plaine), aménagement de la place de l'hôtel de ville (Beauvoir sur Niort), création d'un aménagement extérieur portant sur différents aménagements (Brûlain), Port Boinot (Niort). Ces dossiers représentent 4,6% des dossiers déposés (soit 6 dossiers sur 130).
- Les dossiers relatifs à la **construction de bâtiments** (espace petite enfance, garderie, salle des fêtes, maison des assistants maternelles, espace socio-culturel, pôle santé). Ces dossiers représentent 4,6% des dossiers déposés (soit 6 dossiers sur 130).
- Les dossiers relatifs à l'achat de **matériels technique et informatique** (dont installation réseaux). Ces dossiers représentent 7,7% des dossiers déposés (soit 10 dossiers sur 130).

On note une très forte proportion des 2 premières catégories portant sur les travaux d'amélioration/rénovation des bâtiments publics ainsi que des travaux de voirie et d'éclairage public (108 dossiers sur 130 soit 83 %).

II - Orientations du nouveau pacte financier et fiscal

Le nouveau pacte financier et fiscal s'appuie principalement sur la reconduction du fonds de soutien pour les territoires. S'il ouvre des perspectives de travail sur de nouvelles relations financières et fiscales possibles, un principe de continuité est privilégié compte tenu des périodes d'incertitudes fortes sur les conséquences des réformes fiscales récentes (suppression de la TH, abattement de 50% des valeurs locatives des locaux industriels) et à venir (réforme sur la valeur locative des locaux d'habitation).

Ainsi, le nouveau pacte propose de maintenir les équilibres financiers autour de la répartition du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

II.1 Poursuivre les modalités de répartition du FPIC

Le précédent Pacte financier et fiscal avait retenu une répartition Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) selon le régime de droit commun rappelé ci-après. Il est proposé de préserver cette modalité de répartition.

Rappel des principes

Un ensemble intercommunal peut être la même année contributeur et/ou bénéficiaire :

- o S'il est contributeur, la CAN et ses communes membres peuvent se répartir la charge.
- o S'il est bénéficiaire, la CAN et ses communes membres peuvent se répartir le bénéfice.

Chaque année, il est déterminé l'éligibilité de ce fonds à travers l'analyse de différents indicateurs.

➤ **Le potentiel fiscal et le potentiel financier agrégés d'un ensemble intercommunal :**

Le **potentiel financier agrégé par habitant** est calculé en tenant compte d'une population DGF, **pondérée** par un coefficient logarithmique si elle se situe entre 7 500 et 500 000 hab ; par 1 en dessous de 7 500 hab ; sinon, au-dessus de 500 000 habitants, la population DGF est multipliée par 2.

Potentiel fiscal agrégé (PFA) = (base TH* tx moyen nat TH + base TFB*tx moyen nat TFB + Base TFNB*tx moyen nat TFNB + Base CFE * tx moyen nat CFE) + (pds perçus par l'EPCI et les communes pour la CVAE, l'IFER, TaFNB, TASCOT) +/- FNGIR, DCRTF + pds DCTP.

Potentiel financier agrégé (PFIA)= PFA + dotations forfaitaires

➤ **Le revenu moyen :**

- REV/HAB : le revenu par habitant moyen national
- REV/HABméro : le revenu par habitant moyen en métropole
- rev/hab : le revenu par habitant de l'EI Niortais

➤ **L'effort fiscal agrégé:**

Effort fiscal agrégé : mesure la pression fiscale sur les ménages par rapport au produit théorique obtenu si la pression fiscale était identique à la moyenne nationale
= pds fiscaux des communes et EPCI (TH, TFB, TFNB, TaFNB, TEOM)/ PFA 3 taxes (TH, TFB, TFNB, TaFNB)

En intégrant cet indicateur, l'Etat souhaite encourager les territoires à solliciter leurs contribuables avant de recourir à la solidarité nationale.

