

Délibération n°2023-12-132

Date de convocation : 13 décembre 2023

Conseillers en exercice : 45	Présents : 40	Votants : 43
------------------------------	---------------	--------------

Pacte financier et fiscal de solidarité

L'an deux mil vingt-trois, le 19 du mois de décembre à 18 heures, le conseil communautaire, régulièrement convoqué, s'est réuni à Plouzévédé, salle Mil Ham, sous la présidence de M. Henri BILLON, président.

Etaient présents

M. BRETON Jean-Pierre, M. JEZEQUEL Jean, M. DUFFORT Jean-Philippe, Mme CLOAREC Marie-Françoise, M. MIOSSEC Gilbert, M. MICHEL Bernard, Mme PORTAILLER Christine, Mme CLAISSE Laurence, M. BODIGUEL Robert, Mme PICHON Marie-Christine, Mme HENAFF Marie Claire, M. PALUD Jean, M. THEPAUT Jean-Jacques, M. POSTEC Jean-Yves, Mme CARRER Bernadette, M. SALIOU Louis, M. POT Dominique, Mme POULIQUEN Marie-France, M. GUEGUEN Guy, Mme LE ROUX Catherine, M. CADIOU Bruno, M. GUEGUEN Philippe, M. ABALAIN Jean-Luc, Mme JAFFRES Anne, Mme GUILLERM Babeth, M. RIOU André, Mme MARTINEAU Gaëlle, Mme LE FOLL Sylvie, Mme QUERE Patricia, M. RAMONET Thierry, Mme TORRES Sonia, M. PHELIPPOT Samuel, M. LOAËC Eric, M. PERVES Daniel, M. JEZEQUEL Sébastien, Mme ABAZIOU Nadine, M. ABGRALL Dominique, Mme LE GUERN Marlène, M. GILET Yves-Marie

Avaient donné
procuration

M. MORRY Yvan à Mme PORTAILLER Christine
Mme KERVELLA Julie à M. JEZEQUEL Sébastien
Mme QUILLEVERE Gwénaëlle à M. BODIGUEL Robert

Absent(s) excusé(s)

M. LE BORGNE Laurent
M. BRAS Philippe

Absent(s)

/

Participaient aussi à cette séance, M. FLOCH Erwan, directeur général des services, et Mme THOMAS Valérie, conseillère aux décideurs locaux/DGFiP

Secrétaire de séance : Mme CARRER Bernadette

Le quorum étant atteint, l'Assemblée peut délibérer valablement.

A la fin du mandat précédent comme dès le début du mandat actuel, les élus communautaires ont fait le constat :

- Que le système fiscal local, déjà très complexe, allait être profondément transformé par les réformes fiscales (réforme de la TH, réformes de la fiscalité économique)
- Que conjointement, les nouvelles implantations d'entreprises majoritairement sur Landivisiau allaient bouleverser localement, à l'échelle de l'ensemble des communes de l'EPCI, les indicateurs de péréquations servant au calcul des dotations de l'Etat
- Que de nouveaux outils de solidarité territoriale devaient être mis en place pour un partage plus équitable des ressources générées à l'échelle du territoire

La construction d'un pacte financier et fiscal de solidarité, remettant à plat les relations communes/communauté apparaissait ainsi aux élus comme un outil adapté au contexte financier national et local.

Les travaux se sont déroulés en quatre phases entre 2021 et 2023 :

- Phase 1 : présentation de la démarche, des enjeux associés et des concepts utilisés
- Phase 2 : production et partage d'un « diagnostic » financier et fiscal agrégeant la situation de la CCPL et de ses communes membres
- Phase 3 : production de propositions de mise en œuvre d'un pacte financier et fiscal et animation des échanges avec les élus et techniciens
- Phase 4 : approbation du présent pacte par le conseil communautaire

L'approbation du projet de territoire en février 2022 implique la préservation de l'autofinancement nécessaire à la réalisation des projets indispensables au développement du Pays de Landi. Dans ce cadre, il convient de donner à l'intercommunalité les moyens de jouer son rôle et de porter les projets structurants du territoire, notamment en matière d'habitat, d'économie, de mobilité, de petite enfance ou encore de transition.

Ce premier pacte à l'échelle de la CCPL permet de fixer le cadre des relations financières entre la communauté de communes et les communes membres au moins jusqu'au terme du mandat. Une clause de revoyure pourra être activée au début du prochain mandat et à chaque fois que nécessaire au regard de l'évolution de la situation financière du territoire.

A travers ce pacte, les élus souhaitent organiser les relations financières entre la communauté et les communes selon les axes principaux suivants :

- La perpétuation et le développement du projet communautaire en organisant les moyens permettant de financer les compétences transférées ou en passe de l'être.
- La maîtrise des dépenses par la mise en œuvre d'un schéma de mutualisation, de services communs, d'une programmation concertée des investissements locaux.
- La solidarité financière et la recherche de l'équité pour atténuer une inégale répartition des ressources et des charges sur le territoire et intervenir par la mise en commun de certaines ressources fiscales et/ou financières.
- La prise en compte des charges supportées par certaines communes pour des équipements/services à portée communautaire.

Ce pacte est construit autour d'une approche qui permet de repenser le partage des ressources sur le territoire communautaire, et contribue à corriger les déséquilibres financiers entre communes au sein du Pays de Landi.

Les principes exposés dans ce pacte servent de cadre aux futures décisions qui seront entérinées par les différentes instances de la Communauté de communes du Pays de Landivisiau (conseil communautaire, commission des finances, commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) et ses communes membres.

Il en découle les objectifs généraux suivants :

- Maîtriser le développement territorial et les charges induites par le projet de territoire :
 - Ressources propres de l'EPCI (taux de foncier bâti de la communauté, TASCOM)
 - Politique de mutualisation (financement du PLUi pour partie, financement de la croissance des contributions au SDIS, soutien financier de la CCPL au développement de services mutualisés)
- Neutraliser pour les communes, les effets indirects de l'accroissement de la richesse économique du territoire, en termes de pertes de ressources :
 - Neutralisation de la potentielle contribution au FPIC par la CCPL et la ville de Landivisiau
 - Neutralisation, par la CCPL, des pertes de DGF des communes (hors Landivisiau) liées à la croissance des retombées économiques
- Soutenir les communes dans la mise en œuvre des politiques communales et augmenter la solidarité sur le territoire entre les communes et entre les habitants :
 - Création d'un fonds de péréquation intercommunal (DSC, fonds de concours*), au profit des communes, alimenté par l'abandon de la ville de Landivisiau du bénéficiaire du FPIC, par le partage de la croissance du foncier bâti perçu par les communes sur les ZAE communautaires et par l'affectation d'une partie de la croissance fiscale intercommunale
 - Assurer l'égalité sur les territoires en soutenant la convergence des tarifs de l'eau et de l'assainissement par un fonds de concours communautaire aux budgets annexes « Eau » et « Assainissement »

**Un guide des aides devra être rédigé décrivant les modalités précises de versement des fonds de concours par la CCPL.*

Le projet de pacte fiscal et financier de solidarité est joint à présente délibération.

Vu la conférence des maires jumelée à la commission des finances en date du 8 novembre 2023 ;

Vu la conférence des maires en date du 12 décembre 2023 ;

Ayant entendu son rapporteur, Mme Laurence Claisse, vice-présidente ;

Le conseil communautaire, après en avoir débattu, à l'unanimité :

- **Approuve la rédaction du pacte financier et fiscal de solidarité reprenant les différents actions et dispositions détaillées dans le document joint à la présente délibération.**

Pour extrait conforme au registre des délibérations,
le 20 décembre 2023.

La Secrétaire de séance,
Bernadette CARRER.

