

Léo GARCIA

Master 2 Recherche
Droit des Collectivités territoriales

Droit public

Les relations financières et fiscales au sein de l'intercommunalité

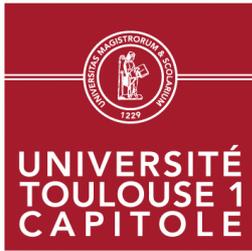
Directeur du mémoire :
Vincent DUSSART



Collection des mémoires de l'IFR



Prix IFR 2018 des meilleurs mémoires de Master 2 Recherche



Léo GARCIA

Complément d'étude

Année universitaire 2017/2018

SUJET DU MÉMOIRE

**Les relations financières et fiscales
dans l'intercommunalité**

DIRECTEUR DU MÉMOIRE :

Monsieur Vincent DUSSART
Professeur des Universités

UNIVERSITE TOULOUSE 1 CAPITOLE

2 rue du Doyen-Gabriel-Marty - 31042 Toulouse cedex 9 - France - Tél. : 05 61 63 35 00 - Fax : 05 61 63 37 98 - www.ut-capitole.fr

Remerciements

Je tiens à remercier en tout premier lieu le Professeur Vincent DUSSART qui m'a donné la possibilité et la chance, car oui c'était une véritable chance, d'effectuer ce travail de recherche autour d'un sujet dont l'intérêt nous est commun, celui des finances publiques locales intercommunales. Diplômé d'une formation très professionnalisante (Master 2 Droit des Collectivités Territoriales) où le travail de recherche n'était pas de prime abord une évidence pour moi, ses conseils, sa disponibilité, ses réflexions et sa confiance n'ont permis d'apprécier, avec agréable surprise, ce travail de recherche et confirmer mon intention de continuer dans ce domaine.

Je remercie également mon ancienne directrice de Master 2, Madame Nathalie LAVAL-MADER qui a toujours su me conseiller avec justesse et encouragement. Sans sa bienveillance et son optimisme, la décision de faire ce complément d'étude et de rédiger ce mémoire m'aurait été sûrement plus difficile à prendre.

Enfin je souhaite remercier ma famille, mes amis et mes proches qui m'ont toujours soutenu dans un moment particulier qui est celui d'une reprise d'étude. D'une aide très précieuse et nécessaire, ils m'ont permis de relever la tête quand il le fallait et d'être performant au quotidien.

Liste des abréviations

ADCF : Assemblée des Communautés de France
CFE : Cotisation foncière des entreprises
CGCT : Code général des collectivités territoriales
CGI : Code général des impôts
CLECT : Commission locale d'évaluation des charges transférées
CIF : Coefficient d'intégration fiscale
CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DGCL : Direction Générale des Collectivités Locales
DGF : Dotation globale de fonctionnement
DSU : Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
DSC : Dotation de solidarité communautaire
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
FNPRIC : Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales
FPIC : Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FSDRIF : Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France
IFER : Imposition forfaitaire en réseau
MAPTAM (loi) : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
NOTRe (loi) : Nouvelle Organisation Territoriale de la République
PFIA : Potentiel financier agrégé
QPV : Quartiers prioritaire de la politique de la ville
RCT (loi) : Réforme des collectivités territoriales
RSA : revenu de solidarité active
SIVOM : syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU : syndicat intercommunal à vocation unique
TASCOM : Taxe sur les surfaces commerciales

Sommaire

INTRODUCTION

PARTIE 1. Le levier de la dépense pour maîtriser les charges financières et les investissements

PARTIE 2. Le levier fiscal, un gage d'optimisation et d'intégration des ressources financières et des recettes fiscales

PARTIE 3. Le levier de la péréquation : la garantie d'un renforcement de la solidarité financière sur le territoire intercommunal

CONCLUSION GÉNÉRALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

INTRODUCTION

« *La politique est l'art de concilier le désirable avec le possible* ». ¹
Aristide Briand

« *Gouverner, c'est choisir* ». ²
Pierre-Marc-Gaston de Lévis

La construction intercommunale est très ancienne dans notre pays et remonte à la fin du XIX^{ème} siècle. C'est en effet en 1890 qu'apparaît la première forme de coopération intercommunale avec la loi sur les syndicats de communes³. Elle instaure les premiers syndicats intercommunaux à vocation unique permettant à plusieurs communes de se regrouper entre elles afin d'exercer une compétence.

Depuis, les lois successives n'ont cessé de perfectionner, de renforcer et de démocratiser les diverses formes de coopérations intercommunales. En effet, désormais toutes les communes doivent appartenir à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, leurs prérogatives sont très importantes, leurs compétences sont fixées avec précision et les citoyens ont commencé à saisir l'intérêt de cet échelon local. De plus, en matière d'intervention sur le territoire, l'intercommunalité a « *changé de nature en passant de la gestion en commun de services de base à la mise en place d'un projet commun* »⁴.

Sur le plan financier, ces intercommunalités sont liées à leurs communes membres comme elles peuvent l'être sur le plan de l'exercice de leurs compétences. Après une longue période relativement stable et prospère, les intercommunalités et leurs communes membres ont dû subir des baisses de dotations, un appauvrissement d'une certaine part de leur population et de certains territoires (sinistres économiques, augmentation de la pression fiscale) ainsi qu'une restriction dans les possibilités d'investissements. Ce nouveau contexte financier et fiscal difficile qui consiste pour les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres à faire autant mais avec moins de ressources va modifier les relations financières et fiscales au sein du bloc communal. Ce couple intercommunal va devoir osciller entre la baisse de ses dépenses, le maintien de ses interventions sur le territoire, la réalisation de nouveaux investissements, l'allègement de la pression fiscale et la garantie d'une juste solidarité territoriale. Ces relations financières et fiscales vont véritablement être marquées par la conciliation entre ces objectifs et la négociation entre les différents élus et les communes membres.

Afin de pouvoir appréhender ce sujet des relations financières et fiscales dans l'intercommunalité avec davantage de précisions et de clairvoyance, il convient d'abord de définir le périmètre de cette étude, mettre en lumière les différentes questions qui peuvent se poser et d'en apporter les réponses. D'abord c'est la forme juridique de l'intercommunalité étudiée qui sera définie (I). Ensuite, les dispositifs financiers et fiscaux qui feront l'objet d'analyses seront arrêtés (II). Enfin, c'est la méthode de gouvernance financière de conciliation qui va régir les relations financières et fiscales dans l'intercommunalité qui sera expliquée (III).

¹ A. Briand, *Paroles de paix*, Ed. Eugene Figuiere, 1927.

² DE LÉVIS (duc) Pierre-Marc-Gaston, *Maximes et réflexions sur différents sujets de morale et de politique*, éd. Renouard, 1812, vol. 1, p. 245.

³ Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ajoutant un titre 8 (art. 169 à 180) à la loi du 05-04-1884 relative à l'organisation municipale.

⁴ FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *Droit des Collectivités Territoriales*, 2^{ème} édition, Paris : Dalloz, coll. HyperCours, 2016, page 176, § 283.

I. La forme intercommunale étudiée

1. Notre législation prévoit de nombreuses formes de coopération entre les communes et des collectivités territoriales et/ou d'autres organismes comme des établissements publics. Ces diverses catégories de coopération définissent la notion d'intercommunalité. À l'intérieur même de cette notion d'intercommunalité, il existe celle des établissements publics de coopération intercommunale (A) dont sera privilégié ceux à fiscalité propre (B). En effet, ce n'est « *qu'une des formes de coopération* »⁵ qui existent dans notre pays.

2. Le choix de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de droit commun permet de délimiter le champ de cette étude à « *la forme la plus aboutie et généralisée de coopération* »⁶.

A. L'établissement public de coopération intercommunale comme échelon de référence

3. L'intercommunalité est considérée comme étant les « *différentes formes de coopération existant entre les communes* »⁷. La loi a donné la qualification d'intercommunalité à plusieurs catégories de coopération. En effet, l'article L5111-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « *forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes (...), les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales* ». Il n'y a donc pas une intercommunalité mais des intercommunalités.

4. L'établissement public de coopération intercommunale régit par la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est la forme la plus aboutie et la plus utilisée des intercommunalités. Elle va regrouper plusieurs communes sur un périmètre cohérent afin d'exercer certaines compétences (obligatoires, facultatives, supplémentaires) en commun.

5. À côté de ces établissements publics, la loi prévoit d'autres formes de coopération intercommunale.
- Les syndicats mixtes, qu'ils soient fermés⁸ (association de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale) ou ouverts⁹ (association d' « *institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, la métropole de Lyon, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des syndicats mixtes (...), des chambres de commerce et d'industrie territoriales, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics* »¹⁰) sont mis en place « *en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales* »¹¹.
 - Les pôles métropolitains, créés par l'article 20 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales¹², sont formés d'« *établissements publics de coopération*

⁵ GOHIN Olivier, DEGOFFE Michel, MAITROT DE LA MOTTE Alexandre et DUBREUIL Charles-André, *Droit des Collectivités Territoriales*, 2ème édition, Paris : Cujas, coll. Références, 2015, page 443.

⁶ *Ibid.*

⁷ Ministère de l'Intérieur, Définition des termes usuels [en ligne], entrée « intercommunalité ».

⁸ Articles L5711-1 à L5711-4, CGCT.

⁹ Articles L5721-1 à L5722-9, CGCT.

¹⁰ Article L5721-2, alinéa 1, CGCT.

¹¹ *Ibid.*

¹² Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

*intercommunale à fiscalité propre*¹³ ». Ils ont pour objectifs la mise en œuvre « d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace (...) et de développement des infrastructures et des services de transport ».

- Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux sont créés par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles¹⁴ et composés de « plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre »¹⁵. Ils sont considérés comme les pendants des pôles métropolitains dans les zones rurales.

6. Couvrant l'intégralité du territoire et étant les plus efficaces dans l'exercice commun d'une compétence ainsi que les plus connus des citoyens, ce sont les établissements publics de coopération intercommunale qui seront étudiés. Il n'y aura donc aucune référence aux autres formes d'intercommunalité que sont les syndicats mixtes, les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux ou encore les agences départementales, les organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales.

B. La pertinence des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

7. Il existe deux sortes d'établissements publics de coopération intercommunale. Une distinction est à opérer entre

- les établissements publics de coopération de « forme souple (dite associative) »¹⁶ de gestion, sans fiscalité propre.
- les établissements publics de coopération de « forme approfondie (dite fédérative) »¹⁷ de projet, à fiscalité propre.

8. Les établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre ont pour vocation de participer à la gestion de services publics ou à la construction d'équipements dans le but de répartir les coûts et de faire des économies. Ils ont néanmoins fait l'objet de vives critiques de la part de la Cour des Comptes, notamment concernant leurs coûts et la lisibilité de leurs compétences, qui n'hésite pas faire le constat d'un « enchevêtrement de syndicats de tous types, maintenus voire nouvellement créés »¹⁸ dès 2005. Quatre ans plus tard, la Cour des Comptes continue de pointer « que le poids financier des syndicats intercommunaux est considérable »¹⁹ et « une forte inertie de la carte syndicale »²⁰.

9. Il existe deux types d'établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre : les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) chargés d'une seule compétence et les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) exerçant plusieurs compétences. Leurs ressources sont très majoritairement composées des cotisations versées par les communes membres. Ils n'ont pas le pouvoir de voter et de prélever l'impôt.

¹³ Voir paragraphe 10.

¹⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹⁵ Article L5741-1, I, alinéa 1, CGCT.

¹⁶ FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *Droit des Collectivités Territoriales*, 2^e édition, Paris : Dalloz, coll. HyperCours, 2016, page 176, § 283.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Cour des Comptes, *L'intercommunalité en France, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organisations intéressées*, [en ligne], 2005, page 248.

¹⁹ Cours des Comptes, *Bilan d'étape de l'intercommunalité en France* [en ligne], Rapport Public Annuel 2009, 2^eème tome, 2009, page 10.

²⁰ *Op. cit.*, Cour des Comptes, page 9.

10. Ces syndicats sont en voie de disparition depuis le vote de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales²¹. L’objectif de diminution de ces structures a constamment été réitéré dans les réformes successives relatives aux collectivités territoriales. En effet, le Ministère de l’Intérieur a constaté une diminution de 37 % des syndicats intercommunaux à vocation unique, de 26 % des syndicats intercommunaux à vocation multiple et de 36 % de l’ensemble de ces établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre entre 2007 et 2017²².

11. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre vont quant à eux participer à la mise en œuvre collective des projets de développement local sur le territoire et au « *processus de rapprochement entre communes dans l’intérêt de remédier au phénomène d’émiettement communal* »²³. Depuis le vote de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales²⁴, il existe quatre formes d’établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre : les communautés de communes, les communautés d’agglomération, les communautés urbaines et les métropoles. Ces quatre formes d’établissements publics de coopération intercommunale ont le pouvoir de prélever l’impôt et de voter les taux d’imposition qu’ils souhaitent dans les limites des règles légales en vigueur.

12. À côté du régime juridique de droit commun régissant les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, il en existe plusieurs qui sont dérogatoires, notamment pour ceux d’Outre-Mer, d’Ile de France ou encore pour les métropoles de Lyon ou d’Aix-Marseille-Provence mais qui ne seront pas étudiés.

13. C’est donc pour cela que lorsque sera évoqué dans ce mémoire la notion d’intercommunalité, d’établissement public de coopération intercommunale ou de bloc communal, il faudra donc l’entendre comme étant un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de droit commun de type communautés de communes, communautés d’agglomération, communautés urbaines ou métropoles. Ce sont les formes de coopération intercommunale les plus répandues sur le territoire français.

II. Les dispositifs financiers et fiscaux analysés

14. Afin de mener une étude des finances publiques intercommunales la plus globale possible tout en étant sélectif dans les outils financiers intervenant dans les domaines des dépenses, des recettes et de la solidarité territoriale, il paraît nécessaire d’étudier ces relations fiscales et financières sous ces trois angles (A), de délimiter un périmètre de dispositifs à privilégier pour les acteurs locaux (B) et d’évoquer la notion de pacte financier et fiscal (C).

A. Les trois angles de recherche pour une rédaction en trois parties

15. Pour appréhender l’étude des relations fiscales et financières dans l’intercommunalité, il semble nécessaire de conduire cette étude sous trois angles différents, angles qui correspondront aux trois parties constitutives de ce mémoire de recherche.

16. Les deux premiers angles de recherche correspondent à une distinction classique et très majoritairement utilisées lors de l’étude et de l’enseignement des finances publiques, qu’elles soient

²¹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

²² Ministère de l’Intérieur, « Bulletin d’information statistique de la DGCL » [en ligne], n° 166, juin 2017.

²³ FAURE Bertrand, *Droit des Collectivités Territoriales*, 4ème édition, Paris : Dalloz, coll. Précis, 2016, page 357, §453.

²⁴ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

étatiques ou locales. C’est la distinction entre le volet des dépenses et le volet des recettes que l’on retrouve dans les budgets.

17. Utiliser le volet « dépenses » va permettre de comprendre comment les dépenses de fonctionnement et d’investissement de l’établissement public de coopération intercommunale sont mesurées, quelles sont les économies qui sont faite sur son budget et quelle est l’articulation de ces dépenses entre l’intercommunalité et ses communes membres.

18. Le volet des « recettes » donne la possibilité d’envisager la manière dont le pouvoir fiscal se partage entre l’établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres, de mesurer les degrés de l’intégration fiscale sur le territoire et quelles sont les dynamiques fiscales possibles dans le bloc communal.

19. À ces deux angles de recherche, il est pertinent d’en ajouter un troisième qui ne correspond pas à cette vision binaire classique. Cet angle supplémentaire et singulier c’est celui de la péréquation. En effet, il semble nécessaire d’introduire une vision qui puisse prendre en compte toute la partie relative à la péréquation sur le territoire intercommunal.

20. Certes, la mise en place de mécanismes de péréquation va engendrer naturellement des dépenses pour certaines collectivités et des recettes pour d’autres. Ils pourraient donc être étudiés sous les deux angles classiques précités. Mais ces outils n’ont pas pour simple objectif d’augmenter des ressources pour les uns et de diminuer des dépenses pour d’autres, ils ne correspondent pas entièrement aux logiques comptables des dépenses et des recettes. En effet, l’intercommunalité a pour rôle de maintenir un territoire cohérent, homogène au sein de « *périmètres de solidarité* »²⁵. C’est cet esprit de solidarité et de cohésion territoriale qui transcende ce cadre comptable dans le cadre de l’analyse de ces relations.

21. De plus, la mise en place de dispositifs de péréquation est constitutionnalisées²⁶, ce qui leur donnent une place d’autant plus particulière.

22. La rédaction d’un mémoire en trois parties n’est pas chose commune. Cette méthode de rédaction correspond peu à la vision standardisée de ce que l’on peut trouver dans les différents exercices juridiques (commentaires d’arrêt, dissertations, mémoires de recherche), souvent rédigés en deux parties. Mais le sujet de ce mémoire de recherche nécessite une rédaction et une réflexion en trois parties afin de pouvoir intégrer la thématique relative à la péréquation sans qu’elle ne soit diluée dans les deux parties distinguant traditionnellement les dépenses et les recettes. La péréquation mérite d’être traitée de manière totalement indépendante, en supplément de la dichotomie classique.

B. Les dispositifs financiers à choisir

23. Les outils financiers à la disposition des intercommunalités en matière de recettes, de dépenses et de solidarité sont très nombreux. Néanmoins ils ne présentent pas tous la même efficacité, certains restent méconnus et d’autres sont désuets. C’est pour cela que l’étude de ces dispositifs sera liée aux trois perspectives de recherches et restreinte à l’analyse de ceux qui présentent un intérêt de par leur performance, leur vocation, leur fréquence d’utilisation et qui méritent d’être davantage connus des établissements publics de coopération intercommunale.

24. C’est pour cela que seront étudiés,

- sous l’angle des dépenses : les schémas de mutualisation, les plans pluriannuels, les mises à dispositions et les services communs.
- sous l’angle des recettes : le choix du régime fiscal, les attributions de compensations, la DGF territoriale et l’unification fiscale.
- sous l’angle de la péréquation : le Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales et la Dotation de Solidarité Communautaire.

²⁵ Article L.5210-1, CGCT.

²⁶ Article 72-2, Constitution du 4 octobre 1958.

25. Certains autres outils financiers comme la coordination de la politique fiscale, les politiques de taux, d’abattements ou d’exonérations, l’agrégation des comptes, les fonds de concours ou encore les communes nouvelles ne seront pas détaillés. Ils ne sont ni désuets ni inopérant, au contraire, mais il est nécessaire de consacrer cette étude à des outils financiers plus pratiques ou plus efficaces. Néanmoins, les dispositifs étudiés ne sont pas parfaits et des réserves ou des critiques seront bien entendu exprimées. De plus, certaines réformes récemment mises en place n’ont pas été traitées car les retombées financières et fiscales ne sont pas encore suffisamment précises (c’est le cas de la réforme de la taxe d’habitation par exemple)

C. Le pacte financier et fiscal : le volet financier du projet de territoire

26. Les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres ont toujours eu des relations financières croisées. En effet, ces deux échelons locaux se partagent des compétences, mettent en place un projet de territoire, des politiques de solidarité ou de reversement ou encore des schémas de mutualisation.

27. Afin de mettre en œuvre les politiques publiques locales sur le territoire intercommunal, de définir les objectifs de financement et de coordonner les stratégies fiscales, les intercommunalités et leurs communes membres ont d’abord commencé par signer des accords financiers. Mais ces accords financiers restaient de simples documents formalisés, indépendants des autres et n’étant que peu souvent regroupés dans un seul et unique document²⁷. Ces accords financiers ne permettaient pas d’avoir une vision globale du financement du projet de territoire.