Le régime de droit commun

- La part de l'EPCI est fixée en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'année.
- La part communale est répartie entre les communes selon leur population et leur potentiel financier par habitant ou insuffisance du Potentiel financier par habitant en cas de reversement.

Pour rappel, l'éligibilité de notre territoire à ce fonds reste fragile. En 2021, nous étions classés 743^{ème} sur 745 ensembles intercommunaux éligibles avec un montant total perçu de 3,263 M€ et un montant reversé de 0,454 M€.

Ce premier élément du Pacte représente un enjeu fort de stabilité financière et de péréquation dès lors que notre territoire reste éligible.

L'autre principal composant de ce nouvel engagement financier et fiscal s'appuie sur la reconduction à un niveau élevé du fonds de soutien à l'investissement.

II.2 Mettre en œuvre une nouvelle génération de PACT III-Pacte de cohésion territoriale

Cette nouvelle génération de PACT garde pour objectif principal de soutenir l'action du bloc communal au profit du mieux vivre pour tous, en déclinaison des projets et stratégies opérationnelles communautaires, dans le respect des initiatives et projets communaux.

Ce nouveau PACT III-Pacte de cohésion territoriale répond à l'enjeu global d'attractivité, de solidarité et de durabilité en se déclinant selon les 2 objectifs suivants :

- Un soutien visant à inscrire les communes comme acteurs du projet de territoire dans un processus de « labellisation » assurant la cohérence des projets avec les orientations stratégiques communautaires. Les équipements soutenus doivent ainsi s'inscrire dans les orientations, les schémas et les stratégies opérationnelles communautaires (SCoT, PCAET, SDEC, Mobilité, Tourisme, PAT, etc.)
- L'accompagnement des communes se traduisant principalement en matière de projets d'investissement, par la complémentarité de co-financements publics, en réponse aux enjeux d'attractivité, de dynamisation et/ou de revitalisation des communes et plus particulièrement de leur centralité.

Les projets retenus s'inscriront en cohérence avec les documents-cadres de référence de Niort Agglo dont le projet de territoire, le SCOT, le PCAET, le PLH, le CLS, etc.

Ce PACT III-pacte de cohésion territoriale s'organisera en trois grands axes :

- **AXE 1 : Soutien aux Cœurs de Ville et Cœurs de bourgs (aménagement urbain, requalification d'îlots immobiliers vacants, commerce, habitat, services à la population...)**
- **AXE 2 : Transformation Ecologique et Energétique : Eclairage public, mobilités douces, récupération d'eau de pluie, végétalisation, EnR, etc.**
- **AXE 3 : Ingénierie de projets :** il est proposé de permettre à toutes les communes de bénéficier d'une ingénierie de projet dans la mesure où toutes n'ont pas accès à l'offre ANCT, Banques des territoires... principalement ciblée sur les périmètres ORT (ACV et PVD) ou à visée opérationnelle. Bien évidemment, la commune mobilise son PACT pour le volet études en l'absence d'autres financements.

Un règlement viendra préciser les conditions d'éligibilité **des projets** et les modalités de versement.

Concernant la répartition de cette enveloppe PACT, elle s'appuiera sur les critères répondant à une ambition de solidarité territoriale. Si la répartition générale s'appuie sur une pondération liée à la population des communes, quatre critères sont intégrés afin de consolider un dispositif répondant de manière concrète à une logique de solidarité territoriale :

➤ **1^{er} item : La pression fiscale mesurée à travers l'effort fiscal**

Ce critère mesure la pression fiscale exercée sur un territoire. Plus un effort fiscal est élevé et plus les taux de fiscalité sont au-dessus de la moyenne nationale. La Commune dispose donc de moins de marges de manœuvre.

Modalités de calcul :

Total des recettes fiscales (TH, taxe foncières et TEOM) divisé par le potentiel fiscal (données source : fiche DGF 2021 des communes).