Le Président,
Henri BILLON.



ressources^o
Consultants Finances

PACTE FINANCIER ET FISCAL DE SOLIDARITÉ
DU PAYS DE LANDIVISIAU

Le 19 décembre 2023

Pays de 
Landivisiau
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

Sommaire

1.	La genèse du pacte financier et fiscal de solidarité proposé	3
2.	Ambition du pacte au service du projet de territoire	5
3.	Objectifs du pacte financier et fiscal de solidarité	6
3.1.	Objectif n°1 : Maîtriser le développement territorial et les charges induites par le projet de territoire	6
3.2.	Objectif n°2 : Neutraliser pour les communes, les effets indirects de l'accroissement de la richesse économique du territoire, en termes de pertes de ressources.	7
3.3.	Objectif n°3 : Soutenir les communes dans la mise en œuvre des politiques communales et augmenter la solidarité sur le territoire entre les communes et entre les habitants.	7
4.	La déclinaison des trois objectifs en actions et outils constitutifs du pacte	8
4.1.	Action 1 / Objectif n°1 : Accompagner le financement des opérations d'aménagement communautaires	8
4.2.	Action 2 / Objectif n°1 : Financer durablement les compétences transférées	8
4.3.	Action 3 / Objectif n°1 : Favoriser les mutualisations sur le territoire afin d'optimiser l'efficacité des services publics	10
4.4.	Action 4 / Objectif n°2 : Neutraliser la contribution potentielle des communes au Fonds de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (FPIC)	11
4.5.	Action 5 / Objectif n°2 : Neutraliser les pertes DGF des communes liées à la croissance de la richesse économique	12
4.6.	Action 6 / Objectif n°3 : Augmenter la solidarité entre communes sur le territoire par la création d'un fonds de péréquation intercommunal	13
4.7.	Action 7 / Objectif n°3 : Assurer l'égalité sur le territoire entre les habitants	16
5.	Annexe : Les éléments de réflexion et les objectifs conduisant au pacte proposé	17
5.1.	La faible intégration historique du territoire	17
5.2.	La situation financière des communes et de la Communauté de Communes	18
5.3.	La dynamique fiscale	19
5.4.	La réforme des indicateurs de péréquation, l'implantation de nouvelles entreprises et ses impacts sur les dotations.	20

1. LA GENESE DU PACTE FINANCIER ET FISCAL DE SOLIDARITE PROPOSE

A la fin du mandat précédent comme dès le début du mandat actuel, les élus communautaires ont fait le constat :

- que le système fiscal local, déjà très complexe, allait être profondément transformé par la réforme fiscale,
- et que conjointement, les nouvelles implantations d'entreprises majoritairement sur Landivisiau allaient bouleverser localement, à l'échelle de l'ensemble des communes de l'EPCI, les indicateurs de péréquations servant au calcul des dotations de l'Etat,
- que de nouveaux outils de solidarité territoriale devaient être mis en place pour un partage plus équitable des ressources générées à l'échelle du territoire.

La réforme fiscale votée se traduisant ainsi, pour l'intercommunalité, par une autonomie fiscale réduite (perte de leviers taux). En particulier, la déconnexion substantielle entre les effets du développement local et la dynamique des ressources fiscales intercommunales (remplacement de la TH par un pourcentage de la TVA nationale) inquiétait les élus alors que les besoins de financement futurs du territoire étaient importants.

Une réflexion sur le partage équitable des ressources entre la communauté et les communes, et sur la nécessaire coordination des politiques fiscales locales semblait alors impérative.

La construction d'un pacte financier et fiscal de solidarité, remettant à plat, au regard de la nouvelle donne financière et fiscale, les relations communes/communauté apparaît ainsi aux élus comme un outil adapté au contexte financier national et local. Dans le cadre d'une nouvelle gouvernance, il convient de donner à l'intercommunalité les moyens de jouer son rôle et de porter les projets structurants du territoire, notamment en matière d'habitat, d'économie, de mobilité, de petite enfance ou encore de transition. L'approbation du projet de territoire en février 2022 implique la préservation de l'autofinancement nécessaire à la réalisation des projets indispensables au développement du Pays de Landi. Ceci passe par la rationalisation de la gestion publique locale et le partage optimal des compétences entre communes et EPCI. De plus, la mise en œuvre d'outils de concertation et de coordination pour optimiser les ressources, mieux les partager et coordonner l'utilisation du levier fiscal s'avère également indispensable pour le territoire.

A travers ce pacte, les élus souhaitent organiser les relations financières entre la communauté et les communes selon les axes principaux suivants :

- La perpétuation et le développement du projet communautaire en organisant les moyens permettant de financer les compétences transférées ou en passe de l'être.
- La maîtrise des dépenses par la mise en œuvre d'un schéma de mutualisation, de services communs, d'une programmation concertée des investissements locaux.

- La solidarité financière et la recherche de l'équité pour atténuer une inégale répartition des ressources et des charges sur le territoire et intervenir par la mise en commun de certaines ressources fiscales et/ou financières.
- La prise en compte des charges supportées par certaines communes pour des équipements/services à portée communautaire.

Démarrés en ce début de mandat, les travaux se sont déroulés en trois phases :

- Phase 1 : présentation de la démarche, des enjeux associés et des concepts utilisés :
 - Lancement en novembre 2021
 - Recueil des données : début 2022
 - Réunion de travail avec les communes, enrichissement du diagnostic, recueil des attentes des communes en mai 2022
- Phase 2 : production et partage d'un « diagnostic » financier et fiscal agrégeant la situation de la communauté et de ses communes membres :
 - Diagnostic : été 2022
 - Présentation : septembre 2022
- Phase 3 : production de propositions de mise en œuvre d'un pacte financier et fiscal et animation des échanges avec les élus et techniciens :
 - Présentation des leviers : novembre 2023
 - Validation des leviers : décembre 2023

La quatrième et dernière phase consiste en l'approbation du présent pacte par le conseil communautaire.

2. AMBITION DU PACTE AU SERVICE DU PROJET DE TERRITOIRE

Ce premier pacte à l'échelle de la CCPL permet de fixer le cadre des relations financières entre la communauté de communes et les communes membres au moins jusqu'au terme du mandat. Une clause de revoyure pourra être activée au début du prochain mandat et à chaque fois que nécessaire au regard de l'évolution de la situation financière du territoire (nouvelle implantation économique importante, fermeture de site économique important, réforme institutionnelle, etc.).

L'élaboration du pacte financier et fiscal intercommunal accompagne la mise en œuvre du projet de territoire, en capitalisant sur les démarches stratégiques définies à l'échelle de la communauté de communes à la fin de l'année 2021 et au début de l'année 2022.

Ce pacte est construit également autour d'une approche plus ciblée qui permet de repenser le partage des ressources sur le territoire communautaire, et contribue à corriger les déséquilibres financiers entre communes au sein du Pays de Landi.

Les principes exposés dans ce pacte servent de cadre aux futures décisions qui seront entérinées par les différentes instances de la Communauté de communes du Pays de Landivisiau (conseil communautaire, commission des finances, commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)) et ses communes membres.

3. OBJECTIFS DU PACTE FINANCIER ET FISCAL DE SOLIDARITE

Les objectifs du pacte financier et fiscal de solidarité sont élaborés pour répondre aux attentes et enjeux identifiés pour les communes et la communauté, dans le cadre d'un diagnostic partagé (dont une synthèse est annexée au présent pacte) et d'une concertation, réalisés entre novembre 2021 et novembre 2023.

Ces objectifs définissent les conditions d'une solidarité communautaire équilibrée en intégrant deux postulats fondamentaux au pacte financier et fiscal intercommunal :

- ✚ **La volonté d'accompagner la hausse du niveau d'intégration communautaire** en renforçant le rôle de la communauté en tant qu'acteur du développement local et de garant de la solidarité entre les communes.
- ✚ **Le respect des équilibres budgétaires de chaque budget communal.**
 - Ce postulat garantit le maintien des choix de solidarité qui ont été validés sur proposition des CLECT antérieures à ce pacte et la préservation du niveau des dotations de l'Etat pour la part qui pourrait être impactée par des déterminants locaux.
 - Le pacte ne devra pas priver les communes de ressources fiscales acquises. Le pacte propose un partage des ressources fiscales nouvelles, à savoir à compter de son adoption et donc pour l'avenir.

3.1. **Objectif n°1 : Maîtriser le développement territorial et les charges induites par le projet de territoire**

L'exercice des compétences confiées par les communes à la communauté de communes est la forme la plus aboutie de la solidarité intercommunale. Il induit en effet une mutualisation des ressources et des charges associées au sein du budget communautaire, allégeant les budgets communaux du financement de la croissance des charges induites et du développement des services et équipements communautaires.