28. Mais avec la baisse des dotations de l’État, la stagnation de la capacité contributive des ménages, l’absence de dynamique des assiettes fiscales et la modification de la carte intercommunale, les intercommunalités et leurs communes membres ont dû s’interroger sur une nouvelle répartition des charges et des ressources sur le territoire intercommunal. Bien souvent, cette réflexion s’est accompagnée d’une relecture des accords financiers qui ont été signés dans le passé. Ces nouvelles perspectives financières vont motiver les établissements publics de coopération intercommunale à signer avec leurs communes membres des pactes financiers et fiscaux jugés plus intégrateur²⁸ que les simples accords financiers successifs et renfonçant l’aspect collectif de la prise de décision.

29. Encore peu souvent mis en place en 2013²⁹, les pactes financiers et fiscaux sont amenés à prendre de l’ampleur et à se généraliser. En effet, l’Assemblée des Communautés de France les considère comme « *un allié pour les nouveaux mandats locaux* »³⁰ et une pièce maîtresse dans l’accompagnement, la mise en place et le financement du projet de territoire porté par l’intercommunalité.

30. Les objectifs du pacte financier et fiscal qui motivent sa mise en place sont de quatre ordres :
- Assurer la mise en place du projet de territoire intercommunal par son financement et l’intégration fiscale et financière³¹.
 - Optimiser des ressources par leur partage, la stabilisation de la pression fiscale et la réduction des écarts de richesse³².
 - Optimiser des charges par la maîtrise et la priorisation des dépenses, des arbitrages et la prise en compte des charges de centralités³³.

²⁷ Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire* [en ligne], 2014, page 14.

²⁸ *Op. cit.* Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, page 17.

²⁹ *Op. cit.* Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, page 9.

³⁰ *Op. cit.* Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, page 5.

³¹ *Op. cit.* Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, page 18.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

- Confirmer la place de l'établissement public de coopération intercommunale dans la gouvernance du territoire comme chef de file et le partage des compétences³⁴.

31. Ce pacte financier et fiscal va donc permettre à l'établissement public de coopération intercommunale d'avoir une vision financière globale, ciblée et actualisée du territoire et des interventions publiques.

32. Chaque pacte financier et fiscal est différent, il n'existe pas de modèle type ou de forme universelle. Son contenu va intimement dépendre de la situation financière de l'intercommunalité et de ses communes membres, de la vision politique du Président de l'établissement public de coopération intercommunale sur le projet de territoire ou encore des compétences des agents. Les dispositifs privilégiés seront différents d'une intercommunalité à l'autre : certaines vont privilégier des outils de maîtrise de dépenses, d'autre d'optimisation de recettes, d'autres de renforcement de la solidarité territoriale. C'est donc pour cela que le contenu du pacte financier et fiscal sera toujours variable car il est adapté à chaque situation.

33. L'élaboration du pacte financier et fiscal est singulière car elle repose sur une démarche collective et concertée, que cela soit sur le plan administratif ou politique.

En effet, les services intercommunaux en charge de cette élaboration vont la plupart du temps collaborer avec les services communaux afin de recueillir des données financières³⁵, des avis pratiques ou encore des conseils juridiques.

34. Sur le plan politique, la concertation s'accompagne souvent d'une forte volonté des élus. D'après l'un d'eux, « *le facteur de réussite, c'est une équipe politique restreinte au niveau de l'intercommunalité qui assume le leadership et qui sait où elle veut aller. Cela permet d'avoir une ligne directrice. Et ensuite d'y associer, le plus possible, un public plus large que le simple conseil communautaire* »³⁶.

35. L'élaboration de ce pacte financier et fiscal se fait donc sur plusieurs niveaux de décision pour qu'un point d'équilibre soit trouvé une fois sa configuration et les négociations achevées.

36. Le pacte financier et fiscal, outil aussi important soit-il, ne sera malheureusement pas approfondi dans le corps de ce mémoire de recherche, préférant privilégier les dispositifs qui le compose. Néanmoins, son historique, son élaboration, sa portée juridique et son intérêt à y recourir mériterai d'être étudié dans le détail. En effet, ce pacte financier et fiscal semble être un des outils les plus efficaces pour que l'intercommunalité puisse bénéficier d'une vision financière globale, complète et concertée.

III. La méthode privilégiée de gouvernance financière : la conciliation

37. Dans ce contexte financier complexe et mouvant, les établissements publics de coopération intercommunale sont tentés de jouer aux équilibristes entre deux possibilités de gouvernance dont le trait a été grossi.

- Une gouvernance que l'on peut qualifier de libérale : privilégier une politique de diminution des dépenses au détriment de la dynamique fiscale et de la solidarité territoriale.
- Une gouvernance davantage interventionniste : actionner le levier fiscal afin de disposer de suffisamment de ressources, éviter de faire des économies et continuer à maintenir la solidarité financière sur le territoire.

³⁴ *Op. cit.* Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, page 21.

³⁵ *Op. cit.* Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, page 30 et 31.

³⁶ *Op. cit.* Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, page 24.

38. Ces deux scénarios paraissent à première vue antinomiques et l'intercommunalité ne semble pas avoir d'autre solution que de choisir prioritairement entre diminuer ses dépenses, jouer sur le levier fiscal ou garantir une certaine solidarité financière efficace.

39. Mais l'établissement public de coopération intercommunale ne pourrait-il pas utiliser ces trois formes de politiques financières au lieu de faire un choix entre elles ? Car pour que sa gouvernance financière soit mesurée et performante sur l'ensemble du territoire, l'intercommunalité ne peut pas se permettre de faire l'impasse sur une politique ou d'en prioriser une au détriment d'une autre. Elle doit pouvoir jongler entre ces trois stratégies sans qu'elles ne soient préjudiciables les unes envers les autres.

40. La question fondamentale qui se pose est véritablement celle de savoir comment les établissements publics de coopération intercommunale et ses communes membres sont capables de concilier avec justesse et méthode, la mise en place d'une politique de diminution des dépenses publiques et d'une politique performante en matière de recettes, le tout en garantissant une certaine cohésion financière territoriale.

41. Pour mener cette démonstration, il conviendra d'étudier et d'analyser les dispositifs applicables dans trois leviers différents, correspondants aux trois angles de recherche, que l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de droit commun pourra actionner dans un pacte financier et fiscal : le levier de la dépense, pour maîtriser les charges financières et les investissements (Partie 1), le levier fiscal, gage d'optimisation et d'intégration des ressources financières et des recettes fiscales (Partie 2) et le levier de la péréquation afin de garantir le renforcement de la solidarité financière sur le territoire intercommunal (Partie 3).

PARTIE 1. Le levier de la dépense pour maîtriser les charges financières et les investissements

42. L’enveloppe totale de la dotation globale de fonctionnement de l’État aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics n’a cessé de diminuer depuis 2013. Pour le bloc communal, on passe d’un montant de dotation globale de fonctionnement de 23,6 milliards d’euros à un montant de 16,55 milliards d’euros en 2017, soit une baisse de 15,8 milliards d’euros sur cinq ans³⁷.

43. Dans ce contexte de raréfaction des ressources publiques, les intercommunalités et leurs communes membres ont dû s’adapter et mettre en place des politiques de baisse et de maîtrise de dépenses d’investissement et de fonctionnement afin de conserver une situation financière stable.

44. Les établissements publics de coopération intercommunales ont dû aussi adapter leurs budgets à la suite des fusions d’intercommunalité prévues par les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale répondant à l’objectif de la loi NOTRe de 2015³⁸ de rationaliser la carte intercommunale.

45. Les établissements publics de coopération intercommunale vont donc être amenés à adapter leurs dispositifs de mutualisation et leurs postes de dépenses à ces nouveaux périmètres intercommunaux qui peuvent parfois être difficiles à appréhender du fait de leur très grande taille géographique et de leur diversité.

46. Pour se faire, les établissements publics de coopération intercommunale peuvent recourir à de nombreux outils qui ont pour objectifs de dégager des économies et de mutualiser les coûts liés aux charges de personnels et au fonctionnement des services. Parmi ceux qui semblent être les plus importants et les plus efficaces, il y a les schémas de mutualisation et les plans pluriannuels (Chapitre 1) ainsi que les mises à disposition et les services communs (Chapitre 2).

Chapitre 1. Les schémas de mutualisation et les plans pluriannuels

47. Les schémas de mutualisation et les plans pluriannuels sont deux instruments qui vont permettre de venir en soutien des intercommunalités et de leurs communes membres dans leur politique de maîtrise des dépenses d’investissement et de fonctionnement.

48. Mais ils ne sont pas encore totalement généralisés sur les territoires intercommunaux et la question d’une mise en place en place d’une incitation financière pour les communes qui y recourent peut se poser afin de favoriser leur développement. Ces deux outils gagneraient à être connus et utilisés par des élus et les agents car les schémas de mutualisation sont de véritables documents stratégiques en termes d’optimisation (Section 1) et les plans pluriannuels vont permettre d’avoir un regard global et à moyen terme sur des dépenses (Section 2).

³⁷ Cf. Annexe numéro 1.

³⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Section 1. Le schéma de mutualisation : un document stratégique d'optimisation porté par l'intercommunalité

49. C'est l'article L5211-39-1 du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 67 de la loi de réforme des collectivités territoriale du 16 décembre 2010³⁹ qui instaure l'élaboration obligatoire par le Président de l'intercommunalité « dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux »⁴⁰ d'un « rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres »⁴¹ comprenant un projet de schéma de mutualisation « à mettre en œuvre pendant la durée du mandat »⁴².

50. Le rapport contenant ce schéma est « adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de L'EPCI »⁴³ pour avis. Ces conseils municipaux ont « trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable »⁴⁴. L'organe délibérant intercommunal quant à lui doit l'approuver par délibération à la majorité absolue.

51. L'avancement de ce schéma est communiqué tous les ans à l'ensemble des élus intercommunaux « lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget »⁴⁵.

52. Un tel schéma renferme de nombreux objectifs et contient des aspects techniques en termes de mutualisation (§1). C'est aussi un outil qui comporte une dimension collective dans sa construction et globale dans la vision du territoire, le tout étant piloté par l'intercommunalité (§2).

§ 1. Les nombreux objectifs et la mise en place technique de la mutualisation des services intercommunaux

53. Comme le prévoit le code général des collectivités territoriales, ce schéma de mutualisation est obligatoire. Mais la loi ne semble prévoir aucune sanction si cette obligation n'est pas respectée et aucune incitation financière pour favoriser sa mise en place⁴⁶.

54. Ce schéma est une véritable occasion pour un établissement public intercommunal de favoriser une démarche de mutualisation de services avec ses communes membres pendant toute la durée du mandat notamment afin d'accroître l'efficacité de son action sur le territoire (A) et de maîtriser ses dépenses (B).

A. Un renforcement de l'efficacité de l'action intercommunale et de la maîtrise des dépenses.

55. Renforcer l'efficacité de l'action de l'établissement public de coopération intercommunale sur le territoire et permettre une meilleure maîtrise des dépenses publiques donne au schéma de mutualisation un double objectif : celui de dégager des économies sur le budget intercommunal (1.) et celui d'améliorer la qualité des services et du travail les agents (2.)

³⁹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁴⁰ Article L.5211-39-1, alinéa 1, CGCT.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Article L.5211-39-1, alinéa 4, CGCT.

⁴⁴ Article L.5211-39-1, alinéa 2, CGCT.

⁴⁵ Article L.5211-39-1, alinéa 5, CGCT.

⁴⁶ Caisse des Dépôts et Consignations, *Les mutualisations intercommunales* [en ligne], Territoire Conseil, Collection Fiches Pédagogiques, 2018, pages 31.

1. Un but financier : dégager des économies

56. Un schéma de mutualisation est quasiment toujours mis en place pour remplir un objectif, qui devient de plus en plus une nécessité pour les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales en général, celui de réaliser des économies d’ordre budgétaires.

57. Ces économies peuvent être directes ou alors relever d’une absence de dépenses supplémentaires. Concernant les économies directes, la mutualisation va permettre de diminuer les coûts de fonctionnement en réalisant, par exemple, des économies sur les dépenses de personnels (suppression des doublons dans les services) et sur les frais de fonctionnement des services. L’absence de dépenses supplémentaires est quant à elle difficile à appréhender car elle dépend de ce qu’aurait pu coûter un équipement ou un service en l’absence de mutualisation

58. Néanmoins, la mise en place d’une mutualisation peut être génératrice de coûts immédiats pour l’établissement public de coopération intercommunale (appel à des cabinets-conseil, coût de réorganisation des services, transports de matériel et d’archives) et ce schéma permettra d’expliquer les raisons de ces coûts et rassurer les élus que les économies se feront dans un moyen-long terme.

59. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014⁴⁷ a instauré en son article 55 un coefficient de mutualisation. Ce mécanisme avait pour but d’inciter financièrement les établissements publics de coopération intercommunale à mettre en place une optimisation des moyens humains et matériels sur le territoire par une augmentation de la Dotation globale de fonctionnement. Lors du vote de la MAPTAM, la tendance était à la baisse des moyens financiers accordés aux collectivités territoriales et aux intercommunalités. L’esprit du législateur de l’époque était focalisé sur un renforcement des économies budgétaires à destination de ces acteurs publics locaux. C’est donc pour cela qu’il a favorisé la mise en place des mutualisations, des rationalisations des services, et donc des économies budgétaires, par une incitation financière.

60. Ce coefficient de mutualisation était calculé en faisant le rapport entre la rémunération des personnels des services ou parties de services fonctionnels employés par l’intercommunalité et la rémunération des personnels des services ou parties de services fonctionnels employés par les communes membres et l’intercommunalité⁴⁸.

61. Ce coefficient de mutualisation sera abandonné par l’article 138 de la loi de finances pour 2017⁴⁹. Désormais, les établissements publics de coopération intercommunale ne bénéficient plus d’incitation financière à la mutualisation. Mais malgré l’absence de sanction en cas de manquement à l’élaboration d’un schéma de mutualisation⁵⁰, les intercommunalités ont véritablement saisi son intérêt dans les dispositifs de maîtrise des dépenses.

2. Un outil à vocation opérationnelle : améliorer la qualité des services et professionnaliser les agents

62. Le code général des collectivités territoriales dispose que le rapport relatif aux mutualisations contenant ce schéma a pour objectif « *d’assurer une meilleure organisation des services* »⁵¹. Cet objectif

⁴⁷ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles.

⁴⁸ Article L. 5211-4-1, V, CGCT.

⁴⁹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

⁵⁰ DE BAILLIENCOURT Donatien, « Schémas de mutualisation de services : les dernières évolutions législatives » [en ligne], Weka, Partenaire des territoires, novembre 2014.

⁵¹ Article L.5211-39-1, alinéa 1, CGCT.

peut s'apprécier sous plusieurs angles : la professionnalisation et l'amélioration des services, la motivation des agents et la mise en place d'un nouveau management public local⁵².

63. En effet, la professionnalisation et l'amélioration des services est renforcée par ce schéma de mutualisation⁵³. Les agents vont être rassemblés en un seul et même service et vont donc pouvoir partager leurs expériences, leurs bonnes pratiques et ainsi monter en compétence. De plus, un service qui est mutualisé, c'est un service qui va se voir renforcé en effectif, qui permet aux agents de se spécialiser, qui donne la possibilité aux petites communes rurales de bénéficier de compétences pointues et qui sait faire face à l'absentéisme et aux départs des agents (ceux qui sont compétents sur le territoire intercommunal peuvent se remplacer mutuellement).

64. Ce schéma va aussi permettre l'amélioration de la prise de décision⁵⁴. Par exemple, lorsque la direction générale des services est mutualisée, la concurrence et les cloisonnements administratifs entre l'intercommunalité et ses communes membres sont réduits. Enfin, cela va pouvoir favoriser l'échelon intercommunal lorsque celui-ci est le plus pertinent face à l'échelon communal notamment en matière d'investissements et d'implantation d'équipements importants.

65. Enfin, ce schéma va pouvoir garantir la continuité du service public⁵⁵ en rassemblant dans un seul et même service les agents qui étaient dispersés dans plusieurs communes et souvent présents quelques heures par semaines dans les communes rurales. De plus, la mutualisation permet de mettre en place des équipements lourds et une nouvelle offre de services publics par la mise en commun des compétences.

66. En matière de motivation des agents, la mutualisation, à travers ce schéma, va favoriser le développement de nouvelles opportunités sur le plan professionnel⁵⁶.

67. En effet, si cette mutualisation est accompagnée sur le plan de la formation et de la gestion des ressources humaines, c'est une occasion pour l'intercommunalité et ses communes membres de faire évoluer les compétences et le savoir-faire des différents agents.

68. Aussi, une réorganisation des services performante et comprise s'accompagne la plupart du temps de moments d'échanges, de pédagogie et d'écoute avec l'ensemble des agents. Le but étant qu'ils puissent donner librement leurs points de vue sur les futures méthodes et lieux de travail ainsi que leurs propositions en matière d'évolution de carrière au sein de la collectivité.

69. Enfin, la mise en place d'un schéma de mutualisation va permettre de donner à l'établissement public de coopération intercommunale de nouvelles possibilités en matière de management⁵⁷.

70. Par exemple, la mutualisation aura pour effet de stabiliser ou de diminuer le nombre de cadres et renforcer les effectifs de certains services qui sont dans le besoin. De plus, les agents chargés de mettre en place cette mutualisation vont valoriser leurs compétences et leurs expériences.

71. L'élaboration de ce schéma est aussi une opportunité de mobiliser toute l'administration intercommunale et communale.

B. Les étapes indispensables pour garantir l'effectivité du schéma de mutualisation.

72. Afin que le succès d'un schéma de mutualisation soit à la hauteur du volontarisme des élus, ce dispositif ne pourra pas échapper à une construction encadrée et par étapes (1.). De plus, le schéma devra également répondre à des éléments de méthodes managériales et politiques qui conditionneront la réussite de sa mise en place sur le territoire intercommunal (2.).

⁵² Op. Cit. Caisse des Dépôts et Consignations, pages 43 et 44.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

1. Les grandes étapes de construction d'un schéma de mutualisation

73. Dans un rapport relatif aux mutualisations intercommunales⁵⁸, la Caisse des Dépôts et Consignation distingue quatre grandes étapes à suivre afin de réaliser un schéma de mutualisation avec succès.

74. La première étape consiste à réaliser un « *cadrage et un état des lieux* »⁵⁹ de la situation.

75. Et cela passe tout d'abord par une définition des orientations politiques des élus intercommunaux, des maires et des conseillers municipaux pour savoir si la mutualisation, souvent critiquée par les élus qui sont contre les politiques d'économies budgétaires, a des chances d'être acceptée par le plus grand nombre.

76. Pour sensibiliser les élus et les agents à une potentielle mise en place d'un schéma de mutualisation, il est aussi intéressant de regarder ce qu'il s'est fait dans les autres intercommunalités de mêmes typologies, recueillir les témoignages des acteurs et partager les expériences et le cadre juridique qui a été mis en place pour réaliser ce schéma.

77. En interne, il est aussi important de recueillir les propositions, les attentes mais aussi les inquiétudes des agents afin préparer en amont les souhaits et les éventuelles difficultés lors de la mise en place du schéma.

78. Pour se faire, l'intercommunalité peut communiquer aux élus intercommunaux et communaux une charte de mutualisation qui va définir la mutualisation, les domaines qui pourraient en bénéficier, préciser les objectifs, rétablir certaines vérités et surtout définir la méthode d'élaboration. Elle peut également réaliser une évaluation de l'organisation des services sur le territoire afin d'encadrer la mutualisation de certains d'entre eux.