Pour calculer le montant du PACT, chaque effort fiscal est ramené à la moyenne des communes de la CAN et à la population DGF de la commune.

→ Plus l'effort fiscal est important et plus la subvention du PACT sera élevée

➤ **2^{ème} item : L'effort social à travers le pourcentage de logements sociaux par habitant**

Ce critère mesure la part du nombre de logements sociaux 2020 (source Préfecture / données transmises par la direction ADT de la CAN) par rapport au nombre d'habitants dans la commune (Population DGF 2021).

Pour calculer le montant du PACT, la part de logements sociaux de chaque commune est ramenée à la moyenne des communes de la CAN et à la population DGF de la commune.

→ Plus la part de logements sociaux est importante et plus la subvention PACT sera élevée.

➤ **3^{ème} item : la capacité contributive des habitants mesurée à travers deux critères**

○ **Potentiel financier moyen par habitant (population DGF 2021) :**

Il équivaut à un potentiel de richesse de la commune.

Modalités de calcul :

Potentiel fiscal (bases fiscales de la communes X taux nationaux + attribution de compensation + produits fiscaux de l'EPCI proratisés par la population DGF) + dotation forfaitaire des communes (données source : fiche DGF 2021 des communes).

Pour calculer le montant du PACT, le potentiel financier de chaque commune est ramené à la moyenne des communes de la CAN et à la pop DGF de la commune.

→ Plus le potentiel financier/hab est élevé et moins la commune percevra de subvention PACT

○ **Revenu moyen par habitant :**

Modalités de calcul :

Somme des revenus imposables divisée par la population INSEE (données source : fiche DGF 2021 des communes).

Pour calculer le montant du PACT, le revenu par habitant de chaque commune est ramené à la moyenne des communes de la CAN et à la population DGF de la commune.

→ Plus le revenu moyen par habitant est élevé et moins la commune percevra de subvention PACT

Toujours dans une logique de renforcement de la solidarité intercommunale, une réflexion sur l'intégration de nouveaux critères est envisagée.

Un travail de simulations financières et de partage avec les élus communautaires s'engagera donc à compter de l'adoption du pacte financier et fiscal afin de poursuivre cette démarche. Une délibération actant les modalités de calcul et les montants par commune sera présentée lors d'un conseil d'agglomération au premier trimestre 2022. D'ores et déjà, le Budget primitif 2022 prévoit l'inscription d'une autorisation de programme de 6 millions d'euros pour la période 2022-2024.

II.3 Mise en perspective du renforcement de l'intégration financière à des fins de solidarités territoriales

Enfin, ce pacte peut être l'occasion de lancer une étude sur les coopérations fiscales à venir entre les communes et la CAN. Dans cette période où la CAN affirme ses ambitions de développement pour le territoire, il est proposé des pistes de réflexion sur les relations financières entre les Communes et l'Agglomération, permettant d'actualiser et de conforter un équilibre entre les actions prises en charge par cette dernière et un montant de recettes adapté.

Ces dernières pourront être travaillées sur la durée du Pacte afin de préserver les équilibres financiers au sein du bloc communal dans une logique de cohésion territoriale.

Ce nouveau pacte financier et fiscal ouvre, dans une dernière partie, des perspectives de travail pour soutenir une logique d'approfondissement des solidarités. Les éléments ci-après constituent des orientations de travail pouvant enrichir la réflexion que sera menée durant la période 2022-2026.

➤ En matière de mutualisation

Dans une stratégie visant à maximiser les mannes financières de l'Etat (assises sur des coefficients d'intégration incitatifs), de plus en plus de territoires s'engagent dans des démarches de rapprochement d'administrations ou de gestion unifiée du personnel. Ces mutualisations contribuent à renforcer l'intégration communautaire et à optimiser les dotations financières. Les projets de mutualisation constituent également un axe d'optimisation des charges de fonctionnement dans un contexte de maîtrise nécessaire des dépenses et d'incertitudes sur les recettes. Des règles sont à définir pour que toutes les composantes communales du territoire bénéficient de ces mutualisations en termes de meilleurs services pour les populations et d'accès à un appui optimal à l'ensemble des communes de l'agglomération. Pour la communauté d'agglomération du Niortais, un bilan des services communs existants constitue une piste de travail pour esquisser de nouvelles perspectives éventuelles de mutualisation.