La communauté du Pays de Landivisiau doit aujourd'hui assumer l'exercice et le développement de compétences obligatoires fortes mais également de l'ensemble des compétences supplémentaires confirmées dans le pacte de gouvernance et le projet de territoire de 2022 (SDIS, PLUi, PLH, mobilité, mode de garde des moins de 3 ans, eau et assainissement, énergies/transitions...). Ces compétences récentes ou à venir vont renforcer le coefficient d'intégration fiscal (CIF) de la communauté qui était historiquement le plus faible du Finistère et qui a progressé ces dernières années.

Cette ambition doit tenir compte d'un contexte financier de plus en plus contraint pour les intercommunalités et d'une volonté des élus de renforcer les objectifs de gestion assignés à la communauté de communes, tout en continuant à investir dans le développement économique.

Les réflexions autour du pacte ont été l'occasion d'envisager un développement des formes de mutualisations sur le territoire de la communauté de communes : mutualisation entre la Communauté et les Communes mais aussi mutualisation entre communes.

Pour répondre à cet objectif, un nouveau schéma de mutualisation communautaire est en cours d'élaboration :

- Mutualisation de services communautaires à disposition des communes : mieux accompagner les communes dans le montage de leurs projets, les soutenir pour la mise en œuvre de certains services ... ;
- Identification et soutien des mutualisations organisées entre les communes elles-mêmes qui pourraient être reproduites par d'autres et mieux accompagnées par la communauté de communes.

La préservation de la capacité de la communauté de communes à assumer toutes ses compétences est donc une condition sine qua non de la solidarité communautaire. De fait, ce pacte repose sur les objectifs fondamentaux de maintien d'une capacité d'autofinancement suffisante pour assurer le financement de toutes les compétences communautaires et de maîtrise de la trajectoire financière du budget communautaire.

3.2. Objectif n°2 : Neutraliser pour les communes, les effets indirects de l'accroissement de la richesse économique du territoire, en termes de pertes de ressources.

Ces effets sont potentiellement importants et impliquent la mise en œuvre d'une politique très ambitieuse de neutralisation qui ne peut être portée que par l'intercommunalité mais qui nécessite l'implication unanime des communes membres.

3.3. Objectif n°3 : Soutenir les communes dans la mise en œuvre des politiques communales et augmenter la solidarité sur le territoire entre les communes et entre les habitants.

La préservation de la capacité des communes à agir est une des conditions pour garantir un développement équilibré du territoire. Cet aspect a été clairement mis en avant lors de la construction du projet de territoire.

Des leviers ont été identifiés pour répondre à cet objectif :

- Le renforcement de la dotation de solidarité communautaire (DSC), dispositif de péréquation horizontale
- Le versement de fonds de concours communautaires aux communes membres, avec l'objectif de mieux cibler les soutiens directs apportés aux communes.

4. LA DECLINAISON DES TROIS OBJECTIFS EN ACTIONS ET OUTILS CONSTITUTIFS DU PACTE

4.1. Action 1 / Objectif n°1 : Accompagner le financement des opérations d'aménagement communautaires

La croissance de la richesse économique du territoire issue des politiques d'investissement passées est le principal levier de financement du développement actuel et futur. Pour renforcer ce développement, un partage équilibré de la taxe d'aménagement, avec un reversement des montants perçus au titre d'aménagement dans les zones d'activités communautaires, a été voté le 15/11/2022. Une modification législative avait rendu ce partage obligatoire et, malgré les difficultés de mise en œuvre d'une telle mesure, le territoire avait été obligé de s'y conformer. Le Parlement est revenu en 2023 sur cette obligation.

Le partage de la taxe d'aménagement.

Le pacte propose, dans ce cadre, de revenir sur ce partage, qui est complexe à mettre en œuvre. Un mécanisme plus simple et plus pérenne de partage des nouvelles recettes fiscales issues du développement économique est privilégié (voir page 14 – Partage de la croissance de la fiscalité du territoire).

En complément, et afin d'éviter une concurrence fiscale entre les communes du territoire et d'optimiser les ressources de ce dernier, le pacte préconise également une harmonisation des taux de taxe d'aménagement des communes. En particulier, le pacte recommande un vote d'une taxe d'aménagement minimale sur toutes les communes du territoire.

4.2. Action 2 / Objectif n°1 : Financer durablement les compétences transférées

En période d'inflation, le financement par des attributions de compensation figées de transferts de charges fortement évolutifs limite considérablement les capacités d'intervention de la communauté. Le financement complémentaire, ou en substitution des attributions de compensation, par des produits de fiscalité dynamiques est une réponse adaptée, préconisée par le pacte. Les derniers transferts (SDIS, PLUi) ont été bâtis sur ce modèle. En complément d'une évaluation des transferts de charges favorable aux communes, un taux de foncier bâti additionnel a été voté qui permet un ajustement des recettes à ces charges fortement dynamiques.

Le taux de foncier bâti additionnel de la communauté

❖ Généralités

La Communauté dispose depuis 2022 d'un taux de foncier bâti additionnel de 1%. Ce taux est très inférieur au niveau moyen constaté en France dans les communautés de même catégorie (2.91%).

❖ Montant

Le produit attendu pour 2023 représente 370 K€. La taxe porte à près de 77% sur les ménages et pour un peu plus de 23% sur les entreprises. C'est le seul levier fiscal sur les quatre taxes (TH/FB/FNB/CFE) que la Communauté peut activer librement.

La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)

❖ Généralités

La TASCOM s'applique à tous les commerces d'au moins 400 m² de surface de vente au détail réalisant plus de 460 000 € de chiffres d'affaires.

Le montant dû est fonction du type d'exploitation, de la surface exploitée et du chiffre d'affaires au mètre carré.

Trois types d'activités sont différenciés :

- Les commerces de proximité (y compris alimentaire), qui sont le moins taxés ;
- Les commerces nécessitant une grande superficie (automobiles, meubles ...) ;
- La vente de carburant qui est la plus fortement taxée.

Le législateur a prévu trois tranches, en fonction du chiffre d'affaires annuel/m² :

- Moins de 3 000 € / m² ;
- De 3 000 à 3 800 € / m² ;
- De 3 800 à 12 000 € / m².

Ce chiffre d'affaires est multiplié par un coefficient qui va de 5,74 à 35,70.

Le produit de la TASCOM de la Communauté atteint 414 K€ en 2023.

❖ Le coefficient multiplicateur de la TASCOM

Depuis 2012, les collectivités peuvent, chaque année, moduler les tarifs de la TASCOM en appliquant un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2, avec pas plus de 0,05 points de variation d'une année sur autre. La Communauté du Pays de Landivisiau a mobilisé ce levier à partir de 2023

❖ La proposition : utiliser la modulation maximum des tarifs

Une tranche de modulation de 0,05 points correspond à 20,7 K€ de ressources annuelles supplémentaires (sur la base du produit notifié en 2023). La modulation maximum des 0,2 points produirait donc un surplus de ressources annuelles de 62,1 K€ à échéance 2026 (au bout de 3 nouvelles modulations supplémentaires successives de 0,05 point par an à compter de 2024).

Cette ressource permettra de financer les opérations de développement du commerce de proximité sur le territoire.

❖ Modalités de mise en œuvre (annuelles) :

- Application du coefficient de 1,10 en 2024, 1,15 en 2025 et 1,2 à partir de 2026.
- Délibération du conseil communautaire chaque année avant le 1er octobre.

La taxe d'habitation sur les logements vacants

❖ Généralités

Sous réserve que la taxe annuelle sur les logements vacants (taxe nationale dont le produit est versé à l'ANAH) ne soit pas applicable sur leur territoire, les communes, ou à titre subsidiaire, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui ont un plan local de l'habitat peuvent assujettir à la taxe d'habitation les logements vacants depuis plus de deux années au 1er janvier de l'année d'imposition (CGI, art. 1407 bis).