79. La deuxième étape consiste à faire un « *choix des périmètres de mutualisation* »⁶⁰.

80. Cela commence tout d'abord par essayer de rassurer les plus sceptiques à ce changement d'organisation des services et des méthodes de travail, ainsi que faire preuve, de la part des acteurs de ce schéma, de modération et de réalisme quant aux champs d'application de la mutualisation. Une mutualisation intégrale et précipitée sera difficilement acceptée et appliquée efficacement par les agents. Aussi, l'intercommunalité pourra s'appuyer sur d'éventuels dispositifs qui ont déjà été mis en place dans le passé et qui ont pour but de mutualiser certains services ou parties de services.

81. Pour choisir les périmètres de mutualisation, le Président de l'intercommunalité et les agents qui en sont en charge devront identifier les services les plus à même d'être mutualisés, ceux qui devront l'être dans un laps temps plus long et ceux qui n'ont pas d'intérêt à être mutualisés. C'est donc une priorisation des champs de mutualisation qui doit être établie avec pragmatisme et en fonction de la réalité du territoire.

82. La troisième étape vise à « *élaborer un plan d'action* »⁶¹ notamment en mettant en place un procédé de suivi et de mesure afin d'évaluer de manière prospective les gains et les pertes liées à la mise en place d'un schéma de mutualisation en termes d'argent public mais aussi de performance des services et de l'action intercommunale.

83. Ce plan d'action a tout intérêt à être connu de l'ensemble des agents et des élus afin que la transition entre l'avant et l'après mutualisation se fasse en connaissance de cause et sans brutalité. Pour cela, l'établissement public de coopération intercommunale peut mettre en place des plans d'action, un projet de schéma et d'organigramme afin de pouvoir distinguer les différents services et y associer les cadres et les agents correspondants.

⁵⁸ *Op. cit.*, Caisse des Dépôts et Consignations, 2018, page 32.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

84. Enfin, la quatrième et dernière étape correspond à la « mise en œuvre du schéma »⁶². Pour se faire, le Président de l'établissement public de coopération intercommunale a intérêt à présenter le projet du schéma de mutualisation devant chaque conseil municipal et devant l'organe délibérant intercommunal afin de le légitimer, d'expliquer les points les plus techniques ainsi que la méthode qui va être employée pour sa mise en œuvre et de rassurer les élus communaux et intercommunaux.

85. Pour garantir un accueil positif et durable de ce schéma de mutualisation, les communes, les exécutifs communaux et intercommunaux peuvent signer entre eux une convention de mutualisation qui viendra préciser dans le détail le périmètre de la mutualisation dans la commune et l'intervention intercommunale.

86. Une fois ces quatre étapes réalisées, le projet de schéma de mutualisation est intégré au rapport de mutualisation et voté à la majorité absolue par l'organe délibérant intercommunal. Avant cela, le rapport contenant le schéma est transmis à chaque commune membre pour avis. Cet avis est réputé favorable si aucune délibération n'est prise sous trois mois.

2. Les conditions de réussite du schéma de mutualisation sur le territoire intercommunal

87. En plus des grandes étapes de construction nécessaires à l'élaboration du schéma de mutualisation, la méthode et l'esprit de cette construction sont aussi des facteurs de réussite dans la mise en place et l'acceptation de ce dispositif. C'est ce que propose un rapport⁶³ relatif aux mutualisations intercommunales de la Caisse des Dépôts et Consignation.

88. Sur le plan politique, le Président de l'établissement public de coopération intercommunale et les maires des communes membres doivent avoir une démarche volontariste forte et collective. Les élus ont intérêt à utiliser ce schéma comme un outil au service du territoire afin d'exercer un rôle important au-delà de la simple recherche d'économies budgétaires⁶⁴.

89. Au niveau du management, la mise en place d'un tel schéma peut favoriser la conduite du changement dans l'intercommunalité de manière collective et accompagnée⁶⁵. Cela passe par de l'information et de la pédagogie de la part de l'exécutif et des services de l'établissement public de coopération intercommunal à destination des agents ainsi que de la construction de solutions à d'éventuels problèmes ou points de tension afin de les sensibiliser et les faire adhérer au projet de mutualisation.

90. Pour permettre à ce schéma de mutualisation d'être compris par le plus grand nombre (élus, agents, citoyens), une politique de communication est indispensable⁶⁶. L'objectif étant, pour l'intercommunalité, d'être transparente quant aux différentes étapes de construction du schéma. Par exemple, l'intercommunalité peut organiser des réunions d'information pour le personnel ou des rencontres avec élus des communes membres et parler de cette démarche de mutualisation dans les publications officielles intercommunales et sur le web.

91. La transparence est également de mise sur le plan financier⁶⁷. Il est important que les élus et les agents qui seront affectés par la mutualisation puissent connaître les économies et les coûts qu'un tel schéma va engendrer sur le court, moyen et long terme à l'intercommunalités et ses communes membres.

92. Enfin, un schéma de mutualisation doit s'appuyer sur des données chiffrées⁶⁸ fiables afin d'être légitime et recevoir une approbation sans risque de zones d'ombre. Pour cela, les élus et les agents de

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Op. cit.*, Caisse des Dépôts et Consignations, 2018, page 39.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

l'intercommunalités et des communes membres doivent se rencontrer ou échanger afin de pouvoir communiquer les diverses informations nécessaires et bénéficier d'analyses situationnelles précises.

93. Le Président de l'établissement public de coopération intercommunale, les élus et les cadres chargés de l'élaboration du schéma de coopération intercommunale doivent être également attentifs à certains points qui pourraient compromettre son efficacité et son acceptation. En effet, un schéma de mutualisation est, dans la très grande majorité des intercommunalités, une source d'inquiétude et de préoccupation pour les agents mais aussi pour les élus⁶⁹. Il y a la crainte pour les élus des petites communes rurales d'être moins autonomes et que l'intercommunalité finisse par gérer l'organisation de son personnel. L'autonomie financière des communes peut être aussi mise en cause puisque le schéma va imposer certains comportements et pratiques aux communes afin de réaliser des économies sur le territoire intercommunal. Les communes ont aussi une crainte plus globale, celle de devenir de simple relais de l'intercommunalité et d'être dépossédées petit à petit de certains pouvoirs de gestion. Les agents quant à eux peuvent craindre légitimement l'inconnu quant à leurs rôles dans un nouveau service mutualisé et la localisation de leur futur lieu de travail. Il y a aussi une préoccupation en termes de carrière et de l'évolution qui pourrait être plus difficile dans un service ou une collectivité mutualisée.

94. La mise en place d'un schéma de mutualisation peut aussi engendrer des risques aussi bien techniques, que managériaux ou politiques⁷⁰. Une volonté politique forte ne doit pas conduire à un excès d'ambition qui conduirait le schéma à ne jamais voir le jour, à provoquer un surplus et une complexification du travail des agents. En revanche, une élaboration d'un schéma de mutualisation qui serait limitée à la simple volonté de faire des économies compromettrait sa réussite car une mutualisation implique la plupart du temps des dépenses financières supplémentaires de la part de l'intercommunalité avant qu'elle ne puisse faire des économies.

95. Enfin, sur le plan politique, ne pas accompagner les élus et les agents dans la démarche d'élaboration d'un schéma de mutualisation ne leur permettront pas de comprendre l'intérêt d'un tel dispositif et compromettrait un consensus et son approbation par l'organe délibérant intercommunal, les communes membres et les représentants du personnel de l'intercommunalité⁷¹.

§ 2. Une construction collective, née d'une vision globale du territoire et pilotée par l'intercommunalité

96. La coopération des divers acteurs locaux, favorisée notamment par le partage de données, permet aux instances chargées de piloter ce projet de bénéficier d'une vision large et globale du territoire intercommunal et d'en faire un outil à but prospectif (A). L'établissement public de coopération intercommunale est certes l'échelon privilégié en la matière, mais la construction d'un schéma de mutualisation implique aussi nécessairement la participation de l'échelon communal (B).

A. Une vision d'ensemble du territoire intercommunal nécessaire et prospective

97. L'élaboration d'un schéma de mutualisation par un établissement public de coopération intercommunale nécessite, pour les élus et les agents qui en sont en charge, une vision globale du territoire.

98. La gestion et la répartition des ressources humaines, matérielles et financières, tout comme celle des charges doit s'appréhender de manière intégrale, que cela soit sur l'échelon intercommunal ou l'échelon communal. À cette vision élargie, s'ajoute aussi un partage et une mise en commun des données, des outils et des procédés d'évaluation.

⁶⁹ *Op. cit.*, Caisse des Dépôts et Consignations, 2018, page 38.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

99. La réalisation de ce schéma implique également de concevoir au préalable un bilan qui permettra de recenser l’ensemble des prestations déployées sur tout le territoire intercommunal et de diagnostiquer les carences, les souhaits et les doublons présents dans les différents services.

100. Outre cette vision globale du territoire, un schéma de mutualisation a l’avantage d’être un outil à dimension prospective. Comme le prévoit le code général des collectivités territoriales, le projet de schéma de mutualisation est « à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. »⁷². Il va fixer les objectifs et le calendrier concernant l’organisation des services qui sont en mesure de bénéficier d’une gestion partagée et mutualisée des moyens financiers, matériels et humains.

101. Le code général des collectivités territoriales donne une nouvelle preuve de la fonction prospective de ce schéma de mutualisation. En effet, le projet de schéma doit prévoir « l’impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l’établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. »⁷³.

102. Le Président de l’intercommunalité et les acteurs de l’élaboration du schéma de mutualisation peuvent également mettre en place des objectifs précis en matière de réduction de dépenses de fonctionnement comme la limitation des dépenses de personnels ou des charges à caractère général.

B. Une co-construction entre l’intercommunalité et les communes membres

103. L’échelon intercommunal est celui qui a été clairement consacré par le législateur pour le pilotage et la mise en œuvre du schéma de mutualisation. Le code général des collectivités territoriales précise que « le projet de schéma est approuvé par délibération de l’organe délibérant de l’établissement public de coopération intercommunale »⁷⁴. C’est donc uniquement l’organe délibérant intercommunal qui l’approuve par délibération et seulement lui car les communes n’ont qu’un simple avis à donner⁷⁵. L’intercommunalité peut très bien passer outre les avis défavorables des communes.

104. Autre preuve que l’intercommunalité a été désignée comme échelon privilégié en la matière, le code général des collectivités territoriales dispose que c’est le Président de l’établissement public de coopération intercommunale qui va, au début du mandat, établir et présenter aux élus communaux ce rapport de mutualisation des services contenant le schéma⁷⁶.

105. Enfin, sa mise en place va dépendre en grande partie de la volonté des élus intercommunaux, principalement de l’exécutif intercommunal, de la commission des finances et des agents intercommunaux chargés de ce projet.

106. Malgré un échelon intercommunal qui domine majoritairement dans l’initiative et l’élaboration de ce schéma, c’est surtout et avant tout un travail collectif et de collaboration avec les communes membres de l’ensemble du territoire. L’intérêt qu’on ces communes à participer à ce projet est un point fondamental quant au succès de cette démarche de mutualisation. Car sans le partage de données communales, sans la transmission des souhaits et des inquiétudes des agents et sans un avis éclairé et favorable des élus communaux, ce schéma de mutualisation s’appliquera dans un climat de méfiance, de défiance et pourra créer des blocages financiers et politiques avec l’intercommunalité. En effet, ce schéma concerne certains points délicats comme la gestion des ressources humaines ou les conditions de travail dans les services qui méritent le consensus.

107. Enfin, le code général des collectivités territoriales prévoit que « lors du débat d’orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget (...) l’avancement du schéma de mutualisation fait l’objet

⁷² Article L5211-39-1, alinéa 1, CGCT.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Article L5211-39-1, alinéa 3, CGCT.

⁷⁵ Article L5211-39-1, alinéa 2, CGCT.

⁷⁶ Article L5211-39-1, alinéa 1, CGCT.

d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale »⁷⁷ aux élus intercommunaux. Et il serait judicieux que cette présentation puisse devenir un moment d'échange régulier entre l'intercommunalité et ses communes membres afin de faire le point sur les objectifs de ce schéma dans l'ensemble du territoire intercommunal.

Section 2. Les plans pluriannuels, une vision globale à moyen terme

108. Un plan pluriannuel est un dispositif qui va permettre d'engager des dépenses d'investissement et de fonctionnement sur plusieurs années et donc de dépasser le cadre budgétaire annuel classique. Il va permettre à l'intercommunalité d'avoir une vision à moyen terme sur les grands programmes qu'elle souhaite réaliser et financer.

109. Ce plan pluriannuel va reposer sur la mise en place d'autorisations de programme et d'engagement ainsi que de crédits de paiement (§1). C'est une démarche d'optimisation des dépenses dérogoratoire (§2) car elle va faire exception à l'un des grands principes budgétaires applicables aux finances publiques locales qui est celui de l'annualité budgétaire.

§ 1. La gestion des plans pluriannuels à travers les autorisations de programmes, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement

110. Faire exception au principe de l'annualité budgétaire a conduit le législateur à encadrer les autorisations et les crédits de paiement dans leur définition et leur réglementation (A), ainsi que leur affectation et leur modalité de virement (B).

A. La définition et la réglementation des autorisations et des crédits

111. Les autorisations de programmes ont été instituées dans le code général des collectivités territoriales par la loi du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales⁷⁸. Les autorisations d'engagement ne voient le jour que dix ans plus tard suite à la prise par le gouvernement de Dominique De Villepin d'une ordonnance en date du 26 août 2005⁷⁹.

112. Cette loi et cette ordonnance ont été codifiées dans le code général des collectivités territoriales et vont donner la possibilité aux intercommunalités de recourir aux autorisations et aux crédits de paiement pour exécuter les dépenses (1.) à travers un cadre juridique souple et succinct (2.). Leurs modalités d'adoption (3.) en revanche sont plus encadrées.

1. Un moyen d'exécution des dépenses d'investissements et de fonctionnement

113. Les autorisations de programme correspondent à des dépenses d'investissement pluriannuelles. Elles donnent la possibilité de visualiser une dépense d'investissement qui sera payée sur plusieurs exercices budgétaires. Le paiement ne fera pas supporter à l'intercommunalité cette dépense sur un seul exercice ce qui lui permet de diminuer considérablement son recours à l'emprunt. L'article L2311-3, I,

⁷⁷ Article L5211-39-1, alinéa 5, CGCT.

⁷⁸ Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales.

⁷⁹ Ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés.

alinéa 2 du code général des collectivités territoriales définit les autorisations de programme comme « *la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements* ».

114. Les autorisations d’engagement reposent sur le même principe mais s’appliquent uniquement aux dépenses de fonctionnement. C’est l’article L2311-3, II, alinéa 3 du code général des collectivités territoriales qui précise que ces autorisations d’engagement « *constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des dépenses mentionnées à l’alinéa précédent*⁸⁰ ».

115. Quant aux crédits de paiement, que cela soit pour les autorisations de programme ou d’engagement, ils sont définis comme étant « *la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l’année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes* »⁸¹. C’est la somme qui est engagée afin de payer les sommes correspondantes aux autorisations, ce qui les matérialisent. Pour chaque autorisation de programme ou d’engagement correspond « *la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants* »⁸².

116. L’équilibre budgétaire des sections de fonctionnement et d’investissement de l’intercommunalité se mesure en prenant en considération des seuls crédits de paiement correspondant aux autorisations d’engagement et de programme.

117. La possibilité de recourir à des dispositifs pluriannuels permet à l’établissement public de coopération intercommunale de mettre en réserve un montant de paiement qui sera destiné à une opération d’investissement ou de fonctionnement qui aura été préalablement déterminée et quantifiée financièrement.

2. Une réglementation succincte et souple

118. Que cela soit pour les autorisations de programmes ou les autorisations d’engagement, le code général des collectivités territoriales donne très peu d’éléments concernant l’encadrement de ces dispositifs. En effet, ces deux types d’autorisations « *demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu’à ce qu’il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées* »⁸³. Il n’y a donc aucun contingentement temporel quant à la mise en place de ces autorisations et elles peuvent être réadaptées en fonction de la situation financière de l’intercommunalité grâce à une révision.

119. Une précision supplémentaire est néanmoins apportée pour les autorisations d’engagement et les crédits de paiement associés. L’article L2311-3, II, alinéa 2 du code général des collectivités territoriales dispose que ces dispositifs sont uniquement réservés aux dépenses provenant « *de conventions, de délibérations ou de décisions* » où la commune s’engage « *à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers* » sur plusieurs exercices budgétaires. En revanche, ne peuvent faire l’objet d’une telle autorisation d’engagement « *les frais de personnel et les subventions versées aux organismes privés* ».

120. Les crédits de paiement, étant associés aux autorisations de programme et d’engagement, vont être régis par ces mêmes règles.

⁸⁰ Article L2311-3, II, alinéa 2, CGCT.

⁸¹ Article L2311-3, I, alinéa 3, CGCT et article L2311-3, II, alinéa 4, CGCT.

⁸² Article R2311-9, alinéa 2, CGCT.

⁸³ Article L2311-3, I, alinéa 2, CGCT et article L2311-3, II, alinéa 3, CGCT.

3. L'adoption des autorisations de programme, d'engagement et des crédits de paiement

121. En matière de niveaux de vote de ces autorisations et crédits de paiement, il n'y a que très peu de dispositions législatives et réglementaires dans notre arsenal juridique qui les encadrent.

122. Par déduction, ces autorisations de programmes et d'engagement peuvent être votées soit par chapitre, par nature, par opération ou encore par groupe d'opérations par l'organe délibérant intercommunal. Une précision est donnée pour les autorisations qui n'ont pas fait l'objet d'un vote par opération, ces dernières « *devront être affectées à une ou plusieurs opérations par décision de l'ordonnateur* »⁸⁴. De plus, « *le libellé de l'autorisation doit être suffisamment clair pour permettre à l'assemblée délibérante d'identifier son objet sans ambiguïté* »⁸⁵.

123. Dans tous les cas, les crédits de paiement qui sont votés au même moment que les autorisations de programme et d'engagement « *doivent être ventilés par exercice et au moins par chapitre budgétaire* »⁸⁶.

124. De plus, concernant les dépenses liées à des autorisations pluriannuelles, l'exécutif intercommunal « *peut les liquider et les mandater dans la limite des crédits de paiement prévus au titre de l'exercice par la délibération d'ouverture de l'autorisation de programme ou d'engagement* »⁸⁷ au comptable public avant le vote du budget suivant.

125. Ces autorisations de programme et d'engagement ainsi que les crédits de paiement correspondants, sont approuvés ou modifiés après un vote qui a lieu « *lors de l'adoption du budget de l'exercice ou des décisions modificatives* »⁸⁸ après avoir été présentés par le Président de l'établissement public de coopération intercommunale. Certes, le code général des collectivités territoriales évoque la commune et le maire dans cet article R2311-9. Mais cette disposition s'applique au bloc communal et donc à l'intercommunalité.

126. Un vote prématuré de ces autorisations fera courir deux risques à l'intercommunalité : la sous-estimation ou la surestimation du coût relatif de l'opération. Elle a donc tout intérêt à voter les autorisations au moment le plus proche du lancement de l'intervention et lorsque sa nature technique et financière est suffisamment bien définie. De plus, les autorisations de programme et d'engagement affectent nettement les futurs budgets à cause du cumul des crédits de paiement tous les ans. Donc le volume de ces crédits de paiement, ajouté aux opérations de dépenses classiques, ne doit pas être supérieur à la capacité d'investissement annuel de l'intercommunalité.

127. Enfin, la délibération qui est prise suite au vote de l'autorisation et du crédit de paiement correspondant doit préciser l'objet de l'autorisation, son montant total et la répartition du crédit de paiement pour chaque exercice budgétaire des années à venir. La somme des crédits de paiement doit être équivalente, à l'euro près, à la somme de l'autorisation.