➤ En matière d'attribution de compensation :

Le montant des attributions de compensation versé aux Communes s'élève en 2021 à 20,045 M€ contre 24,810 M€ à fin 2016 (les transferts du contingent SDIS d'un montant de 3,460 M€, du Complexe de la Venise Verte d'un montant de 0,870 M€ et de la GEMAPI d'un montant de 0,267 M€ expliquent grandement cette baisse).

Des mécanismes peuvent être mobilisés afin d'optimiser la perception de dotations d'Etat et assurer la pérennité du financement de certains transferts d'équipements ou de réseaux, parmi lesquels :

- L'intégration du remboursement des prestations de mutualisation dans l'attribution de compensation permettant à la fois de majorer les dotations de la CAN et des communes intéressées;
- La révision individualisée de l'AC si le potentiel financier par habitant d'une des communes de la CAN est supérieur à +20% du potentiel financier moyen de l'ensemble des communes. Cette disposition repose sur une logique de solidarité territoriale qui permettrait de financer des prestations complémentaires au profit des communes les moins favorisées du territoire.
- La formalisation d'une attribution de compensation selon des règles « libres » sur les transferts de compétences à fort enjeu d'investissement (exemple : voirie). Cette disposition permet d'imputer la partie renouvellement des équipements en section d'investissement (chapitre 204) et non plus en section de fonctionnement directement. Ce mécanisme peut présenter des avantages en matière de construction budgétaire et de perception de FCTVA en matière d'investissements.

➤ **En matière de fiscalité :**

Plusieurs réflexions peuvent être engagées pour soutenir la couverture de nouvelles dépenses en matière de développement économique :

- Réflexion sur la fiscalité des zones d'activité économique, avec notamment l'hypothèse à étudier de l'institution de la Taxe d'Aménagement en faveur de la CAN pour les ZAE exonérées au titre de leur création sous statut de Zone d'aménagement concerté : Terre de Sports, Batipolis, Luc-Les Carreaux, Les Pierrailleuses. En effet, ces exonérations remplissaient des objectifs d'attractivité du territoire pour les entreprises aujourd'hui pour partie atteints. Après cette phase d'amorçage, un retour à un système fiscal normalisé via l'institution d'une taxe d'aménagement sur ces zones constitue une opportunité à réfléchir et à mettre en perspective avec la raréfaction du foncier sur le territoire.
- Réflexion sur le partage des nouveaux flux de produits fiscaux générés par l'implantation d'entreprises, d'habitats, dont la dépense d'aménagement est portée par la CAN
- Avec la réorganisation à venir de la politique des déchets, l'engagement d'une réflexion sur le zonage de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères afin de l'adapter à la réalité du service rendu sur les différents territoires, constitue également une piste à approfondir. Elle correspond par ailleurs à une recommandation formulée par la Chambre régionale des Comptes dans le cadre de son rapport sur la gestion de la Communauté.
- Une réflexion sur l'impact des différentes fiscalités (entre fiscalité communale et intercommunale, entre les différents impôts : TFB, TEOM, GEMAPI, etc).

Par ces sujets, la CAN veut être porteuse d'un nouvel élan d'intégration préservant la logique de subsidiarité et du respect de la force des communes en matière des services publics de proximité. Les éléments décrits ci-dessus constituent donc des pistes de travail à inscrire dans un calendrier pluriannuel et nécessitant des avis d'opportunité étayés pour faciliter le dialogue entre notre communauté d'agglomération et ses communes membres.