Actuellement, seule la commune de Commana a institué cette taxe. Le pacte préconise le vote d'une taxe d'habitation sur les logements vacants sur l'ensemble du territoire mais **réserve sa mise en œuvre aux communes** afin que ces dernières soient bénéficiaires directement des ressources supplémentaires. De plus, cette solution majore également les produits attendus par rapport au vote d'un taux communautaire, les taux communaux étant supérieurs au taux intercommunal de la taxe d'habitation.

Sa mise en place serait cohérente avec les objectifs territoriaux de création de logements et de réduction des tensions sur le marché immobilier.

❖ Modalités de mise en œuvre (annuelles) :

- Instauration à partir de 2025 de la taxe d'habitation sur les logements vacants par les communes
- Délibération des conseils municipaux avant le 1er octobre N pour une mise en œuvre en N+1.

4.3. Action 3 / Objectif n°1 : Favoriser les mutualisations sur le territoire afin d'optimiser l'efficacité des services publics

Cette action répond à un objectif d'amélioration de l'efficacité des services publics au regard des moyens existants.

Cette volonté de mutualiser davantage les services s'est exprimée dans le projet de territoire adopté en février 2022 :

- Recenser les services pouvant faire l'objet d'une mutualisation à l'échelle des communes, des bassins de vie.
- Recenser les services pouvant faire l'objet d'une mutualisation à l'échelle des communes et de la CCPL.
- Réfléchir au développement de l'ingénierie intercommunale au profit des communes.

Outre ces ambitions et la volonté de vos élus de poursuivre l'avancement des coopérations intercommunales, le rapport de la Chambre régionale des comptes de Bretagne publié en 2022 recommande de « mettre en œuvre une stratégie d'intégration plus ambitieuse et renforcer les actions de mutualisations auprès des communes-membres, et plus particulièrement avec Landivisiau. »

Pour ce faire, un nouveau schéma de mutualisation est en cours d'élaboration avec la volonté affichée de construire le projet de mutualisation à partir d'une expérimentation de deux à trois pistes de mutualisation à déployer d'ici la fin du mandat actuel.

A ce stade, les pistes privilégiées s'orientent vers :

- Le soutien accru de l'intercommunalité aux secrétaires généraux des communes dans leurs missions du quotidien.

- Le renforcement de l'expertise communautaire en matière de marchés publics et d'achat au profit des communes désireuses d'en bénéficier.
- Le déploiement d'une compétence communautaire dans le domaine de l'informatique et de la téléphonie au profit des communes désireuses d'en bénéficier.

❖ Modalités de mise en œuvre (annuelles) :

La communauté, dans le cadre du pacte, propose de prendre en charge une partie de la quote-part communale des coûts de ces services mutualisés. A ce titre, elle a inscrit dans son programme pluriannuel d'investissement et de fonctionnement (PPFI) du ROB 2024 une enveloppe prévisionnelle de 50 K€ en 2024 et de 100 K€ pour les années suivantes.

4.4. Action 4 / Objectif n°2 : Neutraliser la contribution potentielle des communes au Fonds de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (FPIC)

❖ Généralités

Le FPIC est un fonds de péréquation horizontale de 1 milliard d'€. Il est alimenté et perçu par les collectivités locales. Au regard des critères actuels de répartition (richesse fiscale du territoire et revenu de ses habitants) la Communauté et ses communes bénéficient du FPIC et ne contribuent pas à son alimentation. Ce fonds représente actuellement une ressource annuelle nette de 927 K€ pour le territoire.

❖ Problématique

Les territoires dont la richesse fiscale est supérieure à **90%** de la moyenne française contribuent à ce fonds (richesse mesurée sous la forme d'un potentiel financier agrégé communes + EPCI). En 2023, le Pays de Landivisiau est positionné à **89,8%** de la moyenne alors que les nouvelles implantations d'entreprises n'ont été que très partiellement prises en compte. A partir de 2024, le territoire devrait donc devenir contributeur. D'après les premières estimations, le montant de la contribution du Pays de Landivisiau devrait s'établir autour de 100 K€ la première année, pour croître progressivement, et dépasser les 300 K€ à moyen terme.

❖ Partage du FPIC

Le fait générateur de l'éligibilité du territoire à la contribution future au fond est la forte croissance des ressources liées à l'implantation de nouvelles entreprises sur le territoire. Ce sont principalement les budgets de la commune de Landivisiau et de la Communauté qui bénéficient de ces ressources mais c'est tout le territoire qui sera mis à contribution pour alimenter le fonds si aucune disposition n'est prise.

Il est ainsi proposé dans le pacte que la Ville de Landivisiau assume sa part de contribution de droit commun et que la CCPL prenne en charge intégralement les quotes-parts des autres communes. Dans ce cadre la communauté prendra en charge autour de 70% de la contribution du territoire soit plus du double de sa contribution du droit commun.

❖ Modalités de mise en œuvre (annuelles) :

- En droit commun, le montant du FPIC à payer est réparti entre l'EPCI et ses communes membres (en fonction du Coefficient d'Intégration Fiscale soit 33.7%), puis entre les communes membres (en fonction du potentiel financier par habitant).

- Des répartitions alternatives sont possibles, via une délibération à la majorité des deux tiers du conseil communautaire (répartition qui s'écarte de moins de 30% du droit commun) ou via une délibération adoptée à l'unanimité par le conseil communautaire ou à la majorité des deux tiers et approuvée par la totalité des conseils municipaux des communes membres (répartition totalement libre). La solution proposée dans le pacte relève de cette libre répartition.

4.5. **Action 5 / Objectif n°2 : Neutraliser les pertes DGF des communes liées à la croissance de la richesse économique**

❖ Généralités

Les dotations de fonctionnement (DGF) versées par l'Etat aux communes et aux communautés sont principalement calculées en fonction de la richesse fiscale des communes (mesurée sous la forme d'un potentiel fiscal) comparée à la moyenne de leur strate. Pour les communes, cet indicateur de richesse tient compte à la fois du niveau de richesse de la commune (bases de taxe d'habitation et de taxes foncières et ancien produit de la taxe professionnelle) mais prend **également en compte la richesse de la communauté** (quote-part communale calculée au prorata de la population).

❖ Problématique

Les importantes installations d'entreprises de ces dernières années vont profondément impacter les indicateurs de péréquation de la DGF de l'ensemble des communes et pas seulement les indicateurs des communes d'implantation. D'importantes pertes de DGF vont intervenir au cours des prochaines années. Des mécanismes de garanties sont prévues par le législateur mais ils ne pourront que lisser ces pertes.

❖ Mécanisme de compensation

Pour les communes qui ne bénéficient pas des recettes fiscales liées à l'implantation de ces nouvelles entreprises, le pacte prévoit la mise en œuvre d'un mécanisme de compensation des pertes de DGF pour la seule part liée aux déterminants économiques locaux de cette perte.

Ce fonds de compensation sera financé par le budget de la communauté et par la croissance de ses ressources fiscales.

Ce fonds de compensation sera financé par le budget de la communauté et par la croissance de ses ressources fiscales. Cette compensation pourrait être assurée par une DSC ou une correction des attributions de compensations ou un reversement plus important de FPIC. Le choix définitif des modalités de neutralisation sera précisé au regard de l'intérêt financier de chacune des solutions (optimisation de la DGF, sécurité financière, facilité de mise en œuvre, etc.).

Afin de sécuriser les équilibres budgétaires de la communauté sur les prochaines années, un montant pouvant aller jusqu'à un maximum de 500 K€/an de compensation est institué. D'après les estimations, ce montant permet de couvrir les pertes de DGF. Ces pertes pourraient apparaître dès 2024 (à minima perte probable de 50% de la DNP majoration soit 85 K€).

Une clause de revoyure sera nécessaire en début de mandat suivant afin de vérifier l'adéquation de cette enveloppe aux pertes réelles des communes notamment en cas de réforme du système national de la DGF.

Chaque année, un calcul sera réalisé afin de déterminer le montant à compenser par commune.