128. L'intercommunalité devra faire le choix parmi trois types d'autorisations de programme⁸⁹ en fonction du projet ou de l'opération qu'elle souhaite financer en pluriannualité. L'autorisation dite « *de projet* » va financer un seul projet d'envergure et exceptionnel comme la construction d'un métro ou d'une grande salle de spectacle. Sa durée de vie est fixée en fonction de la durée du projet. L'autorisation dite « *de contrat* » va permettre le financement d'un ou plusieurs projets pour lesquels l'intercommunalité n'assure pas la maîtrise d'ouvrage. Sa durée est égale à celle de la vie du contrat ou

⁸⁴ Comité national de fiabilité des comptes locaux, *Guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements*, 2012, page 8.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Article L1612-1, alinéa 5, CGCT.

⁸⁸ Article R2311-9, alinéa 3, CGCT.

⁸⁹ Direction du Budget et des Programmations Pluriannuelles de la Communauté Urbaine de Bordeaux, *Règlement expérimental de gestion en Autorisations de Programme et Crédits de Paiement*, date inconnue, page 7.

du contrat le plus long. Enfin, l’autorisation dite « *d’investissements récurrents* » va venir financer des opérations courantes et de moindre ampleur. Sa durée est égale à celle du programme.

B. L’encadrement des affectations et les modalités de virements des autorisations de programme et d’engagement.

129. L’affectation est un acte comptable qui consiste pour l’ordonnateur à réserver les crédits pluriannuels nécessaires à la réalisation de dépenses d’investissement ou de fonctionnement prévus par les autorisations de programmes ou d’engagement⁹⁰. Cette affectation est la transposition de la décision prise par l’organe délibérant intercommunal d’immobiliser le montant des crédits de paiement de l’autorisation qui ont été fixés pour une opération. Elle doit être prise avant les engagements juridiques en matière de dépense et être inscrite dans le projet de la délibération qui a autorisé la dépense⁹¹. La décision d’affectation doit impérativement contenir des informations relatives à son objet, l’autorisation à laquelle elle est liée, un échéancier des crédits de paiement et le montant global⁹².

130. Pour renforcer l’efficacité des suivis des programmes, il est nécessaire de séparer le vote des autorisations et des crédits de paiement de l’affectation⁹³. Par exemple, la mise en place d’une règle de caducité⁹⁴ pour les autorisations qui n’ont pas été affectées dans un délai bref après son vote permet de renforcer l’efficacité de la pluriannualité et la sécurité financière de l’intercommunalité. Car le but recherché ici est véritablement d’actualiser les programmes en fonction de leur chance d’être réalisés et d’éviter de mettre en place des autorisations dont les montants et délais ne seraient pas raisonnablement maîtrisés⁹⁵.

131. Lors du virement de crédits de paiement de chapitre à chapitre ou à l’intérieur d’un même chapitre correspondant à une ou plusieurs autorisations, l’organe compétent pour faire ce virement et la forme de la décision doivent être précisés. Une distinction est faite⁹⁶ entre les virements entre deux autorisations et les virements au sein d’une même autorisation.

132. Lors d’un virement entre deux autorisations, les règles de révision s’appliquent⁹⁷. La révision d’une autorisation est une diminution ou une augmentation de la limite supérieure des dépenses qui sont autorisées pour chaque programme. Lorsque le montant de l’autorisation est modifié, la répartition des crédits de paiement entre les chapitres budgétaires l’est également. 133. Quoi qu’il en soit, que cela soit pour un virement de chapitre à chapitre ou à l’intérieur d’un même chapitre, c’est l’assemblée délibérante de l’intercommunalité qui est compétente⁹⁸. La décision pour un virement à l’intérieur d’un chapitre nécessitera la prise d’une simple délibération alors qu’un virement de chapitre à chapitre nécessitera le vote une décision modificative en plus d’une délibération⁹⁹.

134. Au moment d’un virement au sein d’une même autorisation, ce sont les règles d’ajustement qui vont s’appliquer¹⁰⁰. C’est à dire que le montant de l’autorisation de programme ou d’engagement ne change pas mais c’est la répartition des crédits de paiement correspondant qui peut l’être.

⁹⁰ *Op. cit.*, Communauté Urbaine de Bordeaux, page 10.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Comité national de fiabilité des comptes locaux, *Guide pour la rédaction d’un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements*, 2012, page 9.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Op. cit.*, Comité national de fiabilité des comptes locaux, pages 9 et 10.

⁹⁷ *Op. cit.*, Comité national de fiabilité des comptes locaux, page 10.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Op. cit.*, Comité national de fiabilité des comptes locaux, page 9.

135. Pour un virement de chapitre à chapitre, c’est l’assemblée délibérante intercommunale qui est compétente et qui devra voter une décision modificative¹⁰¹. En revanche, pour un virement à l’intérieur d’un même chapitre, c’est l’exécutif intercommunal qui est compétent et qui va pouvoir prendre une simple décision de virement de crédit¹⁰².

§ 2. Une démarche d’optimisation des dépenses dérogatoires

136. Une démarche pluriannuelle, comme son nom l’indique, va intervenir sur plusieurs années, sur plusieurs exercices budgétaires consécutifs. C’est donc une dérogation au principe d’annualité budgétaire qui impose de raisonner financièrement et budgétairement sur une année civile (A) afin de permettre à l’établissement public de coopération intercommunale d’avoir une vision d’ensemble et pertinente des dépenses qui devra être néanmoins anticipée (B).

A. La pluriannualité : une dérogation au principe de l’annualité budgétaire

137. Les finances publiques, qu’elles soient étatiques ou locales, obéissent au respect de plusieurs principes budgétaires comme le principe d’unité, d’universalité, de spécialité, d’équilibre, de sincérité ou encore à la règle de prudence. Un autre principe fondamental, qualifié aussi de « *dogme budgétaire* »¹⁰³, celui de l’annualité, doit être respecté par l’État et les collectivités territoriales (1.). Mais il existe deux moyens de déroger à ce principe (2) grâce à des aménagements pluriannuels et des aménagements infra-annuels.

1. L’annualité : un des cinq principes régissant les finances publiques locales

138. Ce principe implique que le budget d’une intercommunalité soit défini pour les douze mois de l’année civile allant du 1^{er} janvier au 31 décembre. L’établissement public de coopération intercommunale doit, en principe, adopter son budget pour l’année suivante avant le 1^{er} janvier. Mais une dérogation lui permet de voter son budget jusqu’au 31 mars ou jusqu’au 15 avril lors de l’année du renouvellement de l’organe délibérant. De plus, si l’État n’a pas transmis avant le 15 mars les informations nécessaires à la construction du budget, l’intercommunalité a 15 jours après la transmission de ces informations pour voter son budget.

Le principe d’annualité relève d’une « *double dimension* »¹⁰⁴ car il « *concerne aussi bien la durée de l’autorisation budgétaire que l’exécution du budget lui-même* ».

139. L’existence de ce principe d’annualité est justifiée sur le plan économique, technique et politique.

140. Ce principe a vu le jour sous l’époque féodale et a traversé les siècles « *pour des raisons tenant à des facteurs naturels, tels que le rythme des récoltes* »¹⁰⁵ car l’agriculture constituait la majorité de l’activité économique de la France et assurait la majorité des recettes budgétaires. Le cycle économique a donc été mis en concordance avec le cycle agricole.

141. Sur le plan politique, ce principe a permis « *un contrôle suffisamment fréquent de la part de l’autorité budgétaire* »¹⁰⁶ notamment « *un progrès décisif du contrôle parlementaire sur l’autorité*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine et LASSALE Jean-Pierre, *Finances Publiques*, 16^e édition, Paris : LGDJ, coll. Manuel, 2017, page 329, § 224.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ COLLET Martin, *Finances Publiques*, 2^e édition, Paris : LGDJ, coll. Précis Domat, 2017, page 440, § 616.

¹⁰⁶ ALBERT Jean-Luc, *Finances Publiques*, 10^e édition, Paris : Dalloz, coll. Cours, 2017, page 49, § 58.

royale »¹⁰⁷. En effet, le gouvernement va demander l'autorisation de lever les impôts et de réaliser des dépenses sur un an, ce qui est une période assez restreinte et raisonnable. Les parlementaires auront une vision du budget claire et cadrée dans le temps.

142. Enfin, sur le plan technique, les budgets de l'État et des collectivités territoriales sont construits sur la base de prévisions. Il est donc essentiel que la période budgétaire ne soit pas trop étendue afin de garder une certaine justesse dans ces prévisions. L'échelon annuel est un échelon « raisonnable »¹⁰⁸ et cela afin de « faire des prévisions sérieuses, des comparaisons rapprochées et des rectifications en temps utiles »¹⁰⁹.

143. C'est donc un principe qui s'applique aux finances publiques de l'État mais également aux finances publiques locales.

144. Pour l'État, ce principe apparaît avec l'émergence d'une règle qui est celle du consentement à l'impôt. Le consentement à l'impôt est posé à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 qui dispose que « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. » Mais ce principe d'annualité ne sera en réalité affirmé qu'à partir de la Restauration où il sera inscrit dans l'article 49 de la Charte Constitutionnelle du 4 juin 1814¹¹⁰ et appliqué avec la loi de finances du 26 mai 1817. Ce principe se met en place au moment où le régime parlementaire s'installe et se développe. Ensuite, l'annualité va être expressément formulée par l'ordonnance du 31 mai 1838 portant règlements généraux sur la comptabilité publique et le décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique. Enfin, ce principe sera consacré par une ordonnance de 1959¹¹¹. Les articles et de cette ordonnance disposent que « La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État »¹¹² et que « Le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'État »¹¹³. Ces deux articles ayant été abrogés, c'est désormais la LOLF de 2001¹¹⁴ qui pose ce principe de l'annualité en ses articles 1^{er}¹¹⁵, 6¹¹⁶ et 15¹¹⁷.

145. Pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, le principe d'annualité va être retranscrit dans le code général des collectivités territoriales. En effet, il est précisé que « Le budget de la commune est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la commune »¹¹⁸ et évoque les cas où le budget « n'a pas été adopté avant le 1er janvier de l'exercice auquel il s'applique »¹¹⁹.

146. De plus, l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux intercommunalités en date du 1er janvier 2018 vient rappeler les dispositions de l'article L2311-1 du code général des collectivités territoriales¹²⁰.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ « L'impôt foncier n'est consenti que pour un an ».

¹¹¹ Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

¹¹² Article 2, Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

¹¹³ Article 16, Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

¹¹⁴ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

¹¹⁵ « L'exercice s'étend sur une année civile ».

¹¹⁶ « Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État ».

¹¹⁷ « Les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes ».

¹¹⁸ Article L2311-3, alinéa 1, CGCT.

¹¹⁹ Article L1612-1, alinéa 1, CGCT.

¹²⁰ Instruction budgétaire et comptable M14, *Les principes budgétaires*, tome 2, titre 1, chapitre 1, version en vigueur du 1er janvier 2018, page 14 à 20.

2. Les deux possibilités de dérogations au principe d'annualité

147. La règle qui impose que le budget d'une intercommunalité soit prévu et exécuté sur un exercice budgétaire d'un an commençant le 1er janvier et se terminant le 31 décembre « *induit de fortes rigidités dans la gestion financière* »¹²¹ et bénéficie donc d'atténuations. Les prévisions au budget pourront se faire de manière pluriannuelle (sur plusieurs exercices budgétaires) ou de manière infra-annuelle (sur une partie de l'exercice).

148. Les autorisations pluriannuelles de programme et les crédits de paiement (*voir supra*) ont été mis en place pour les communes et les intercommunalités dès la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République¹²² dans le code des communes et cela quatre ans avant la loi du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales. L'article 50 de cette loi de 1992 dispose que « *des dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement* » et consacre cette possibilité de recours à la pluriannualité pour les établissements publics de coopération intercommunale en reprenant la possibilité qui existait pour l'État depuis l'ordonnance de 1959¹²³.

149. Les autorisations d'engagement ont quant à elles été possibles après la prise d'une ordonnance en 2005¹²⁴.

150. Le recours à cette procédure pluriannuelle permet à l'établissement public de coopération intercommunale de ne pas faire supporter sur une année la totalité d'une dépense et va rendre possible un paiement étalé sur plusieurs exercices. C'est donc une procédure qui va à l'encontre du principe classique de l'annualité budgétaire.

151. Outre cet aménagement pluriannuel par le recours aux autorisations de programme, d'engagement et aux crédits de paiement, il existe des aménagements infra-annuels à la règle de l'annualité. Ces aménagements donnent la possibilité aux intercommunalités de modifier leurs budgets après leur vote et dans l'année de l'exercice budgétaire. Deux dispositifs existent afin d'ajuster ces budgets primitifs.

152. Il y a d'abord le budget supplémentaire qui est un acte de report et d'ajustement. Ce budget supplémentaire donne la faculté aux intercommunalités d'apporter une correction en cours d'année du budget primitif qui a été voté et d'y intégrer les résultats budgétaires du compte administratif de l'année précédente. Il est adopté à la majorité absolue de l'assemblée délibérante intercommunale. Une fois voté, il devra être adressé au représentant de l'État comme au moment du vote du budget primitif. Le code général des collectivités territoriales impose à ce budget d'ajustement d'être voté en équilibre¹²⁵ et ne doit pas provoquer le déséquilibre budgétaire du budget primitif consolidé.

153. Il y a ensuite les décisions modificatives, qui ont le même rôle que les budgets supplémentaires dans l'ajustement des prévisions budgétaires en cours d'année mais sans la fonction de report des résultats du compte administratif. Ces décisions vont pouvoir modifier à la marge et plusieurs fois dans l'année le budget primitif de l'établissement public de coopération intercommunale. Le vote de ces décisions modificatives à la majorité absolue de l'assemblée délibérante intercommunale va permettre au Président de l'intercommunalité de lever des recettes et de mandater des dépenses complémentaires au budget initial. Ces décisions peuvent être votées à n'importe quel moment de l'année dès lors que le

¹²¹ FOILARD Philippe, *Finances Publiques*, 15^e édition, Paris : Bruylant, coll. Paradigme-Manuel, 2017, page 22, § 24.

¹²² Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

¹²³ Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

¹²⁴ Ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés.

¹²⁵ Article L1612-5, CGCT.

budget primitif est adopté. À noter qu’une décision modificative peut être prise après le 31 décembre de l’exercice et avant le 21 janvier de l’année suivante afin de permettre à l’intercommunalité d’ajuster les crédits réglant les dépenses de la section de fonctionnement qui ont été engagées avant cette date¹²⁶. Dans ce cas de figure, le code général des collectivités territoriales impose que ces décisions modificatives « *doivent être transmises au représentant de l’État au plus tard cinq jours après le délai limite fixé pour leur adoption* »¹²⁷, soit avant le 26 janvier de l’exercice suivant.

B. Une vision globale pertinente des dépenses à anticiper.

154. Un plan pluriannuel, avec le concours des autorisations de programmes, d’engagement et des crédits de paiement, permet à l’intercommunalité de mettre en place un véritable outil de pilotage en matière de priorisation de dépenses et de visualisation intégrale des projets sur le territoire (1.). Afin de garantir une efficacité maximale à ce dispositif pluriannuel forts de nombreux avantages, l’établissement public de coopération intercommunale devra être précautionneux quant à la manière dont il compte le mettre en place (2.).

1. *Le pilotage de la priorisation des dépenses et la visualisation complète des projets*

155. Un plan pluriannuel donne la possibilité à l’intercommunalité de mettre en place une planification et une organisation sur plusieurs années des projets d’investissements et de fonctionnement ainsi que leurs coûts.

156. Cette planification va encadrer dans le temps la réalisation de ces projets dans un calendrier et va permettre d’avoir une vision sur le moyen terme des dépenses et de l’avancée des projets. Les plans pluriannuels ont aussi comme objectifs d’établir une priorisation des projets que souhaite réaliser l’établissement public de coopération intercommunale et de donner le cap que le Président souhaite donner en matière d’investissement et de fonctionnement.

157. Élaborer un plan pluriannuel va donner à l’intercommunalité une vision financière à 360 degrés¹²⁸ des projets importants qu’elle souhaite porter sur son territoire. C’est l’occasion d’établir un diagnostic de l’ensemble de ces projets qui sont en cours, que cela soit au niveau intercommunal ou communal, afin d’apprécier leur cohérence ainsi que leur impact financier et faire un bilan des programmations déjà existantes.

158. Pour obtenir une vision globale et uniforme des futurs projets dans un plan pluriannuel, les établissements publics de coopération intercommunale ont tout intérêt à établir une grille de lecture¹²⁹ qui va permettre d’informer les élus intercommunaux et communaux sur le calendrier, la typologie et la nature des réalisations, les moyens humains et matériels nécessaires, la maîtrise d’ouvrage et le porteur du projet, le public et le secteur géographique ciblé ainsi que le coût et le mode de financement.

159. Les plans pluriannuels vont donc remplir plusieurs missions au service des établissements public de coopération intercommunale¹³⁰. Tout d’abord c’est un outil qui va favoriser la logique d’objectifs et de pilotage car il intervient dans un cycle plus long que celui du cycle budgétaire annuel imposé par les textes. Sur le plan financier, l’évaluation des crédits de paiement qui sont inscrits tous les ans vont faciliter la construction du compte administratif. Enfin, et surtout, les plans pluriannuels vont permettre à l’intercommunalité d’améliorer sa visibilité financière sur le moyen terme.

¹²⁶ Article L1612-11, alinéa 2, CGCT.

¹²⁷ Article L1612-11, alinéa 3, CGCT.

¹²⁸ Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire* [en ligne], 2014, page 80.

¹²⁹ *Op. cit.*, Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, page 81.

¹³⁰ collectivités-locales.gouv, *Généraliser la pluriannualité* [en ligne], date inconnue, page 2.

2. Les avantages et les précautions à prendre avant la mise en place des plans pluriannuels

160. Une intercommunalité qui élabore et adopte un plan pluriannuel va indéniablement en retirer des avantages¹³¹.

161. Ces plans vont tout d’abord renforcer la cohérence de l’action publique¹³² de l’établissement public de coopération intercommunale sur le territoire. En effet, piloter les autorisations de programme, d’engagement et les crédits de paiement va permettre de concilier trois logiques qui sont ordinairement antinomiques : la logique technique, politique et financière¹³³. La première va établir la programmation pluriannuelle, la deuxième va traduire sur le plan financier les programmes pluriannuels de l’intercommunalité et la troisième va essayer de circonscrire l’inscription de crédits de l’exercice budgétaire de l’année à un degré cohérent afin de limiter l’empilement des restes à réaliser. De plus, la pluriannualité va venir renforcer la planification technique des projets car les services vont pouvoir faire des appels d’offre et étudier les dossiers plus rapidement afin de lancer les opérations, et cela sans attendre le vote du prochain budget primitif.

162. La pluriannualité va aussi améliorer l’adéquation des moyens aux besoins¹³⁴. Effectivement, les taux de réalisation relatifs aux différentes opérations augmenteront nécessairement car la mesure des crédits engagés sera plus exacte. Par conséquent, l’exécutif intercommunal peut espérer ne plus être accusé de lever trop d’impôts¹³⁵ par rapport aux réalisations. De plus, la logique pluriannuelle va donner à l’établissement public de coopération intercommunale une occasion de réduire les reports d’emprunt dans les comptes administratifs et les éventuels budgets supplémentaires.

163. Enfin, mettre en œuvre un plan pluriannuel, c’est fiabiliser et sécuriser la vision financière de l’intercommunalité à moyen terme¹³⁶. D’abord, le budget primitif voté par l’organe délibérant intercommunal sera plus compréhensible et intelligible car il va se conjuguer davantage avec le futur compte administratif. Aussi, des prévisions de dépenses réalisées sur plusieurs exercices budgétaires permettent de renforcer qualitativement les perspectives établies par les services financiers.

164. Pour que les avantages des plans pluriannuels deviennent effectifs sur le fonctionnement financier de l’établissement public de coopération intercommunale, ce dernier doit prendre quelques précautions au moment de son élaboration et de sa gestion¹³⁷.