❖ Modalités de mise en œuvre (annuelles) :

- Novembre de l'Année N-1
 - Sur la base de la fiscalité N-1 et des éléments du Projet de Loi de Finances N
 - Estimation des pertes de DGF N par communes (N+1 et N+2)
 - Préparation Budget N de la communauté (prise en compte de la charge)
 - Transmission aux communes pour préparation budget N
 - Avril de l'Année N
 - Notifications DGF N des communes / vérification niveau de perte
 - Versement de la compensation N
 - Juin/juillet de l'Année N
 - Circulaire de calcul de la DGF de N
 - Fiches critères des communes N
 - Ajustement des calculs de pertes par communes.

4.6. Action 6 / Objectif n°3 : Augmenter la solidarité entre communes sur le territoire par la création d'un fonds de péréquation intercommunal

❖ Généralités

Au regard des critères actuels de répartition, la Communauté et ses communes bénéficient du FPIC. Le critère de revenu des habitants du territoire pèse pour 60% dans le calcul de l'éligibilité. Ce critère ne semble pas affecté par la mutation du territoire. Il est donc probable que le territoire reste éligible au fonds pour les années à venir. Ce fonds représente une ressource annuelle nette de 927 K€ en 2023.

❖ Problématique

En droit commun, le FPIC est réparti entre l'EPCI et ses communes membres (en fonction du Coefficient d'Intégration Fiscale soit 33.7%), puis entre les communes membres (en fonction de l'insuffisance du potentiel financier par habitant).

❖ Partage du FPIC

Il est proposé, dans le pacte, de modifier les modalités de partage actuel. **La commune de Landivisiau qui connaît une croissance significative de ses ressources en raison des implantations industrielles sur les zones d'activité communautaires situées sur son territoire abandonnerait la part du FPIC lui revenant en droit commun. Ce montant disponible pourrait alors alimenter un fonds de péréquation intercommunal en direction des communes. Le partage entre les autres collectivités resterait celui du calcul du droit commun.**

❖ Modalités de mise en œuvre (annuelles) :

- Vérification du maintien du gain fiscal de la commune de Landivisiau
- Libre répartition du FPIC via une délibération adoptée à l'unanimité par le conseil communautaire ou à la majorité des deux tiers et approuvée par la totalité des conseils municipaux des communes membres.

- Elle doit être également approuvée par la totalité des conseils municipaux des communes membres.

Via le partage de la croissance de la fiscalité du territoire, avec une alimentation par les communes et par la communauté

- ❖ Le fonds de péréquation intercommunal pourrait être alimenté à partir de la date de mise en œuvre du pacte (1er janvier 2024) par le reversement conventionnel d'une partie de la croissance fiscale du foncier bâti perçu par les communes sur les zones d'activité communautaires. En général, les territoires qui mettent en place un système conventionnel de partage du FB économique sur les zones optent pour un reversement de 50% de la croissance du produit fiscal communal sur les zones communautaires à la communauté. Le calcul de la croissance du produit fiscal doit intégrer la croissance du produit des bases nettes des entreprises par les taux communaux et être majoré de la croissance des compensations pour exonérations des bases des établissements industriels. Ce calcul doit neutraliser les effets des coefficients de revalorisation annuelle des bases et les effets de la fin des exonérations temporaires constatées avant la mise en place du système de partage.

Il est donc être proposé d'amorcer le système de péréquation par partage du foncier bâti économique par un reversement à hauteur de 50% de la croissance fiscale du foncier bâti perçu par les communes sur les zones d'activité communautaires à compter du 1^{er} janvier 2024.

- ❖ Le fonds de péréquation intercommunal pourrait être alimenté à partir de la date de mise en œuvre du pacte (2024) par **l'affectation d'une partie de la croissance fiscale intercommunale**. Pour assurer une croissance régulière minimale du fonds de péréquation et donner de la prévisibilité budgétaire aux communes, l'alimentation du fonds par la communauté pourrait être fixée en début de mandat directement en termes de montants. Dans son ROB 2024, la communauté a ainsi vérifié sa capacité à alimenter le fonds de péréquation intercommunal de 50 K€ par an.

Ces deux systèmes présentent l'avantage :

- D'être « universels » (la communauté et toutes les communes sont potentiellement impliquées),
- D'alimenter le fonds en cas de croissance des ressources et proportionnellement à cette croissance.

Le niveau de l'alimentation par une commune ne préjuge en rien de ce qu'elle pourra obtenir en contrepartie en termes de DSC et de Fonds de Concours. Ce qui compte pour une commune c'est le bilan net global.

❖ Modalités de mise en œuvre :

Ce fonds de solidarité intercommunal pourrait être réparti entre les communes suivant deux grandes enveloppes :

- **La dotation de solidarité communautaire « socle » versée annuellement en fonctionnement et basée sur des critères de péréquation**

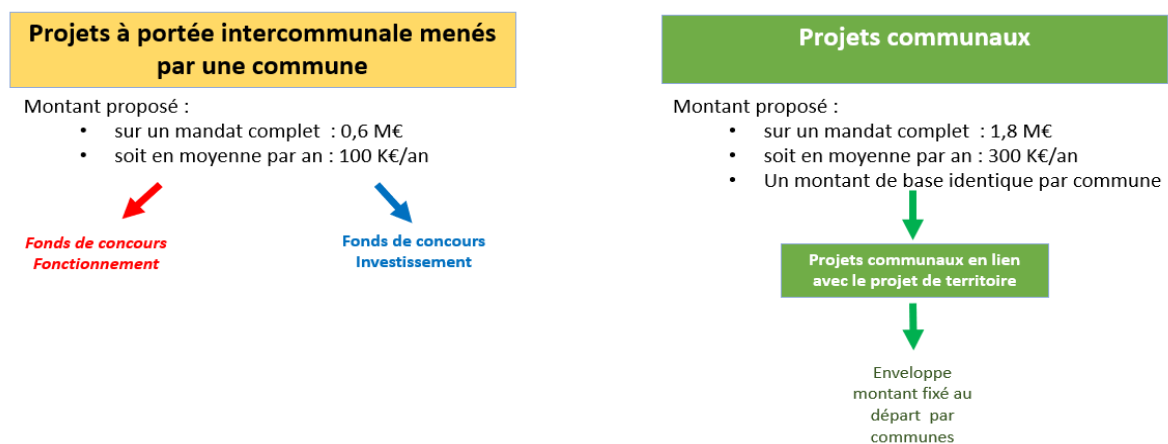
Le montant global de la DSC est fixé à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés du conseil communautaire.

La répartition de la DSC est opérée librement par le conseil communautaire (majorité simple).

La répartition de la DSC s'effectue selon des critères qui tiennent compte majoritairement de l'écart au revenu par habitant moyen et de l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant de chaque commune au regard de la moyenne du territoire, ces deux critères étant pondérés par la population et devant justifier au moins 35% de la répartition de ladite DSC.

- **Un système de fonds de concours basée sur le financement de projets sur le mandat**

L'architecture du système des fonds de concours pourrait être la suivante.



Une partie des fonds de concours pourrait être ciblée en direction des communes soutenant des projets ayant une portée intercommunale (ayant une dimension « équipements structurants du territoire »).

Des fonds de concours pour des projets plus strictement communaux pourraient être versés. Le fonds de concours reçu par chacune des communes serait constitué :

- D'une part fixe identique pour toutes les communes
- D'une part variable en fonction de l'insuffisance de potentiel fiscal élargi par habitant de chaque commune au regard de la moyenne du territoire pondérée par la population.

La part fixe permet d'offrir un montant minimal à chacune des communes et en particulier aux plus petites communes afin de prendre en compte le caractère rural du territoire.

La part variable assure une péréquation budgétaire en prenant en compte le nombre d'habitants de la commune ainsi que sa richesse budgétaire au travers de l'indicateur de potentiel financier utilisé pour la répartition des dotations de l'Etat que l'on a élargi ici à l'ensemble de la DGF perçue (le potentiel financier d'une commune n'intègre que la part forfaitaire de la DGF).

Un guide des aides devra être rédigé décrivant les modalités précises de versement des fonds de concours par la communauté. Le montant total du fonds de concours versé par la communauté ne pourra excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. Le fonds

de concours devra avoir donné lieu à délibérations concordantes, adoptées à la majorité simple, du conseil communautaire et du ou des conseils municipaux concernés.

Dans son ROB 2024, la communauté a vérifié sa capacité à financer globalement en moyenne 400 K€ de fonds de concours aux communes soit, en logique de mandat, une capacité à alimenter deux enveloppes de fonds de concours, l'une de 0.6 M€ pour les projets à portée intercommunale et l'autre de 1.8 M€ pour les projets plus strictement communaux.

4.7. Action 7 / Objectif n°3 : Assurer l'égalité sur le territoire entre les habitants

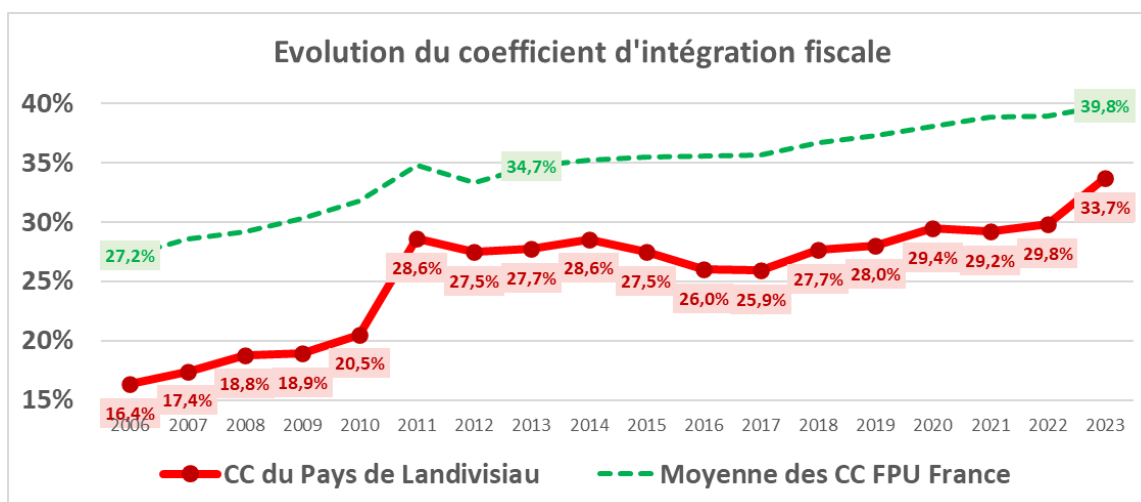
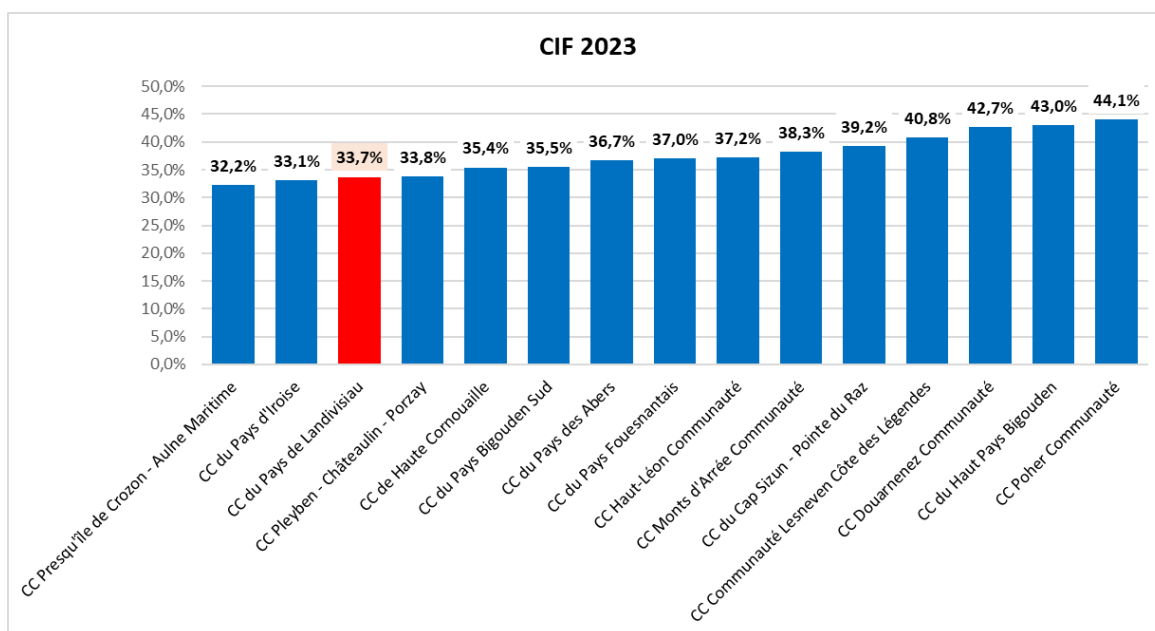
En soutenant la convergence des tarifs de l'eau et de l'assainissement par un fonds de concours communautaire d'1M€ aux budgets annexes Eau et Assainissement, la communauté renforce l'égalité entre les habitants du territoire qui se verront ainsi appliquer, à terme, un tarif identique pour l'eau et l'assainissement quel que soient leurs communes de résidence. En effet l'article L2224-2 dans son écriture en vigueur depuis le 23 février 2022 autorise le financement des budgets eau et assainissement, pendant la période d'harmonisation des tarifications, après la prise de compétence par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

5. ANNEXE : LES ELEMENTS DE REFLEXION ET LES OBJECTIFS CONDUISANT AU PACTE PROPOSE

Les études menées au cours de la première phase, et notamment la construction d'un observatoire financier et fiscal, ont permis de dégager plusieurs éléments de diagnostic.

5.1. La faible intégration historique du territoire

La communauté a un coefficient d'intégration fiscale qui a longtemps été un des plus faibles du Finistère.

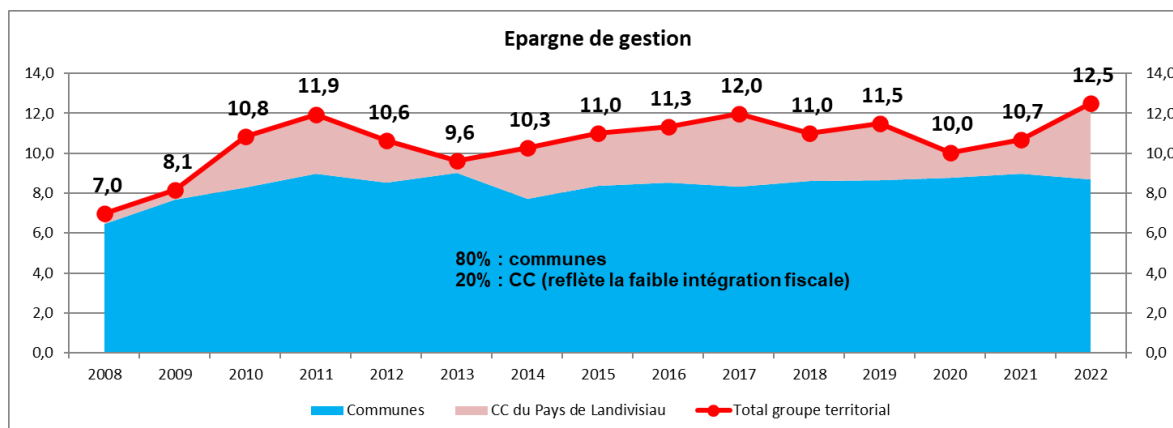


Cette situation va évoluer suite aux transferts importants de 2023 (SDIS/PLU)

5.2. La situation financière des communes et de la Communauté de Communes

L'épargne de gestion consolidée, différence entre les produits de fonctionnement consolidés et les charges de fonctionnement hors intérêts consolidées.