165. Tout d’abord, l’intercommunalité doit faire un travail de prévision et de maîtrise¹³⁸ dans la démarche pluriannuelle car si certaines autorisations sont engagées trop précocement, les rapports entre ces autorisations et les crédits de paiement correspondants peuvent se détériorer. Si les premiers programmes lancés sont ajournés tout en étant juridiquement engagés, l’exécutif intercommunal doit s’assurer d’une diminution du montant de ces autorisations¹³⁹.

166. Ensuite, les services financiers et l’exécutif intercommunal ont tout intérêt à mettre à jour le contenu des plans pluriannuels¹⁴⁰, si non ce dispositif ne pourra pas être exploité correctement et engendrera des décalages négatifs sur les taux de réalisation.

167. Enfin, pour respecter plus facilement les dispositions du code général des collectivités territoriales qui impose que « *La situation des autorisations d’engagement et de programme, ainsi que des crédits de paiement y afférents donne lieu à un état joint aux documents budgétaires* »¹⁴¹,

¹³¹ *Op. cit.*, collectivites-locales.gouv.fr, page 3.

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Article L2311-3, II, alinéa 6, CGCT.

l’établissement public de coopération intercommunale peut décider d’instaurer des règles particulières en matière de gestion ou des tableaux de synthèse.

Chapitre 2. Les mises à disposition et les services communs : des formes différentes de mutualisations intercommunales

168. La mutualisation au sein de l’intercommunalité n’est pas strictement définie juridiquement. Dans son rapport relatif aux mutualisations intercommunales¹⁴², la Caisse des Dépôts et Consignation s’est évertuée à donner une définition de la mutualisation intercommunale. Elle a conclu que cela pouvait correspondre au « *partage de moyens de différente nature entre deux ou plusieurs collectivités du bloc communal (communes, communautés, syndicats...) sans qu’il ne soit créé d’entité juridiquement distincte.* »

169. La notion de la mutualisation peut recouvrir plusieurs modalités de mise en commun des ressources et peut toucher différents échelons (agents, services). Le choix de recourir à une mutualisation dans le cadre d’une bonne organisation de services est la plus fréquente et plusieurs instruments juridiques existent pour cela. Parmi eux, il y a les deux catégories mises à dispositions qui ont un même objectif mais des régimes juridiques différents (Section 1) et le service commun qui est l’instrument de mutualisation le plus intégrateur (Section 2).

Section 1. Les mises à disposition : deux régimes juridiques pour un même objectif

170. Les intercommunalités peuvent avoir recours à deux types de mises à disposition. Qu’elles soient individuelles ou de service, elles ont le même objectif : mettre en commun les ressources humaines entre l’établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres dans le but de partager les compétences des agents, améliorer le fonctionnement des services et optimiser les coûts. Mais ces deux mises à disposition ont des régimes juridiques différents qui vont modifier le degré d’intégration intercommunale sur le territoire : la mise à disposition individuelle aura un pouvoir d’intégration plutôt modéré (§ 1) au regard de la mise à disposition de service qui elle sera davantage intégratrice (§ 2).

§ 1. Les mises à disposition individuelles : un moyen d’intégration modéré

171. La mise à disposition individuelle est une première étape pour un établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres dans la démarche de mutualisation. Cette mise à disposition bénéficie d’un encadrement qui va se fonder sur la situation individuelle de l’agent (A) et va permettre au bloc communal d’en retirer des avantages pratiques mais qui restent tout de même surannés (B).

A. Un encadrement basé sur la situation individuelle de l’agent

¹⁴² Caisse des Dépôts et Consignations, *Les mutualisations intercommunales* [en ligne], Territoire Conseil, Collection Fiches Pédagogiques, 2018, page 4.

172. Mettre à disposition d'une autre collectivité un fonctionnaire territorial ou un contractuel est une possibilité ancienne qui est apparue en 1984 avec le vote de la loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale¹⁴³. La sous-section de cette loi intitulée « *Mise à disposition* », correspondant aux articles 61 à 63, encadre le régime de la mise à disposition de l'agent. De plus, le chapitre II de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique¹⁴⁴ correspondant aux articles 10 à 16 a apporté des adaptations aux règles de mise à disposition individuelle.

173. La mise à disposition est définie comme « *la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir.* »¹⁴⁵. Un fonctionnaire ou un contractuel travaillant dans la fonction publique territoriale peut donc être mis à la disposition d'une autre collectivité pour une durée de trois ans, renouvelable sans limite de durée pour les agents titulaires et renouvelable une fois dans la limite des 10 ans pour les agents contractuels¹⁴⁶. Un agent communal a donc la possibilité d'être mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale dont sa commune est membre. En effet, la loi de 1984 prévoit que « *la mise à disposition est possible auprès : - des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* »¹⁴⁷.

174. Pour que la mise à disposition d'un agent communal à l'intercommunalité puisse intervenir, l'agent doit donner son accord¹⁴⁸ et un arrêté doit être pris par la structure d'origine afin de régler sa situation. De plus, une convention doit être obligatoirement conclue entre la collectivité d'origine (la commune) et la collectivité d'accueil (l'intercommunalité)¹⁴⁹ afin de définir la nature des missions de l'agent, la durée de sa mise à disposition, les conditions de remboursement¹⁵⁰ et les nouvelles conditions d'emploi. Cette convention peut concerner plusieurs agents qui sont individuellement mis à disposition.

175. L'activité de l'agent communal mis à disposition de l'intercommunalité sera encadrée par les règles qui auront été fixées par cette dernière. Mais l'agent mis à disposition reste assujéti à l'autorité disciplinaire de son administration d'origine, c'est à dire celle de la commune.

176. Mettre à disposition un agent a donc plusieurs conséquences, que cela soit pour la commune ou l'intercommunalité : la signature d'un arrêté de mise à disposition et d'une convention entre les deux collectivités, le transfert de l'autorité fonctionnelle à l'intercommunalité contrairement à l'autorité hiérarchique qui demeure celle de la commune et le remboursement des charges liées au salaire ainsi que de la rémunération de l'agent, des cotisations et contributions correspondantes.

B. Des avantages pratiques mais désuets

177. La mise à disposition individuelle d'un agent d'une collectivité à une autre est un dispositif ancien et qui a su traverser des décennies marquées par de nombreuses et importantes réformes en matière de décentralisation.

178. Ce maintien dans l'arsenal juridique des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale prouve que la mise à disposition n'est pas dénuée d'intérêt et d'utilité. En effet, la mise à disposition d'agent va participer à l'amélioration et l'optimisation de la gestion des

¹⁴³ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁴⁴ Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

¹⁴⁵ Article 61, alinéa 1, Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁴⁶ Service-public.fr, *Mise à disposition d'un agent public* [en ligne], Direction de l'information légale et administrative, juillet 2018.

¹⁴⁷ Article 61-1, I de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁴⁸ Article 61, alinéa 2, Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Article 61-1, II de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

ressources humaines. Ce dispositif permet de mutualiser les ressources humaines sur le territoire intercommunal afin de répartir les agents qualifiés entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres ainsi que de limiter le recours aux recrutements d'agents qui ne pourraient pas être occupés à temps complet.

Ces atouts ont permis aux mises à dispositions individuelles de connaître un grand succès dans les intercommunalités et leurs communes membres. En effet, c'est un dispositif qui est très répandu dans la coopération intercommunale car il a été fortement sollicité de nos jours par les exécutifs locaux ainsi que par les chefs de services.

179. Néanmoins, cette mise à disposition individuelle reste relativement obsolète au regard des autres instruments juridiques existants. Les mises à disposition de services ou les services communs sont des outils plus performants pour mutualiser les ressources humaines et améliorer l'organisation des services. La mise à dispositions individuelle, ne reposant que sur des agents, est moins intégratrice qu'un outil intervenant sur l'échelon d'un ou plusieurs services.

§ 2. Un degré plus abouti d'intégration : les mises à disposition de services

180. La mise à disposition de service est une étape supplémentaire qui est franchie par un établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres dans sa démarche de mutualisation. Cette mise à disposition se situe au niveau de l'échelon du service et non plus à l'échelon individuel de l'agent. Elle a pour but de favoriser l'aspect collectif d'un service dans l'organisation de l'administration (A). Cet instrument dispose aussi de nombreux atouts en termes de souplesse organisationnelle et de peu d'inconvénients pratiques (B).

A. Favoriser le collectif au détriment des situations individuelles dans l'organisation de l'administration

181. La mise à disposition de services a été créée par l'article 46 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité¹⁵¹ et actuellement codifiée à l'article L5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

182. La loi prévoit qu'au moment du transfert de compétences à l'établissement public de coopération intercommunale et « *dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier* »¹⁵². La commune a donc la possibilité de le conserver ou de transférer le service ou une partie du service à l'intercommunalité.

183. Transférer un service ou une partie du service à une autre collectivité consiste à partager le temps travail des agents entre les services municipaux et les services intercommunaux. Le code général des collectivités territoriales fait la distinction entre plusieurs régimes juridiques de mises à disposition de service.

184. Tout d'abord il existe une mise à disposition de services dite « ascendante » qui est un transfert des communes vers les intercommunalités¹⁵³. Dans ce cadre-là, les textes vont faire une séparation entre les agents qui exercent la totalité de leur fonction dans le service et ceux qui n'en exercent qu'une partie.

185. Les agents communaux qui remplissent la totalité de leur fonction dans un service ou partie de service qui a été transféré à l'intercommunalité y seront transférés également¹⁵⁴ et vont dépendre de l'intercommunalité dans leur condition de statut et d'emploi. Pour que cette mise à disposition puisse intervenir, une décision conjointe de l'intercommunalité et de la commune doit être prise¹⁵⁵. Mais avant cela, « *une fiche d'impact décrivant notamment les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents territoriaux non titulaires concernés* »¹⁵⁶ doit être établie, annexée, le tout devant être soumis aux comités techniques pour avis¹⁵⁷.

186. Pour les agents communaux qui remplissent seulement qu'une seule partie de leur fonction dans un service ou partie de service qui a été transféré à l'intercommunalité, un transfert peut être leur proposé. S'ils refusent, « *ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale* »¹⁵⁸. Ils seront placés, dans l'exercice de ces fonctions, sous son autorité fonctionnelle¹⁵⁹.

187. Il existe aussi une mise à disposition de service dite « descendante » qui correspond à un transfert de l'intercommunalité vers les communes. Cette possibilité est donnée par le code général des collectivités territoriales uniquement si cela « *présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services* »¹⁶⁰.

188. Que cela soit dans le cas d'une mise à disposition de services ascendante ou descendante, une convention de mise à disposition doit être signée, après avis des comités techniques (instance de concertation qui a pour rôle de donner un avis sur toutes les questions relatives à l'organisation et au

¹⁵¹ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

¹⁵² Article L5211-4-1, I, alinéa 1, CGCT.

¹⁵³ Article L5211-4-1, I, CGCT.

¹⁵⁴ Article L5211-4-1, I, alinéa 2, CGCT.

¹⁵⁵ Article L5211-4-1, I, alinéa 3, CGCT.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Article L5211-4-1, I, alinéa 4, CGCT.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Article L5211-4-1, III, CGCT.

fonctionnement des services) afin de déterminer les conditions de fonctionnement des services transférés et les modalités de remboursement des frais de fonctionnement¹⁶¹.

189. Mettre à disposition un service ou une partie de service engendre plusieurs répercussions pour l'intercommunalité et ses communes membres : la signature d'une convention entre les deux parties après l'avis des comités techniques, le transfert de l'autorité hiérarchique et fonctionnelle, le remboursement des frais de fonctionnement du service et la mise en place d'un rapport annuel sur la situation des mises à dispositions de service.

B. Beaucoup d'atouts et peu inconvénients : entre souplesse et défauts pratiques

190. La mise à disposition de services est un modèle qui est à la fois très souple et protecteur pour les agents qui exercent leurs fonctions dans le service ou la partie de service qui a été transféré.

191. Protecteur car il va leur permettre de conserver leurs avantages en termes de statut, d'emploi et de rémunération. De plus, même s'il y a un transfert de l'autorité hiérarchique et fonctionnelle, ils vont continuer à être employés par leur collectivité d'origine.

192. Souple car les fonctionnaires titulaires ou contractuels vont pouvoir garder leur polyvalence dans les missions qu'ils exercent.

193. Cette souplesse sera également bénéfique pour l'intercommunalité et ses communes membres. En effet, la mise à disposition de services va permettre de partager le temps de travail des agents entre ces deux acteurs du bloc communal. De plus, cette mise à disposition peut être levée à n'importe quel moment dès lors que l'établissement public de coopération intercommunale et les communes membres concernées par la mise à disposition du service ou de la partie du service rompent la convention de la mise à disposition signée lors de sa mise en place.

194. Néanmoins, cet avantage de souplesse de la mise à disposition de services peut être contrecarré par certains aspects pratiques pouvant être préjudiciables pour les agents.

195. D'abord, une mise à disposition de services n'est en aucune manière limitée dans le temps contrairement à la mise à disposition individuelle. Une fois le service transféré, sauf si la convention est rompue entre l'établissement public de coopération intercommunale et les communes membres concernées, les agents continueront à être sous l'autorité fonctionnelle et hiérarchique de la collectivité d'accueil. Et ces agents pourraient avoir le sentiment de perdre un lien d'attachement avec la collectivité d'origine par laquelle ils continuent d'être employés car une mise à disposition de services peut durer, dans les faits, plusieurs années comme plusieurs décennies.

196. De plus, lorsque l'intercommunalité et ses communes membres décident de mettre en place une mise à disposition de services, les textes ne prévoient à aucun moment de recueillir l'avis des agents. À première vue cela relève du bon sens car l'échelon du transfert qui est pris en compte ici c'est le service, pas la situation individuelle des agents. Aussi, les collectivités concernées doivent tout de même recueillir un avis, celui des comités techniques. Mais certains agents pourraient être légitimement inquiets quant à la modification imposée de leurs futures conditions de travail (lieu, entente avec les autres agents, méthode de management) et c'est pour cela que cette mise à disposition de service a tout intérêt à être expliquée et comprise en amont par les agents afin de les rassurer et de les accompagner.

¹⁶¹ Article L5211-4-1, IV, CGCT.

Section 2. Les services communs, un dispositif de mutualisation très intégrateur

197. Le recours aux services communs a été rendue possible au moment du vote de la loi de réforme des collectivités territoriale du 16 décembre 2016¹⁶² qui énonce en son article 66 que « *En dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs* ». Cet article, après avoir subi plusieurs modifications législatives, est aujourd’hui codifié à l’article L5211-4-2 du code général des collectivités territoriales.

198. Un service commun va permettre de regrouper les services et les équipements d’un établissement public de coopération intercommunale et de ses communes membres dans le but de renforcer leur efficacité dans l’exercice des missions sur le territoire, de rationaliser les moyens financiers nécessaires et cela, même en dehors d’un transfert de compétence. Il pourra être géré par une intercommunalité mais aussi par une commune membre à titre dérogatoire¹⁶³.

199. Dans l’arsenal juridique existant en matière d’outils de mutualisation dans le cadre d’une bonne organisation de services, le service commun est l’instrument le plus poussé et le plus intégrateur. Mais une fois mis en place, il est très difficile de revenir en arrière et peut être source de dépenses supplémentaires si l’harmonisation du régime indemnitaire et des avantages sociaux se fait à la hausse.

200. C’est donc pour cela que les services communs ont été strictement encadrés dans leurs missions d’intervention (§1) ainsi que dans leurs procédures de financement et de mise en place (§2).

§ 1. Un dispositif très encadré dans ses missions et dans la situation des agents

201. Mettre en place un service commun c’est recourir à la démarche de mutualisation la plus aboutie qui puisse exister dans notre arsenal juridique. Les effets en termes de mutualisation étant très importants, les services communs font l’objet d’une limitation à l’exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles (A). De la même manière, le droit de la fonction publique applicable aux agents intéressés par ce dispositif va opérer une distinction entre des conditions générales et des conditions spécifiques d’emplois de ces agents (B).

A. Un champ de mutualisation limité à l’exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles

202. Le premier alinéa de l’article L5211-4-2 du code général des collectivités territoriales va fixer le périmètre des missions qui pourront bénéficier d’une mutualisation par la mise en place d’un service commun. Il énonce que les services communs sont « *chargés de l’exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles* ».

203. Les missions d’ordre opérationnelles représentent l’ensemble des activités, mais aussi du personnel, qui sont directement en lien avec les compétences de l’intercommunalité comme les travaux de voirie, l’entretien des espaces verts ou encore l’enlèvement des ordures ménagères par exemple.

¹⁶² Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

¹⁶³ Article L5211-4-2, alinéa 3, CGCT.

204. Les missions de nature fonctionnelles vont regrouper quant à elles les activités et le personnel intervenant dans un cadre transversal en termes d'expertises et de support. Le texte initial comprenait une liste limitative des missions fonctionnelles que le service commun pouvait exercer. Il s'agissait de l'expertise juridique et fonctionnelle, de l'informatique et de la gestion générale des finances et de l'administration. En 2015, l'article 72 de la loi NOTRe¹⁶⁴ a supprimé cette liste exhaustive mais les missions fonctionnelles restent les mêmes.

205. En revanche, un service commun ne peut pas se charger de la gestion des missions mentionnées à l'article 23 de la loi de 1984 relative à la fonction publique territoriale¹⁶⁵ qui sont relatives notamment à l'organisation des concours administratifs, à la publicité des créations d'emplois, au reclassement des fonctionnaires ou encore à l'assistance dans le recrutement. L'article L5211-4-2, alinéa 1 du code général des collectivités territoriales précise que ces missions sont réservées aux centres de gestion.

206. De manière générale, l'Assemblée des Communautés de France (ADCF) en a déduit, après l'envoi par le directeur de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) d'un courrier au Président de l'ADCF, « *que les services communs ne peuvent avoir pour mission de mettre en œuvre les compétences qui ont été transférées au groupement. A contrario, n'importe quelle autre mission peut être confiée à un service commun* »¹⁶⁶. Cette lettre était destinée à préciser les conditions d'application de la loi MAPTAM¹⁶⁷ de janvier 2014 en matière de services communs.

B. La distinction opérée entre les conditions générales et les conditions spécifiques d'emploi des agents travaillant dans un service commun

207. Le code général des collectivités territoriales va distinguer deux catégories d'agents : « *les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun* » et « *les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun* »¹⁶⁸. Les premiers sont transférés de plein droit à l'intercommunalité ou à la commune membre qui gère le service commun pour une durée qui est prévue dans une convention et affecté au service commun¹⁶⁹. Les deuxièmes sont mis à disposition de plein droit à titre individuel auprès de l'établissement public de coopération intercommunale ou à la commune membre gérant ce service commun, sans aucune limitation de durée et pour le temps de travail équivalent à celui qui est consacré au service commun¹⁷⁰.

208. Les agents exerçant la totalité de leurs fonctions dans le service communs sont placés sous l'autorité fonctionnelle du Président de l'intercommunalité ou du maire de la commune qui en a la gestion¹⁷¹.

209. En revanche, au regard de la mission exercée, les agents qui sont partiellement mis à disposition sont placés sous l'autorité fonctionnelle de personnes différentes. Pour les agents exerçant une mission réalisée pour le compte du service commun, ils sont placés sous l'autorité fonctionnelle du Président de l'intercommunalité, du maire de la commune qui gère le service commun ou du maire auprès duquel ils interviennent. Pour les agents qui exercent une mission qui est cette fois effectuée en dehors du service

¹⁶⁴ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹⁶⁵ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁶⁶ Assemblée des Communautés de France, « La réponse de la DGCL sur les services communs » [en ligne], mai 2014.