(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	moy 3 ans	
Communes	6,5	7,7	8,3	9,0	8,5	9,0	7,7	8,4	8,5	8,3	8,6	8,6	8,8	9,0	8,7	8,8	80%
CC du Pays de Landivisiau	0,5	0,5	2,6	3,0	2,1	0,6	2,5	2,6	2,8	3,6	2,4	2,9	1,3	1,7	3,8	2,3	20%
Total groupe territorial	7,0	8,1	10,8	11,9	10,6	9,6	10,3	11,0	11,3	12,0	11,0	11,5	10,0	10,7	12,5	11,1	100%



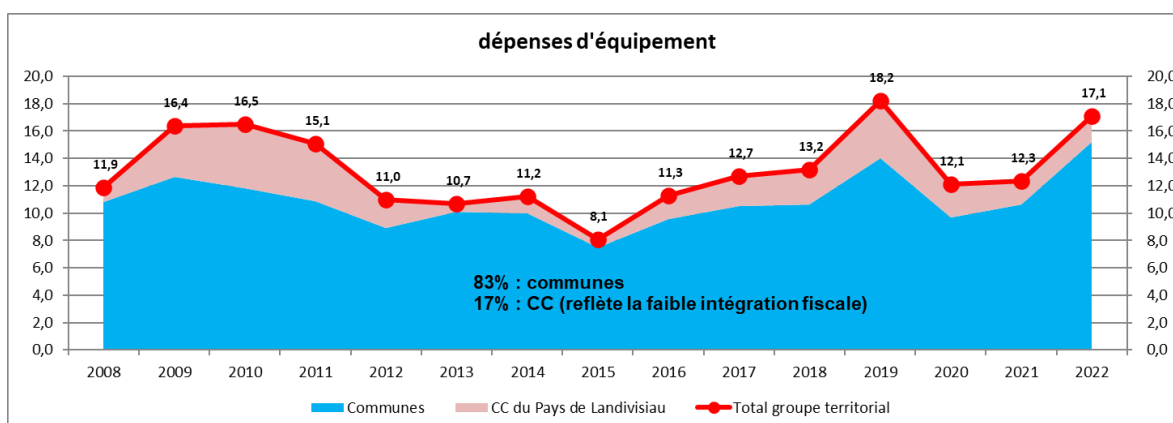
Les ponctions sur la DGF de 2014, 2015, 2016 et 2017 ont réduit les marges de manœuvre des collectivités, même si le gain du FPIC (0,9 M€) a masqué en partie ces effets. Les 4 années de ponction sur la DGF ont représenté au total une baisse de la DGF de 2°M€ par an (0,5 M€ pour la communauté / 1,5 M€ pour les communes). La crise Covid a impacté plus durement le budget communautaire.

L'investissement du territoire

Le territoire investit 13 M€ par an. Les investissements sont portés principalement par les communes.

(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Communes	10,8	12,6	11,8	10,9	8,9	10,1	10,0	7,5	9,6	10,5	10,6	14,0	9,7	10,7	15,2
CC du Pays de Landivisiau	1,0	3,8	4,7	4,2	2,1	0,6	1,3	0,6	1,7	2,2	2,6	4,2	2,4	1,7	1,9
Total groupe territorial	11,9	16,4	16,5	15,1	11,0	10,7	11,2	8,1	11,3	12,7	13,2	18,2	12,1	12,3	17,1

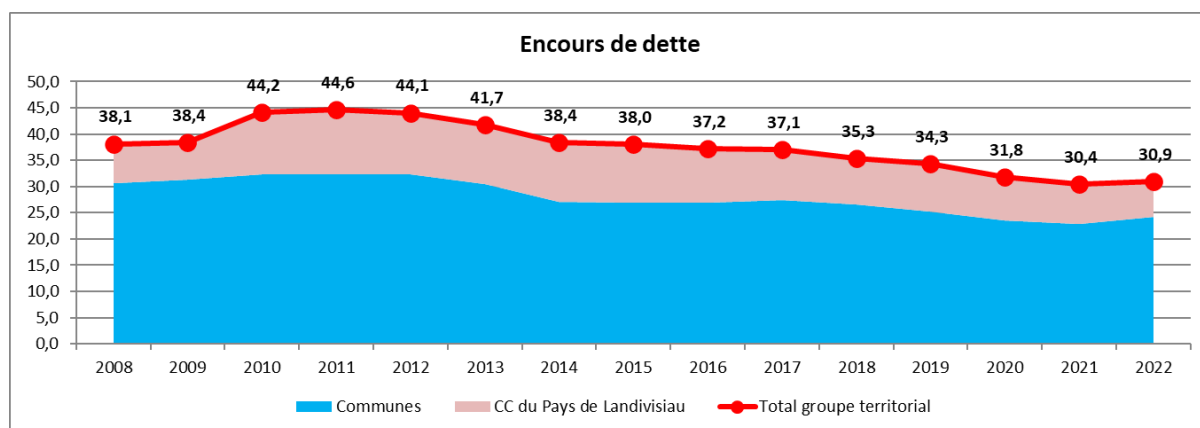
moyenne annuelle	2008-16	2016-21	
Communes	10,2	11,8	83%
CC du Pays de Landivisiau	2,2	2,5	17%
Total groupe territorial	12,5	14,3	100%



L'encours de dette du territoire

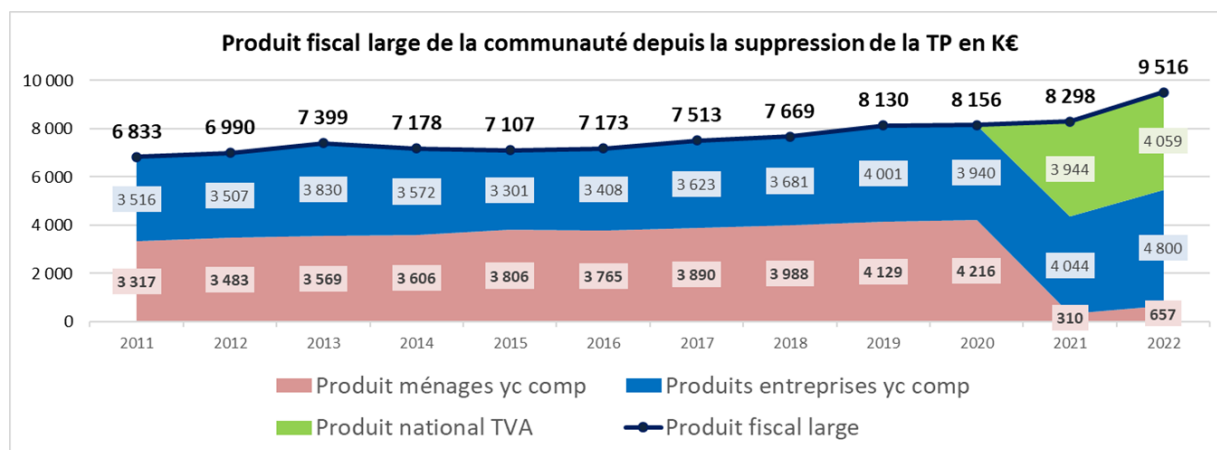
(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Communes	30,7	31,2	32,3	32,3	32,3	30,4	27,1	26,9	26,8	27,5	26,5	25,2	23,5	22,9	24,2	78%
CC du Pays de Landivisiau	7,5	7,2	11,9	12,3	11,8	11,3	11,2	11,1	10,4	9,6	8,8	9,2	8,4	7,5	6,7	22%
Total groupe territorial	38,1	38,4	44,2	44,6	44,1	41,7	38,4	38,0	37,2	37,1	35,3	34,3	31,8	30,4	30,9	100%

Le territoire connaît une baisse régulière de l'encours de dette depuis 12 ans. La dette du territoire représente 887 € par habitant.



Le délai de désendettement du territoire est inférieur à 3 années, ce qui est très bas et témoigne de la bonne situation globale du territoire. (2 années pour la communauté et 3 ans pour les communes)

5.3. La dynamique fiscale



Avec la suppression de la CVAE en 2023, remplacée dans le budget de la communauté par de la TVA, les ressources fiscales de la communauté sont composées à 60% par une quote-part d'un impôt national, la TVA, qui ne dépend pas de déterminants locaux.

Ce nouveau panier d'impôts sera très volatile et lié à la conjoncture économique nationale.

5.4. La réforme des indicateurs de péréquation, l'implantation de nouvelles entreprises et ses impacts sur les dotations.