¹⁶⁷ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹⁶⁸ Article L5211-4-2, alinéa 4, CGCT.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Article L5211-4-2, alinéa 6, CGCT.

commun et pour la commune, ils seront placés sous l'autorité fonctionnelle du maire de leur commune initiale.

210. Les services communs étant gérés dans la très grande majorité des cas par l'établissement public de coopération intercommunale, c'est son Président qui va détenir tous les pouvoirs en matière de nomination. Si le service commun est géré par une commune membre, c'est le maire de la commune qui en sera dépositaire.

211. Dans ce contexte, les conditions de travail, les pouvoirs disciplinaires, ainsi que l'entretien professionnel annuel des agents vont dépendre du Président de l'intercommunalité ou du maire. Pour ce qui est de l'organisation des congés annuels, de formation professionnelle ou syndicaux ainsi que de la délivrance des autorisations de travail à temps partiel, le Président ou le maire doivent en informer les communes afin qu'elles donnent un avis.

212. Pour les agents qui sont transférés de plein droit, certaines conditions d'emploi particulières existent et ont été posées par la loi MAPTAM¹⁷² de janvier 2014 puis codifiées actuellement à l'article L5111-7 du code général des collectivités territoriales. Cet article pose plusieurs règles spécifiques à cette catégorie d'agent et interviennent notamment en matière de rémunération, d'avantages financiers et d'indemnité¹⁷³. Les agents, qu'ils soient fonctionnaires titulaires ou contractuels, vont pouvoir conserver le régime indemnitaire qui leur était applicable dans leur collectivité d'origine. De plus, ils vont bénéficier du maintien des avantages qu'ils ont pu acquérir tout au long de leur carrière et cela en vertu de l'application de la loi de 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale¹⁷⁴. Ensuite, une indemnité de mobilité pourra leur être versée par l'intercommunalité ou la commune gestionnaire du service commun d'accueil en fonction de modalités prévues par décrets¹⁷⁵. Enfin, les agents transférés de plein droit à un service commun vont pouvoir sauvegarder « *le bénéfice des participations qui leur étaient applicables* »¹⁷⁶ au niveau des « *contrats et règlements en matière de santé ou de prévoyance* »¹⁷⁷.

§ 2. Les procédures de financement et de mise en place des services communs

213. La mise en place d'un service commun va engendrer des coûts pour l'intercommunalité ou la commune gestionnaire. Le remboursement des frais de fonctionnement du service commun des communes à l'établissement public de coopération intercommunale ou à la commune gestionnaire n'est certes pas obligatoire mais sa procédure a néanmoins été prévue par le code général des collectivités territoriales (A).

214. Mettre en œuvre un service commun, c'est accepter un degré de mutualisation des services très avancé sur le territoire intercommunal avec des agents qui pourraient se sentir inquiets. Pour éviter que les exécutifs locaux agissent dans la précipitation, certains garde-fous ont été prévus par les textes dans le but de renforcer la concertation et la sécurisation juridique de cette démarche (B).

A. Un remboursement facultatif des coûts de fonctionnement du service commun

¹⁷² Article 69, Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹⁷³ Article L5111-7, I et article L5111-7, I bis, alinéa 2, CGCT.

¹⁷⁴ Article 111, alinéa 3, loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁷⁵ Décret n° 2015-933 du 30 juillet 2015 portant attribution d'une indemnité de mobilité à certains agents de la fonction publique territoriale et Décret n° 2015-934 du 30 juillet 2015 fixant les plafonds de l'indemnité de mobilité attribuée à certains agents de la fonction publique territoriale.

¹⁷⁶ Article L5111-7, I bis, alinéa 2, CGCT.

¹⁷⁷ Article 88-2, loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

215. Le remboursement à l'intercommunalité ou à la commune gestionnaire d'un service commun des coûts relatifs à son fonctionnement est possible. Mais ce n'est en aucun cas une obligation. Lorsque la convention qui met en place ce service commun prévoit un tel remboursement, plusieurs dispositions légales et réglementaires doivent être respectées.

216. Il y a d'abord l'article D5211-16 du code général des collectivités territoriales, issu d'un décret en date du 7 avril 2000¹⁷⁸ et remplacé par un autre datant du 10 mai 2011¹⁷⁹, qui va préciser les modalités de calcul pour le remboursement des coûts de fonctionnement. Ce calcul se fait « *sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement* »¹⁸⁰ (coût journalier de fonctionnement) pour chaque service commun. Ce coût unitaire est ensuite « *multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement* »¹⁸¹ (ensemble des moyens mis en œuvre pour délivrer une prestation) qui aura été constaté par l'intercommunalité. Pour chaque service commun mis en place, la détermination de leurs coûts unitaires va tenir compte de la prévision d'utilisation du service qui sera exprimée en unité de fonctionnement. Le coût unitaire journalier du service commun va correspondre aux charges qui sont liées à son fonctionnement comme « *les charges de personnel, les fournitures, le coût de renouvellement des biens et les contrats de services rattachés* »¹⁸². Sont exclues toutes les autres dépenses qui n'ont aucun lien strict avec le fonctionnement du service commun. Ce coût unitaire est mesuré « *à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année* »¹⁸³.

217. Il y a aussi l'article L5211-4-2 du code général des collectivités territoriales qui énonce en son deuxième alinéa que les coûts de fonctionnement du service commun peuvent être imputés sur les attributions de compensations prévues à l'article 1609 nonies C du code général des impôts et versées aux communes membres de l'intercommunalités et qui bénéficient par la même occasion de ce service commun.

B. Les instances à saisir et les actes juridiques nécessaires

218. Avant que le service commun ne soit mis en place, l'avis de plusieurs instances consultatives doivent être recueillis et deux actes juridiques doivent être pris et signés.

219. Les trois instances qui doivent être saisies pour avis avant que le service commun ne soit mis en place sont précisées par le code général des collectivités territoriale : les comités techniques¹⁸⁴, les commissions administratives paritaires¹⁸⁵ et les commissions consultatives paritaires¹⁸⁶. Ces organes consultatifs sont composés de représentants de la collectivité et de représentants élus du personnel.

220. Les comités techniques de l'établissement public de coopération intercommunales et des communes concernées par le service commun vont donner un avis sur la convention instaurant les modalités de mise en œuvre de ce service commun, sur la fiche d'impact, sur le futur organigramme de la collectivité gestionnaire et sur les éventuelles suppressions de poste dans les collectivités d'origine des agents.

¹⁷⁸ Décret n°2000-318 du 7 avril 2000 relatif à la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales.

¹⁷⁹ Décret n° 2011-515 du 10 mai 2011 relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸⁰ Article D5211-16, alinéa 1, CGCT.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Article D5211-16, alinéa 2, CGCT.

¹⁸³ Article D5211-16, alinéa 3, CGCT.

¹⁸⁴ Article L5211-4-2, alinéa 2, CGCT.

¹⁸⁵ Article L5211-4-2, alinéa 4, CGCT.

¹⁸⁶ *Ibid.*

221. Les commissions consultatives paritaires quant à elles doivent être consultées pour avis dans le cadre d’un transfert d’agent contractuels exerçant l’intégralité de leurs fonctions dans le service qui sera transféré.

222. Enfin, les commissions administratives paritaires vont donner un avis sur le transfert des agents titulaires exerçant la totalité de leurs fonctions dans le service qui sera transféré ou exerçant une partie de ces fonctions s’ils subissent une modification substantielle de leur situation individuelle.

223. En plus du recueil de ces avis, le code général des collectivités territoriales va imposer à l’intercommunalité et aux communes membres intéressées par la mise en place d’un service commun la prise de deux actes juridiques : une convention¹⁸⁷ et une fiche d’impact¹⁸⁸.

224. La convention signée entre les parties prenantes au service commun va préciser l’ensemble des modalités de mise en œuvre de ce dispositif et notamment le nombre d’agents titulaires et contractuels qui seront mis à disposition ou transférés par les communes.

225. Cette convention devra être accompagnée d’une fiche d’impact qui va détailler les conséquences du service commun sur son organisation, sur les conditions de travail des agents ainsi que sur leurs droits et leur rémunération. Pour les agents qui exerceront la totalité de leurs fonctions dans le service commun, la commune devra voter une délibération de suppression d’emploi, après avis du comité technique, et prendre un arrêté de radiation d’effectif. L’intercommunalité devra quant à elle voter une délibération de transfert d’emploi et prendre des arrêtés individuels de nomination. En revanche, pour les agents qui vont exercer partiellement leurs fonctions au sein du service commun, un tel arrêté individuel de nomination ne paraît pas pertinent car la mise à disposition est obligatoire.

¹⁸⁷ Article L5211-4-2, alinéa 2, CGCT.

¹⁸⁸ *Ibid.*

Conclusion de la première partie

226. Les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres ont à leur disposition une palette d'outils afin de répondre au besoin de maîtrise des dépenses publiques.

227. Les schémas de mutualisation vont intervenir de manière globale sur l'ensemble du territoire pour dégager des économies et améliorer la qualité des services, les plans pluriannuels vont permettre d'obtenir une vision complète des dépenses importantes sur plusieurs années, les mises à disposition et les services communs quant à eux auront un rôle de mutualisation des agents ou des services.

228. En fonction des besoins, de la typologie du territoire intercommunal, de la volonté des élus, de la compétence des agents ou encore du degré d'intégration souhaité, les exécutifs intercommunaux et communaux pourront choisir de mettre en place un ou plusieurs de ces instruments et de les intégrer dans leur arsenal juridique afin qu'ils puissent être adaptés au territoire et remplir avec efficacité leur mission principale d'encourager la maîtrise des dépenses.

PARTIE 2. Le levier fiscal, un gage d’optimisation et d’intégration des ressources financières et des recettes fiscales

229. L’utilisation du levier fiscal dans les relations financières entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres trouve son intérêt en raison de la situation financière et fiscale du bloc communal et de la logique d’intégration intercommunale.

230. En effet, les baisses de dotations de l’État et la diminution de la capacité contributrice des ménages et des entreprises constatées depuis plusieurs années ont pu contraindre certains établissements publics de coopération intercommunale à être très regardants sur leurs niveaux de ressources. Pour que les intercommunalités puissent continuer à assurer un niveau de service et d’intervention cohérent sur le territoire et adaptés aux besoins, l’optimisation des recettes fiscales et des ressources financières semble être une politique primordiale.

231. Dans un même temps, la logique intercommunale d’intégration, de coopération, de mise en place d’un projet de territoire partagée entre l’établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres ont permis de donner des possibilités financières et un cadre juridique favorable à un rapprochement entre les deux acteurs du bloc communal. La montée en puissance constante de l’intercommunalité et la création d’outils intégrateurs vont renforcer les possibilités d’uniformisation. Ces phénomènes d’homogénéisation du territoire intercommunal sont multiples, touchent la quasi-totalité des domaines (compétences, moyens humains, moyens matériels) dont les finances et plus précisément les ressources financières et des recettes fiscales.

232. Les leviers fiscaux sont nombreux et les établissements publics de coopération intercommunale disposent d’une large palette de mécanismes afin de pouvoir optimiser leurs ressources financières et leurs recettes fiscales. Le choix du régime fiscal (chapitre 1) ainsi que la DGF territoriale et l’unification fiscale (chapitre 2) vont permettre à l’intercommunalité de renforcer ou non l’intégration fiscale sur le territoire en fonction de la richesse, du potentiel fiscal, du contexte politique et financier des communes qui en sont membres.

Chapitre 1. Les deux principaux régimes fiscaux intercommunaux et leurs conséquences

233. Un établissement public de coopération intercommunale peut choisir ou alors se faire imposer un régime fiscal en fonction de sa typologie. Ce régime va régir son fonctionnement en matière fiscale. Il y a par exemple le régime de la fiscalité professionnelle de zone ou encore le régime de la fiscalité professionnelle éolienne. Mais les deux plus répandus et connus des acteurs locaux restent le régime de la fiscalité additionnelle (Section 1) et le régime de la fiscalité professionnelle unique (Section 2).

Section 1. Le régime de la fiscalité additionnelle, une première étape dans l'intégration fiscale

234. Ce régime fiscal est appliqué aux communautés de communes n'ayant pas opté pour la fiscalité professionnelle unique et peut être choisi par les communautés urbaines créées avant la loi du 12 juillet 1999¹⁸⁹ si elles n'ont pas changé de régime fiscal. Les communautés urbaines créées après la loi du 12 juillet 1999, les communautés d'agglomération et les métropoles en revanche n'ont pas la possibilité d'y recourir. La fiscalité additionnelle reste donc largement délaissée au profit de la fiscalité professionnelle unique.¹⁹⁰ Ce régime est véritablement fondé sur le partage du pouvoir fiscal entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres (§ 1). Ces deux échelons seront également pris en compte lors du calcul des taux des quatre taxes locales (§ 2).

§ 1. Un régime privilégiant le partage du pouvoir fiscal

235. Ce régime a comme principe et objectif de partager de manière égale les rôles en matière de fiscalité locale (A). Mais ce partage ne fait pas l'unanimité car certains y voient un frein à l'intégration financière du territoire intercommunal (B).

A. Les principes et les objectifs de la fiscalité additionnelle

236. Lorsqu'est voté la mise en place du régime de la fiscalité additionnelle, l'établissement public de coopération intercommunale et chacune de ses communes membres ont un pouvoir égal dans la fixation des taux et la perception des produits des taxes locales¹⁹¹.

237. Concernant les impôts dits « ménages », la commune va voter des taux de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Elle va également voter un taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour la fiscalité économique¹⁹².

238. L'établissement public de coopération intercommunal va également voter un taux sur la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la CFE. C'est ces taux sont dit « additionnels » car ils sont complémentaires aux taux votés par les communes¹⁹³.

239. Comme chaque commune membre, l'intercommunalité va aussi percevoir l'ensemble des produits de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la CFE à la hauteur du taux additionnel qu'elle aura fixé. En plus du vote et de la perception de ces quatre taxes, l'établissement de coopération intercommunale va également disposer de la même autonomie fiscale que les communes membres concernant les politiques d'abattements et d'exonérations sur ses taux additionnels.

¹⁸⁹ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

¹⁹⁰ Cf. Annexe numéro 2.

¹⁹¹ Caisse des Dépôts et Consignations, *Les différents régimes fiscaux des groupements de communes* [en ligne], Territoire Conseil, Coopération Intercommunale Partie 2, 2017, page 8.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Ibid.*

240. La mise en place d'une fiscalité partagée permet une conciliation entre d'un côté, la conservation d'une autonomie fiscale pour les communes membres et d'un autre côté, l'intégration fiscale du territoire intercommunal.

241. En effet, les communes membres gardent une partie de leur pouvoir fiscal en matière de fixation des taux, de perception des produits et de mise en place de politiques d'abattements et d'exonérations. Elles peuvent donc utiliser ces mécanismes de façon autonome pour mettre en place des politiques d'attractivité économique afin d'attirer sur leurs territoires des entreprises, des créateurs d'emploi, des artisans, des commerçants, de nouveaux habitants et se dynamiser.

L'intervention de l'intercommunalité quant à elle pourrait être qualifiée de contrepois à la concurrence que pourraient se livrer les communes entre elles, notamment en essayant de corriger les écarts de richesse et de pression fiscale. L'intervention fiscale de l'intercommunalité va modestement permettre d'homogénéiser une partie de la fiscalité, de garantir un minimum d'intégration et d'uniformité fiscale afin de garder une certaine cohérence financière sur le territoire intercommunal.

B. Un frein manifeste à une totale intégration économique sur le territoire intercommunal

242. Le régime de la fiscalité additionnelle permet un partage du pouvoir fiscal local et une intégration fiscale mesurée. Malgré ces avantages dont peut tirer les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres, certains aimeraient aller plus loin dans l'uniformisation fiscale.

243. Malgré la part que prend l'intercommunalité dans la fixation des taux d'imposition, des abattements et des exonérations, ces taux restent tout de même disparates sur l'ensemble du territoire intercommunal car chaque commune peut décider de sa politique de taux, d'abattements et d'exonération et donc de créer des disparités fiscales.

244. Le partage de fiscalité dite « ménage » n'est pas celui qui pose le plus de problème car la très grande majorité des élus semblent s'accorder sur le fait que les communes doivent garder un pouvoir fiscal concernant la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Surtout qu'en ces périodes de montée en puissance des pouvoirs de l'intercommunalité, les sentiments de dépossession des compétences et des pouvoirs des communes pour en faire progressivement des coquilles vides sont importants.

245. Ce qui pourrait amener à relativiser les avantages ce régime de la fiscalité additionnelle c'est le partage du pouvoir fiscal économique sur la CFE, et cela pour deux raisons. La première tient au fait que, dans le bloc communal, c'est désormais l'intercommunalité qui dispose de la compétence du développement économique et cette compétence s'est renforcée avec le vote de la loi NOTRe du 7 août 2015¹⁹⁴. On peut donc légitimement s'interroger sur la pertinence de la conservation par l'échelon communal du pouvoir de fixation, d'abattement et d'exonération des impôts économiques et principalement la CFE sur un domaine dont il n'a plus la compétence. Et si l'établissement public de coopération intercommunale détient la compétence économique et non plus les communes membres, pourquoi ne pas lui donner l'intégralité du pouvoir fiscal.

246. Un autre sentiment négatif vis-à-vis du régime de la fiscalité additionnelle peut être partagé, surtout par les petites communes rurales qui ont peu d'activités économiques sur leur territoire et qui n'ont pas le choix de voter un taux d'imposition sur la CFE élevé pour garantir la perception d'un minimum de ressources. Souvent, les petites communes rurales se sentent délaissées au profit des communes centres et porteuses de l'économie du territoire. En arguant que l'intercommunalité est un moyen de fonctionner dans un ensemble homogène et solidaire, elles prônent un rééquilibrage et un taux identique de CFE afin qu'elles aient aussi la chance de pouvoir favoriser fiscalement l'implantation des entreprises, des artisans, des commerçants et des créateurs d'emplois. Le débat sur la conservation de

¹⁹⁴ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

ce régime de la fiscalité additionnelle est révélateur des oppositions qu'il peut y avoir entre la ruralité et l'urbanité.

§ 2. Un mode de calcul des taux des quatre taxes prenant en compte l'intercommunalité et ses communes membres

247. Les modalités de calcul du taux de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la CFE vont être différentes si l'on se trouve au moment de la première année ou à partir de la deuxième année de mise en place de la fiscalité additionnelle. Lors de la première année, le calcul des taux se fera en application du principe de variation proportionnelle (A) et par l'application de diverses règles de limitation à partir de la deuxième année (B).

A. La détermination des taux de la première année de mise en place de la fiscalité additionnelle : la variation proportionnelle

248. Lors de la première année de mise en place du régime de la fiscalité additionnelle, l'intercommunalité va déterminer ses taux d'imposition suivant le principe de la variation proportionnelle. La variation proportionnelle des taux peut être définie comme une « *Méthode permettant de faire évoluer l'ensemble des taux des taxes directes locales dans une même proportion, à la hausse ou à la baisse, par application du coefficient de variation entre le produit fiscal attendu par la commune et le produit perçu l'année précédente* »¹⁹⁵. Ces taux seront proportionnels aux taux moyens pondérés des communes qui sont constatés.

249. L'application de ce principe se fait en plusieurs étapes¹⁹⁶.

- Tout d'abord, l'établissement public de coopération intercommunale va faire le point sur les compétences qu'il exerce, celles qui lui seront imposées dans le futur et celles qu'il souhaite exercer.
- Ensuite, il va faire une estimation du produit fiscal attendu la première année de mise en place du régime de la fiscalité unique.
- Enfin, il va calculer le taux moyen pondéré de chacune des taxes (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties et CFE) à partir des données de l'année précédente. Ce taux moyen pondéré se calcule en faisant le rapport entre les produits et les bases et sera multiplié par les bases de l'année en cours afin d'obtenir le produit assuré des communes. Et le rapport entre les produits attendus et les produits assurés des communes permettra de trouver le coefficient de variation proportionnelle qui servira comme base pour la fixation des taux d'imposition par l'organe délibérant intercommunal.

B. La détermination des taux à partir de la deuxième année de la mise en place de la fiscalité additionnelle soumise à plusieurs limitations

250. Les intercommunalités à fiscalité additionnelle vont faire varier leurs taux de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties, de taxe foncière sur les propriétés non bâties et de CFE et les

¹⁹⁵ Wikiterritorial (en ligne), Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

¹⁹⁶ Caisse des Dépôts et Consignations, *Les différents régimes fiscaux des groupements de communes* [en ligne], Territoire Conseil, Coopération Intercommunale Partie 2, 2017, page 11.

fixer suivant les mêmes règles que celles applicables aux communes¹⁹⁷. Mais il existe deux réserves : elles ne peuvent pas utiliser la majoration spéciale du taux de CFE¹⁹⁸ et les taux qu'elles fixent viennent en déduction des taux plafonds communaux.

Elles peuvent faire varier ses taux additionnels soit dans une proportion identique à l'année précédente, soit en respectant certaines règles de lien avec les autres taxes.

251. Il existe plusieurs règles de liens que l'établissement public de coopération intercommunale doit respecter¹⁹⁹.

- La première règle est celle du respect de la variation proportionnelle.
- La deuxième règle est celle de la variation différenciée qui est soumise à un encadrement strict. Pour une variation à la hausse ou à la baisse du taux de la taxe d'habitation, l'intercommunalité est libre. Mais cette décision aura une incidence sur la fixation des taux la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la CFE. La variation du taux de CFE est quant à elle liée soit à la variation du taux moyen des deux taxes foncières et de la taxe d'habitation pondéré par l'importance des bases de ces trois taxes, soit à la variation du taux de la taxe d'habitation. Pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la variation du taux est corrélée au taux de la taxe d'habitation. Enfin, la variation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties n'est soumise à aucune règle de lien et son taux peut être fixé librement.

252. Mais grâce à des dérogations, il existe des possibilités pour l'établissement public de coopération intercommunale de diminuer le taux de certaines taxes en passant outre ces règles de liens.

253. Il existe un mécanisme qui donne la possibilité à l'intercommunalité de diminuer le taux de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et/ou de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Pour se faire, le taux de la taxe concernée par la diminution doit être supérieur au taux moyen national de la taxe et au taux de CFE. De plus, le taux ne doit pas être diminué en deçà du plus élevé de ces deux taux²⁰⁰.

254. La loi prévoit également un mécanisme qui donne la possibilité pour l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle de baisser son taux de taxe d'habitation sans diminuer les taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties et de CFE²⁰¹. Deux conditions doivent tout de même être remplies : le taux de taxe d'habitation de l'année précédente doit être supérieur au taux moyen national de la taxe d'habitation et inférieur au taux de CFE intercommunal ; et le taux de CFE de l'année précédente doit être inférieur au taux moyen national de la CFE.

255. Une diminution en deçà de ces seuils entraîne automatiquement l'application des règles de lien entre les taux.

256. Enfin, la variation à la hausse d'un taux par l'intercommunalité est plafonnée²⁰². Les taux de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties peuvent être deux fois et demi supérieurs à la moyenne des communes, des départements et du niveau national. De plus, le taux de la CFE ne pourra pas être supérieur à deux fois la moyenne nationale. Enfin, l'addition des taux de l'intercommunalité à fiscalité additionnelle et des taux de chaque commune membre doit respecter ces plafonds. Si non, les taux des communes membres baisseront.

¹⁹⁷ Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, *BOI-IF-COLOC-20-30-10-20160912* [en ligne], 12 septembre 2016.

¹⁹⁸ Article 1636 B *sexies* I.3 du CGI.

¹⁹⁹ Ministère de l'Intérieur, *Guide pratique du vote des taux des impôts directs locaux et taxes assimilées*, [en ligne], DGCL, avril 2018, page 50.

²⁰⁰ *Op. cit.*, Ministère de l'Intérieur, page 56.

²⁰¹ *Op. cit.*, Ministère de l'Intérieur, page 57.

²⁰² Caisse des Dépôts et Consignations, *Les différents régimes fiscaux des groupements de communes* [en ligne], Territoire Conseil, Coopération Intercommunale Partie 2, 2017, page 15.

Section 2. Le régime de la fiscalité professionnelle unique, gage d’un renforcement supplémentaire de d’intégration fiscale

257. Le régime de la fiscalité professionnelle unique est obligatoire pour les métropoles, les communautés d’agglomération, les communautés urbaines créées après la loi du 12 juillet 1999 et les intercommunalités issues d’une fusion d’établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique. Même s’il reste optionnel pour les communautés de communes, la carte intercommunale²⁰³ est en grande majorité régie par ce régime fiscal professionnel unique.

258. Ce régime fiscal permet un transfert entier de la fiscalité professionnelle des communes à l’intercommunalité (§ 1) afin de lui donner le pouvoir fiscal lié à la compétence du développement économique qu’elle exerce. Mais cette perte fiscale pour les communes sera néanmoins compensée pour garantir une neutralité financière et un rééquilibrage fiscal au moment de transfert de compétences (§ 2).

§ 1. Un régime fiscal organisant un transfert de la fiscalité économique locale

259. Ce régime va opérer un transfert de la fiscalité professionnelle des communes membres au profit de l’établissement public de coopération intercommunale. L’intercommunalité va donc reprendre la main sur les impôts économiques (A). Mais cela ne se fera pas sans un sentiment, pour les communes, d’une limitation évidente de leur autonomie fiscale (B).

A. L’appropriation de la fiscalité économique par l’intercommunalité

260. Recourir au régime à fiscalité professionnelle unique, c’est mettre en place un principe de substitution des communes par l’intercommunalité afin de renforcer les objectifs d’intégration fiscale sur le territoire (1) Cela va aussi avoir pour conséquences l’application de certaines règles de limitations et de dérogations en matière de fixation des taux d’imposition économique (2).

1. Le principe de substitution et les objectifs d’intégration de la fiscalité professionnelle unique

261. Lorsqu’un établissement public de coopération intercommunale opte pour le régime de la fiscalité professionnelle unique, il va se substituer aux communes membres pour l’application des dispositions relatives à la fiscalité économique²⁰⁴. En effet, les intercommunalités vont percevoir la contribution économique territoriale (CET) composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), des impositions forfaitaires de réseau (IFER) et de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). En plus de la perception, elles ont un pouvoir de modification sur le taux de la CFE et sur le coefficient multiplicateur de la TASCOM²⁰⁵. L’établissement public de coopération intercommunale va aussi voter les taux additionnels, les abattements et les exonérations de la taxe d’habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

²⁰³ Cf. Annexe numéro 2.

²⁰⁴ Caisse des Dépôts et Consignations, *Les différents régimes fiscaux des groupements de communes* [en ligne], Territoire Conseil, Coopération Intercommunale Partie 2, 2017, page 8.

²⁰⁵ *Op. cit.*, Caisse des Dépôts et Consignations, page 36.

262. Les communes ne votent donc plus le taux de la CFE et ne perçoivent plus le produit de cette taxe. Mais comme l'intercommunalité, elles continuent à voter les taux de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties et d'en percevoir le produit.

263. Sur son avis d'imposition, le contribuable trouvera le taux intercommunal unique de CFE ainsi que les taux additionnels de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties à côté des taux communaux et départementaux.

264. Cette reprise en main par l'intercommunalité de la fiscalité économique va permettre de réduire les écarts de taux existants et de diminuer les phénomènes de concurrence en matière d'accueil d'entreprises qui pourraient y avoir entre les communes. En effet, une harmonisation des taux encouragera une implantation plus homogène des entreprises sur le territoire intercommunal en évitant que les communes ne se livrent à une compétition fiscale et à des rivalités économiques.

265. La mise en place d'une fiscalité professionnelle unique permet aussi de mutualiser les éventuels risques économiques. Lorsqu'une entreprise ferme ou réduit son activité, les produits de la fiscalité économique vont diminuer. C'est donc l'établissement public de coopération qui supportera cette perte de ressources à la place de la commune impactée par les difficultés économiques.

266. Enfin, ce régime fiscal va favoriser un accompagnement équilibré des politiques économiques sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunal. La mise en place d'un taux unique de CFE, d'exonérations ou encore d'une politique fiscale sur le foncier encourage une dynamique économique sur l'ensemble du territoire. Cela permet aux communes rurales d'avoir l'opportunité d'accroître leur vitalité économique, de participer au développement du territoire et de devenir progressivement un acteur situé sur le même plan que les autres communes plus urbaines.

2. La fixation des taux sous le régime de la fiscalité professionnelle unique : entre limitations et dérogations

267. Pour la fixation des taux de CFE, le code général des impôts dispose en son article 1636 B decies, II que les établissements publics de coopération intercommunale ayant choisi le régime de la fiscalité professionnelle unique « votent le taux de la cotisation foncière des entreprises dans les limites définies au b du 1, au 2, au 3 et au 5 du I de l'article 1636 B sexies et à l'article 1636 B septies. »

268. Cette fixation des taux de CFE est limitée par des liens envers d'autres taxes.

269. Au moment de la première année de mise en place du régime de la fiscalité professionnelle unique, le code général des impôts²⁰⁶ prévoit que le taux de CFE qui sera voté ne pourra dépasser le taux moyen de la CFE des communes membres qui aura été constaté l'année précédente. Et ce taux devra également être pondéré par l'importance relative des bases de ces communes.

270. Une fois la première année de mise en place du régime de la fiscalité professionnelle unique passée, l'intercommunalité pourra augmenter ou diminuer ses taux de CFE sous réserve de respecter certaines limites.

271. En effet, une augmentation du taux de CFE va se trouver liée, et donc limitée, à la variation de deux taux de référence²⁰⁷ : la variation du taux moyen de la taxe d'habitation qui aura été constatée sur l'ensemble des communes membres ou, si la variation est moindre, la variation du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières de ces communes membres, constatée l'année précédant celle où l'intercommunalité vote son taux de CFE.

²⁰⁶ Article 1609 nonies C, III, 1^o, a, CGI.

²⁰⁷ Ministère de l'Intérieur, *Guide pratique du vote des taux des impôts directs locaux et taxes assimilées*, [en ligne], DGCL, avril 2018, page 72.

272. Inversement, l'établissement public de coopération intercommunale devra baisser son taux de CFE dans une proportion au moins égale à la baisse du taux de la taxe d'habitation ou à celle du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières, soit à la plus importante des diminutions quand ces deux taux diminuent²⁰⁸.

273. Précisions que ce taux moyen pondéré de la taxe d'habitation se calcule en effectuant le rapport entre les produits de la taxe d'habitation et les bases nettes d'imposition des communes correspondantes. Quant au taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières, il se calcule en faisant le rapport entre la totalité des produits de ces trois taxes et la somme des bases nettes des communes correspondantes²⁰⁹.

274. La fixation du taux de CFE par l'intercommunalité est aussi plafonnée et ne peut dépasser une certaine limite. En effet, le taux de CFE qui est voté par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique et celui fixé par les communes membres ne peut pas dépasser deux fois le taux moyen de CFE constaté au niveau national l'année précédente (52,58% en 2018²¹⁰).

275. Enfin, il existe trois cas de dérogation aux règles de lien qui existent pour la fixation des taux de CFE.

276. Tout d'abord, l'intercommunalité a la possibilité de faire appliquer une majoration spéciale du taux de CFE²¹¹. Pour se faire, l'établissement public de coopération intercommunal doit répondre à deux conditions. Dans la première condition, le taux de CFE qui est voté par l'intercommunalité doit être au-dessous du taux de la CFE moyen constaté l'année précédente sur le plan national (26,29% en 2018²¹²). Dans la deuxième condition, il faut que le que le taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières des communes membres soit au-dessus du taux moyen de ces taxes constaté sur le plan national (18,24% en 2018²¹³). Ce taux dérogatoire de CFE que peut voter l'intercommunalité est un taux maximum et l'organe délibérant peut tout à fait retenir un taux qui sera en deçà de celui qui aura été obtenu.

277. Autre dérogation, celle de la possibilité pour un établissement public de coopération intercommunal de reporter sur trois années suivantes son droit d'augmentation de son taux de CFE qui n'a pas été appliqué²¹⁴. Trois conditions sont nécessaires²¹⁵ pour permettre à l'intercommunalité d'avoir le droit d'augmenter son taux de CFE de cette façon. Premièrement, elle ne doit pas recourir l'année même à la dérogation de la majoration spéciale du taux de CFE. Deuxièmement, elle ne peut pas augmenter son taux de CFE par ce biais à un niveau supérieur au taux moyen de la CFE au niveau national. Troisièmement, l'établissement public de coopération intercommunale ne doit pas avoir voté pendant trois années consécutives un taux de CFE qui sera égal au taux maximum de CFE.

278. Dernière dérogation²¹⁶, l'intercommunalité qui dispose d'un taux de CFE inférieur à 75% de la moyenne du taux de CFE de sa catégorie sur le plan national peut ramener son taux de CFE à la moyenne de sa catégorie sans provoquer une augmentation du taux supérieure à 5%.

279. Pour ce qui est des taux additionnels de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties sous l'empire du régime de fiscalité professionnelle unique, les intercommunalités ont la faculté de choisir deux modalités de fixation. Elles peuvent soit voter des taux par variation proportionnelle, soit en respectant le dernier alinéa du 1 du I de l'article

²⁰⁸ *Op. cit.*, Ministère de l'Intérieur, page 73.

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ Direction générale des finances publiques, *Éléments de référence nationaux de fiscalité directe locale 2017 pour 2018* [en ligne], février 2018, page 1.

²¹¹ Article 1636 B sexies, I, 3°, CGI.

²¹² *Op. cit.* Direction générale des finances publiques, février 2018, page 1.

²¹³ *Op. cit.* Direction générale des finances publiques, février 2018, page 2.

²¹⁴ Article 1636 B decies, IV, CGI.

²¹⁵ Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, *BOI-IF-COLOC-20-40-40-30-20160912* [en ligne], 19 septembre 2016.

²¹⁶ Article 1636 B sexies, I°, 5, CGI.

1636 B *sexies* du code général des impôts qui dispose que « *le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la taxe d’habitation* ».

B. La limitation évidente de l’autonomie fiscale pour les communes

280. Le recours au régime de la fiscalité professionnelle unique accorde davantage de prérogatives fiscales à l’établissement public de coopération intercommunale qui va pouvoir fixer le taux, décider des abattements et des exonérations de la fiscalité économique. Ce régime fiscal n’est donc pas sans inconvénient pour les communes membres d’une intercommunalité à fiscalité professionnelle unique.

281. En effet, c’est un régime qui va pénaliser les communes urbaines et périphériques porteuses de l’économie du territoire intercommunal. Certes la perte des produits fiscaux de la CFE par les communes sera compensée par une attribution de compensation, mais la somme de cette compensation n’est pas évolutive, elle restera figée. Ce régime fiscal ne prend donc pas en compte les évolutions annuelles dans communes en termes d’implantations ou de fermetures d’entreprises ou de commerces et ne s’adapte pas aux situations économiques.

282. Il existe aussi des problèmes en matière de compensation. Le régime de la fiscalité professionnelle unique ne tient pas compte de la richesse produite par l’ancienne taxe professionnelle pour reverser aux communes leurs dus. C’est le cas de la commune de Chalandray²¹⁷ qui avait un produit de taxe professionnelle évalué à 52 804 € en 2007 et un montant potentiel de reversement dans le cadre de la fiscalité professionnelle unique de 94 042 €. Soit un manque à gagner annuel de 40 000€ environ.

283. Enfin, l’harmonisation de la fiscalité économique par la mise en place d’un taux unique de CFE sur tout le territoire intercommunal ne favorise pas les initiatives communales en termes d’accueil des entreprises et des commerces. Une concurrence saine entre les communes pourrait leur permettre d’encourager la mise en place de politiques publiques dynamiques afin de les rendre plus attractives aux yeux des chefs d’entreprises, des créateurs d’emplois et des commerçants. Mais un taux unique de CFE freine ces initiatives car les communes subissent un taux qu’elles n’ont pas décidé et uniforme sur l’ensemble du territoire intercommunal.

Les communes où sont implantées les entreprises et les emplois vont devoir donner l’intégralité de leur pouvoir fiscal économique à l’établissement public de coopération intercommunale. C’est donc pour elles la fin de la maîtrise des politiques de taux, d’abattements et d’exonération en matière de CFE. Elles ne pourront plus mettre en place des politiques fiscales sur leurs territoires et perdront donc un pouvoir fiscal stratégique et politique. L’autonomie fiscale des communes en matière économique est donc en réalité supprimée.

284. Le régime de la fiscalité professionnelle unique, de par sa difficulté à s’adapter à la situation économique du territoire et à la perte du pouvoir fiscal sur la fiscalité professionnelle, est souvent décrié par les communes centres qui regroupent la majorité des entreprises et des commerces. Avant le vote de la mise en place du régime de la fiscalité professionnelle unique, le Président de l’établissement public de coopération intercommunale devra donner des garanties de juste compensation aux communes les plus sceptiques et faire de la pédagogie pour rassurer celles qui s’inquiètent de la perte de leur pouvoir fiscal.

²¹⁷ RIGOLLET Claudette, *FPU : Avantages ! Inconvénients !* (en ligne), Site internet de la commune de Chalandray, 12 mai 2013.

§ 2. Les attributions de compensation lors de transferts de charges : neutralité financière et rééquilibrage fiscal

285. Les attributions de compensation reposent sur le principe de la neutralité budgétaire mis en place lors du passage au régime de la fiscalité professionnelle unique. L'établissement public de coopération intercommunale va donc bénéficier des produits de la fiscalité économique et restituer aux communes membres le produit de la fiscalité qui a été perçu lors du transfert des ressources économiques en déduisant la charge nette des compétences qui ont été transférées. Ces attributions de compensation ont pour but de garantir la neutralité financière des intercommunalités et des communes lors des transferts de compétences. Une fois le montant des charges transférées évalué (A), ces attributions de compensation seront fixées par l'intercommunalité (B).

A. L'évaluation singulière du montant des charges transférées

286. L'évaluation du montant des charges transférées doit respecter un encadrement juridique strict. Effectivement, c'est la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), un organe stratégique et incontournable, qui sera la seule compétente en la matière (1). De plus, cette évaluation va devoir obéir à diverses règles de calcul, nécessiter le vote d'un rapport et requérir des arbitrages politico-financiers (2)

1. La commission locale d'évaluation des charges transférées : l'organe stratégique et incontournable de l'évaluation du transfert de charges

287. La définition et le fonctionnement de la CLECT est régi par deux articles se trouvant dans deux codes différents : l'article 1609 nonies C IV du Code Général des Impôts²¹⁸ et l'article L.5219-5, XII du Code général des Collectivités Territoriales²¹⁹. Mais les textes laissent beaucoup de souplesse sur sa mise en place et son organisation et la jurisprudence a permis de clarifier certains points.

288. Cette commission a pour rôle principal « *d'évaluer les transferts de charges* »²²⁰ liées à un transfert de compétence entre les communes membres et l'établissement public de coopération intercommunal ayant choisi le régime de la fiscalité professionnelle unique. Elle se réunit lorsqu'une ou plusieurs communes vont transférer une ou plusieurs compétences à l'intercommunalité et quand l'intercommunalité souhaite restituer aux communes une ou plusieurs compétences. La CLECT va devoir garantir une équité financière entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres en faisant œuvre de transparence et de neutralité afin que les transferts de charges se déroulent dans un climat de confiance. La souplesse des textes va permettre de donner la possibilité à cette commission d'être un acteur de concertation et pas qu'une simple instance d'évaluation. Car en plus de ce rôle d'évaluation, la CLECT est chargée de remettre « *un rapport évaluant le coût net des charges transférées* »²²¹ qui sera soumis au vote des communes et pour information à l'organe délibérant intercommunal.