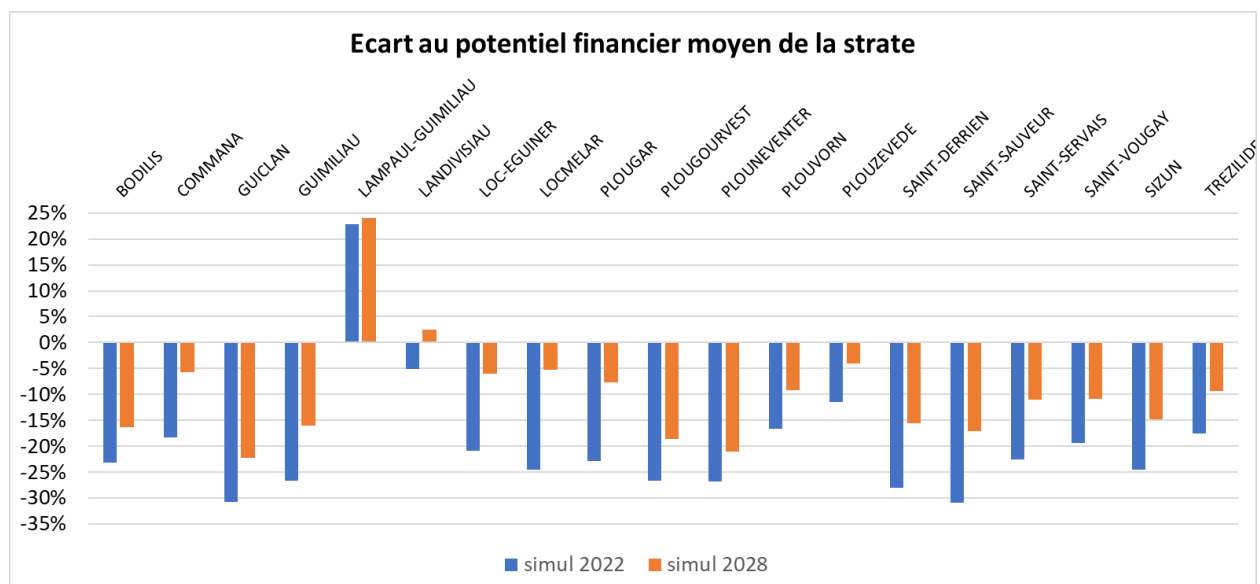
Suite à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et à la suppression de 50% des valeurs locatives des établissements industriels, le calcul du potentiel fiscal a été adapté.

De plus, la loi de finances pour 2022 a élargi le périmètre du potentiel fiscal en y intégrant le produit des DMTO perçu par les communes (moyenne sur 3 ans), la taxe sur les pylônes, la taxe locale sur la publicité extérieure.

La loi de Finances 2022 revisite également l'effort fiscal de façon radicale en substituant à une approche centrée sur la pression fiscale subie par les ménages sur le territoire d'une commune (fiscalité communale + fiscalité EPCI + financement des Ordures Ménagères TEOM/REOM), une approche centrée sur les produits perçus par la seule commune..

Le nouveau potentiel fait l'objet d'une correction dégressive qui vise à neutraliser temporairement les variations imputables à la réforme. La correction est intégrale en 2022 : aucun effet visible. Elle sera réalisée à hauteur de 90% en 2023, 80% en 2024, 60% en 2025, 40% en 2026 et 20% en 2027. L'impact sur le montant des dotations qui utilisent ces indicateurs de potentiel et d'effort fiscal ne se fera donc sentir que progressivement (nul en 2022 / total en 2028 voire en 2029 pour la dotation forfaitaire).

Le bilan de cette réforme est très défavorable pour le territoire. Au terme de la réforme les communes seront considérées comme nettement moins défavorisées et recevront donc proportionnellement moins de dotations.



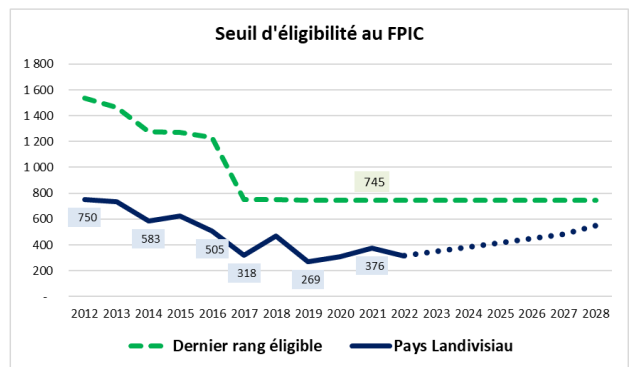
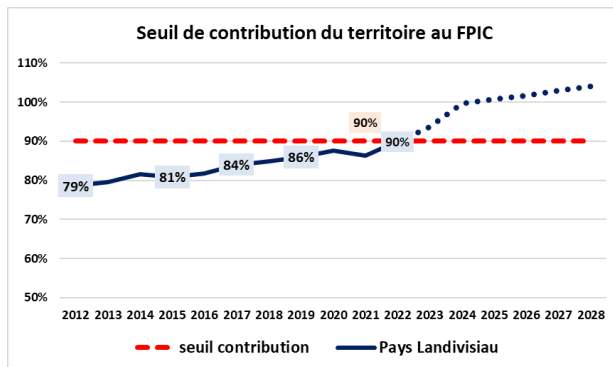
De plus, les importantes implantations d'entreprises déjà effectives vont générer de nouvelles ressources fiscales qui vont majorer (avec un décalage dans la prise en compte de ces ressources) le potentiel fiscal du territoire, de la communauté et de l'ensemble des communes.

La conjonction des deux effets va produire, à législation constante, des pertes de ressources pour toutes les collectivités. Ces effets sont simulés ci-après pour le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Enveloppe nationale (M€)	150	360	570	780	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
		140%	58%	37%	28%	0%	0%	0%	0%	0%	0%						0%
Enveloppe CC PL (K€)	163	374	580	780	966	918	886	921	949	965	980	927					0,93 M€ ?
		129%	55%	35%	24%	-5%	-3%	4%	3%	2%	2%						0%

calcul seuil de déclenchement contribution (écart de potentiel agrégé à la moyenne)																	
Seuil	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Pays Landivisiau	79%	80%	81%	81%	82%	84%	85%	86%	88%	88%	86%	90%	???	effet réforme	potentiel à partir 2023		

calcul seuil éligibilité (indice synthétique revenu / potentiel / effort fiscal)																	
Dernier rang éligible	1 538	1 463	1 276	1 269	1 230	753	750	747	745	745	745	745	745	745	745	745	745
Pays Landivisiau	750	735	583	621	505	318	471	269	307	376	314	375	???	Effet réforme	indicateurs		
écart	788	728	693	648	725	435	279	478	438	369	431	370					



Le territoire pourrait devenir contributeur à hauteur de 200 K€ par an sur le mandat.

Le tableau ci-après détaille les montants de DGF perçus par les communes en 2023. Les composantes de la DGF qui vont être impactées par l'évolution des indicateurs de péréquation sont, par ordre décroissant de risque :

- La part majoration de la DNP : 171 K€ totalement liés au niveau de la richesse économique du territoire / perte en 2 fois
- La fraction cible de la DSR : 962 K€ liés à l'éligibilité à ce fonds qui dépend pour 70% du potentiel financier de chaque commune
- La part principale de la DNP : 465 K€ dont le calcul dépend directement du niveau du potentiel financier de chaque commune / système de garantie lissant les pertes annuelles.
- La part Péréquation et Bourg centre de la DSR : le niveau de ces dotations est lié pour partie au niveau du potentiel financier de chaque commune.
- La dotation forfaitaire : les communes dont le potentiel fiscal dépassera le seuil de 85% de la moyenne nationale seront prélevées afin de financer la péréquation nationale.

Communes	2023
Dotation forfaitaire	2 885 578
+ Dotations de péréquation	3 782 463
dont Dotation Solidarité Rurale	3 145 275
Fraction Bourg Centre	1 240 630
Fraction Péréquation	942 987
Fraction Cible	961 658
dont Dotation Nationale Péréquation	637 188
DNP part principale reçue	465 905
DNP part majoration reçue	171 283
= DGF	6 668 041

légère baisse
légère baisse
risque très fort de perte
perte évaluée à -10% par an
perte intégrale à court terme