²¹⁸ Article 169 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

²¹⁹ Articles 92 et 93 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

²²⁰ Article 1609 nonies C IV alinéa 1, CGI.

²²¹ Article 1609 nonies C IV alinéa 7, CGI.

289. La création d’une CLECT n’est pas facultative mais de droit. Cette obligation est mentionnée à l’article 1609 nonies C IV alinéa 1 du code général des impôts qui précise qu’« *il est créé entre l’établissement public de coopération intercommunale (...) et les communes membres une commission locale chargée d’évaluer les transferts de charges* » et ce lorsque l’établissement public de coopération intercommunale est sous le régime de la fiscalité professionnelle unique.

290. Concernant le fonctionnement et l’organisation de cette commission, les textes laissent une grande souplesse à l’intercommunalité. Mais la CLECT a la possibilité de se doter d’un règlement intérieur au moment de sa création afin d’établir des règles de fonctionnement, d’organisation et éviter les risques de flous organisationnels et les dysfonctionnements. Évidemment, ce règlement intérieur ne pourra en aucun cas contrevenir aux règles présentes dans la loi et le règlement en matière de désignation des membres ou de composition, même si ces règles apparaissent floues ou non-adaptées à une situation intercommunale particulière.

291. En effet, la composition de la CLECT et la répartition des sièges est très strictement encadrée.

292. La CLECT élit un Président et un Vice-Président parmi ses membres ; le Président convoque la commission, détermine l’ordre du jour, préside les séances et peut se faire remplacer s’il est empêché ou absent par le Vice-Président²²².

293. En matière de désignation des membres de la CLECT, un flou juridique a été tranché entre une désignation au niveau de l’échelon communal ou au niveau de l’échelon intercommunal. En effet, le code général des collectivités territoriales précise que « *Le conseil municipal procède à la désignation de ses membres ou de délégués pour siéger au sein d’organismes extérieurs dans les cas et conditions prévus par les dispositions du présent code et des textes régissant ces organismes. [...]* »²²³. En principe, comme la CLECT est un organisme extérieur à la commune, chacune d’elles devraient voter pour décider quels seront les élus y siégeront. Ce n’est donc pas à l’établissement public de coopération intercommunale de les désigner. De plus, l’article 1609 nonies C IV du code général des impôts emploie la notion de « *représentants* »²²⁴. Et ces représentants communaux d’organismes extérieurs sont généralement désignés par les conseils municipaux (conseil d’administration d’hôpitaux, de collèges ou de lycées, syndicats divers, etc.). De plus, cette solution de désignation par les conseils municipaux a été confirmée par le Tribunal Administratif d’Orléans qui a précisé dans son arrêt en date du 4 août 2011 que « *les membres des conseils municipaux des communes appelés à siéger à la commission locale chargée d’évaluer les transferts de charges entre les communes et l’établissement public de coopération intercommunale ne peuvent être légalement désignés que par le conseil municipal des communes membres de l’établissement public de coopération intercommunale* »²²⁵.

294. Mais cet arrêt du Tribunal Administratif d’Orléans n’a pas été confirmé par une Cour Administrative d’Appel ou par le Conseil d’État. De plus, l’exemple de la désignation des membres de la CLECT de la Communauté de Communes Couserans-Pyrénées va à l’encontre des textes et de la jurisprudence. En effet, aucune commune membre de cette communauté de communes n’a voté pour désigner les membres qui siégeront dans cette commission. Lors d’un conseil communautaire en date du 6 juillet 2017, le Président de la communauté de communes avait proposé que tous les maires siègeraient. Après débat, le Président a proposé que tous les élus communautaires soient membres de la CLECT, et cela contrairement à ce que prévoit le code général des collectivités territoriales et la jurisprudence. Une délibération intercommunale²²⁶ a donc désigné les membres de la CLECT, délibération qui n’a pas fait l’objet de contentieux lors du contrôle de légalité.

295. Juridiquement, la désignation par les conseils municipaux est la solution la plus viable pour éviter l’annulation de la délibération qui met en place la CLECT. Mais force est de constater qu’une

²²² Article 1609 nonies C IV alinéa 2, CGI.

²²³ Article L.2121-33, CGCT.

²²⁴ Article 1609 nonies C IV alinéa 1, CGI.

²²⁵ Tribunal Administratif d’Orléans, 4 août 2011, *Commune de Gien*, n°1101381, considérant 9.

²²⁶ Cf. Annexe numéro 3.

désignation par le conseil municipal est « *rarement respectée* »²²⁷ et rend facilement possible une désignation par l'organe délibérant intercommunal.

296. Quant à la répartition des sièges à la CLECT, celle-ci est libre. Les textes de lois n'abordent pas cette question. Mais l'article 1609 nonies C IV alinéa 1 du code général des impôts fixe tout de même deux impératifs, à savoir que la commission « *est composée de membres des conseils municipaux des communes concernées ; chaque conseil municipal dispose d'au moins un représentant.* » La CLECT doit donc accorder un siège minimum par commune et les membres ne peuvent être que des conseillers municipaux de ces communes.

297. En revanche, plusieurs cas de répartition possibles des sièges peuvent être décidés par l'établissement public de coopération intercommunal à condition de respecter ces deux obligations. Par exemple, dans la communauté de communes Couserans-Pyrénées, comme dit précédemment, l'ensemble des élus communautaires sont membres de la CLECT. Dans la communauté d'agglomération Grand Verdun, il n'y a qu'un seul représentant par commune qui siège à la CLECT²²⁸. Enfin, dans la communauté urbaine d'Arras, la répartition des sièges est déterminée par des critères comme la démographie des communes membres.²²⁹

298. Précision supplémentaire, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit des modalités de représentation des groupes politiques (majorité ou opposition) ou en matière de parité dans la CLECT.

299. Concernant la désignation des membres de la CLECT, la loi n'impose pas une élection ou une nomination. Les deux modes de désignation sont possibles. C'est ce que confirme une réponse ministérielle du 1^{er} avril 2010 qui énonce que « *concernant les modalités de désignation des membres de la CLECT, la loi ne prévoit rien. Deux solutions peuvent être envisagées : l'élection ou la nomination* »²³⁰.

300. Enfin, concernant la composition de la CLECT dans le temps, il existe plusieurs cas d'évolution. Le premier est lié à la fin des mandats. En effet, la CLECT dure un mandat et elle doit être renouvelée à chaque élection municipale et intercommunale. Le deuxième se situe pendant la durée du mandat pour supprimer, remplacer ou ajouter des membres lors du retrait d'une commune de l'intercommunalité, lors d'une déchéance ou une démission d'élus ou lors d'une fusion ou d'un ajout d'une commune sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale.

301. Ces cas d'évolution n'étant pas encadrés par la loi, sauf par déduction en cas d'intégration d'une nouvelle commune ou de fusion car la présence d'un représentant par commune minimum est impérative, ces situations sont fortement encouragées à être inscrites dans le règlement intérieur de la CLECT afin de les anticiper.

2. *L'évaluation des transferts charges : entre règles de calcul, rapport obligatoire et arbitrages politico-financiers*

302. L'évaluation des charges transférées est très encadrée par la loi et ce pour éviter les dérives et les dangers relatifs à la sous-estimation de ces transferts.

²²⁷ LANDOT Éric, « CLETC : quelle désignation ? quel mode d'emploi ?... et quelles incertitudes persistantes au lendemain de la loi de finances pour 2016 ? » [en ligne], *Publication Cabinet Landot et associés*, janvier 2016.

²²⁸ Association des Communautés de France, Territoire Conseil et Partenaires Finances Locales, *Transfert de compétences et Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Conditions de mise en place, organisation et modalités de fonctionnement* [en ligne], mai 2017, page 7.

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ Réponse du Secrétariat d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, *Rôle de la commission locale d'évaluation des charges transférées* [en ligne], JO Sénat du 1er avril 2010 page 829.

303. Concernant les modalités pratiques d'évaluation, c'est la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales²³¹ et son article 183 qui va amener le code général des impôts à distinguer deux types de dépenses²³² et donc deux façons d'évaluer les charges transférées : celles qui sont liées à des équipements et celles de fonctionnement non liées à un équipement.

304. Les charges relatives à des dépenses liées à des équipements sont calculées sur la base d'un coût annualisé moyen intégrant le coût de réalisation, d'acquisition ou de renouvellement de l'équipement ainsi que les charges financières et les dépenses d'entretien. Ces dépenses sont prises en compte pour une durée d'utilisation normale ramené à une année.

305. Les charges relatives à des dépenses de fonctionnement non liées à un équipement quant à elles sont calculées d'après leur coût réel dans les budgets ou les comptes administratifs des communes au moment de l'exercice précédant le transfert de compétence. Le juge administratif a pu préciser les éléments à ne pas intégrer dans la notion de « *coût réel* » dans un arrêt de 2014²³³. C'est le cas par exemple des ressources provisoires qui ne sont pas considérées comme liées à des charges transférées et ne doivent donc pas être intégrées dans le calcul du coût réel des dépenses.

306. Le code général des impôts va aussi garantir un encadrement concernant le rapport de la CLECT qu'elle doit établir pour évaluer chaque transfert de charges. L'alinéa 7 de l'article 1609 nonies C, VI de ce code précise les modalités juridiques en termes de calendrier, de vote, de transmission et aussi de contentieux concernant un rapport pourtant qualifié de « *simple document préparatoire* »²³⁴ à la validation des attributions de compensation et ayant pour but « *d'éclairer pleinement la décision du conseil communautaire* »²³⁵. La réponse ministérielle à cette question écrite nous renseigne aussi sur la portée normative de ce rapport qui semble être toute relative. Car même si l'organe délibérant « *ne peut statuer que sur la base d'évaluations expresses figurant dans le rapport* »²³⁶ et « *ne peut se reconnaître la faculté d'introduire de lui-même des éléments nouveaux non expertisés et non chiffrés par la CLECT* »²³⁷, il peut néanmoins « *s'écarter des préconisations qui y sont contenues ou ne retenir qu'une partie des facteurs de compensation* »²³⁸, garder une certaine liberté de décision et ne pas être contraint par ce rapport.

306. Ce rapport est obligatoire dès lors qu'il y a des transferts de charges entre une intercommunalité et ses communes membres. La CLECT a neuf mois pour l'établir à compter du transfert des charges. Chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale ont, à partir de sa transmission par le Président de l'intercommunalité, trois mois pour l'approuver à la majorité qualifiée. Concernant cette majorité qualifiée, le code général des impôts fait référence au « *premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales* »²³⁹ et prévoit une adoption du rapport de la CLECT si l'expression favorable des conseils municipaux représente deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale ou l'inverse. Ce rapport est aussi transmis « *à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale* »²⁴⁰.

307. Mais il existe des cas où le rapport de la CLECT n'est pas approuvé : soit par un défaut de transmission dans le délai de neuf mois, soit par un défaut d'adoption dans les conditions de majorité prévues par la loi. Pour faire face à ces situations de blocage et tout de même garantir une certaine

²³¹ Article 183, Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

²³² Article 1609 nonies C, IV, alinéas 4 et 5, CGI.

²³³ Cour Administrative d'Appel de Nantes, 4ème chambre, 21 février 2014, 12NT02774.

²³⁴ Réponse du Ministre chargé de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, *Question écrite n°23253* [en ligne], JO du 30 juillet 2013, page 8240.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ Article 1609 nonies C, IV, alinéas 7, CGI.

²⁴⁰ *Ibid.*

neutralité financière lors d’un transfert de charge, l’alinéa 8 de l’article 1609 nonies C, VI du code général des impôts modifié par l’article 148 de la loi de finances pour 2017²⁴¹ prévoit et impose une reprise en main de l’évaluation par « le représentant de l’État dans le département ». C’est donc le préfet qui va constater par arrêté le coût net des charges transférées.

308. Le coût net des charges transférées va être calculé en distinguant de nouveau les dépenses de fonctionnement non liées à un équipement et les dépenses liées à un équipement. Les dépenses de fonctionnement non liées à un équipement sont évaluées sur les trois années précédant le transfert, d’après la moyenne des dépenses figurant dans les comptes administratifs et actualisée selon l’indice des prix hors tabacs constaté à la date du transfert²⁴². Pour les dépenses liées à un équipement, le préfet va les évaluer sur les sept années précédant le transfert, également d’après la moyenne des dépenses figurant dans les comptes administratifs et actualisée selon l’indice de la formation brute de capital fixe des administrations publiques constaté à la date du transfert²⁴³.

309. C’est justement pour éviter ces blocages et aussi les crispations de certaines communes que ces évaluations de transfert de charges doivent aussi laisser la place à des négociations et des arbitrages politico-financiers.

310. Les travaux de la CLECT permettent aussi de trouver une ligne de partage entre une approche collective du territoire intercommunal et une approche individuelle des communes membres comme mutualiser les charges de centralité afin de rassurer la commune la plus importante ou de moduler le coût des charges pour inciter une commune à transférer une compétence convoitée par l’intercommunalité.

311. L’évaluation financière de ces transferts est aussi une étape majeure dans le partage des ressources et des charges. Les choix qui sont faits dans le rapport de la CLECT et par l’organe délibérant intercommunal ont des répercussions importantes sur le moyen et long terme en matière de marge de manœuvre ou de rigidité financière.

312. De plus, certains transferts de compétences peuvent avoir une dimension politique dans certains territoires intercommunaux notamment en matière de pilotage des politiques publiques locales et d’intégration communautaire.

313. C’est donc un travail important de dialogue et de conciliation que doit mener en amont l’intercommunalité avec ses communes membres pour éviter les blocages de vote et les crispations afin de renforcer la valeur et le rôle du rapport de la CLECT, les négociations financières et les accords politiques.

B. Les différents modes de fixation des attributions de compensation

314. C’est l’article 1609 nonies C, V du code général des impôts qui va règlementer le calcul et le mode de fixation du montant des attributions de compensation. Il va prévoir un principe général de calcul basé sur la non-indexation de ces attributions (1) et un régime dérogatoire prévoyant des cas de révision (2).

²⁴¹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

²⁴² Article 1609 nonies C, IV, alinéas 8, CGI.

²⁴³ *Ibid.*

1. Le principe général de fixation du montant des attributions de compensation : la non-indexation

315. Une attribution de compensation communale est composée de deux éléments²⁴⁴ :

- une composante fiscale²⁴⁵ : elle correspond à la somme des produits issus de la fiscalité professionnelle perçus par une commune l'année précédant le passage en fiscalité professionnelle unique (CFE, CVAE, IFR, TASCOT). Le montant de cette somme est figé. Peuvent également être prises en compte dans ces ressources certaines compensations de l'État ou des redevances.
- une composante charge²⁴⁶ : elle correspond au coût net des charges qui sont transférées par les communes à l'intercommunalité calculé par la CLECT. Le montant de cette somme peut évoluer dès qu'une commune membre transfère des charges nettes à l'établissement public de coopération intercommunale.

316. Et c'est en effectuant la différence entre ces deux composantes que l'on calcule une attribution de compensation.

317. Ces attributions de compensation sont des dépenses obligatoires et ne sont pas indexées²⁴⁷, c'est donc un montant qui ne peut évoluer uniquement que si une décision est prise par l'organe délibérant intercommunal. Leurs montants sont calculés lors de la création ou d'une transformation d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique et réévaluées à chaque transfert de compétence et donc de charges²⁴⁸. Le montant des attributions de compensation versé à chaque commune est figé jusqu'à la prochaine révision et cela même si le contexte économique et financier du territoire change.

318. Il est possible pour une commune que le montant de ses charges transférées (composante charges) soit supérieur aux produits de sa fiscalité professionnelle (composante fiscale). L'attribution de compensation est alors négative²⁴⁹. Dans ce cas, la commune peut verser une attribution de compensation à l'établissement public de coopération intercommunal. Ce n'est qu'une simple possibilité.

319. La loi de finances pour 2017²⁵⁰ a imposé au Président de l'intercommunalité de présenter un rapport « sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences »²⁵¹ qui sera débattu, acté et obligatoirement transmis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

320. C'est l'organe délibérant de l'intercommunalité qui adopte les attributions de compensation soit en se conformant au rapport de la CLECT, soit en passant outre en choisissant une voie dérogatoire de fixation.

²⁴⁴ Association des Communautés de France, Territoire Conseil et Partenaires Finances Locales, *Transfert de compétences et Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Conditions de mise en place, organisation et modalités de fonctionnement* [en ligne], mai 2017, page 26.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Article 1609 nonies C, V, 1^o, alinéa 1, CGI.

²⁴⁸ Article 1609 nonies C, V, 2^o, alinéa 7, CGI.

²⁴⁹ Article 1609 nonies C, V, 1^o, alinéa 2, CGI.

²⁵⁰ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

²⁵¹ Article 1609 nonies C, V, 2^o, alinéa 7, CGI.

2. Les dérogations au principe général de fixation du montant des attributions de compensation : les cas de révisions

321. Le calcul des attributions de compensation est très encadré par les textes et leurs montants ne peuvent pas être indexés. Mais la loi donne néanmoins la possibilité pour les intercommunalités de mettre en place des procédures dérogatoires de révision dans des circonstances bien précises. Il existe quatre modalités de révision dérogatoires qui sont prévues par le code général des impôts.

322. La première est une fixation dite « libre »²⁵² par l'exécutif intercommunal. Comme son nom l'indique, l'organe délibérant peut librement modifier le montant des attributions de compensation mais il doit cependant tenir compte du rapport de la CLECT. Il peut convoquer une nouvelle CLECT pour permettre l'introduction de nouveaux éléments qui n'étaient pas expertisés et chiffrés. Cette possibilité n'était que peu utilisée jusqu'à présent car elle nécessitait l'unanimité de l'organe délibérant pour qu'elle puisse être choisie. Mais des modifications législatives ont permis d'assouplir cette condition de vote trop rigides. En effet, l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2014²⁵³ a remplacé la règle de l'unanimité par un vote à la majorité des deux tiers du conseil communautaire avec l'accord de la totalité des conseils municipaux. Un an plus tard, la loi de finances pour 2016²⁵⁴ a de nouveau assoupli les modalités de vote pour recourir à cette procédure dérogatoire de fixation. Désormais, il est requis le vote de la majorité des deux tiers de l'organe délibérant intercommunal, non plus avec l'accord de tous les conseils municipaux, mais avec seulement l'accord des conseils municipaux des communes dites « intéressées ».

323. La deuxième possibilité de révision dérogatoire des attributions de compensation doit relever d'une fusion d'établissements publics de coopération intercommunale ou d'une modification du périmètre de l'intercommunalité²⁵⁵. Ces évolutions de périmètres intercommunaux ne vont pas modifier les montants des attributions de compensation pour les communes déjà membres de l'intercommunalité mais uniquement ceux des communes concernées par une adhésion ou une fusion. Deux modalités de mise en place de cette dérogation sont possibles²⁵⁶.

- La première modalité donne la possibilité à l'intercommunalité de réviser par délibération les attributions de compensation à la majorité des deux tiers du conseil communautaire pendant les deux premières années après la modification du périmètre. Mais cette possibilité est encadrée : les montants modifiés des attributions de compensation ne peuvent pas être supérieurs de 30% au montant des attributions de compensation initiales et ces nouveaux montants d'attribution de compensation ne doivent pas représenter plus de 5% des recettes réelles de fonctionnement de la commune membre l'année précédant la révision²⁵⁷.
- La deuxième modalité donne la possibilité à l'établissement public de coopération intercommunale de mettre en place une modification libre des attributions de compensation et sans limite d'encadrement des variations²⁵⁸. Pour se faire, un vote à la majorité des deux tiers de l'organe délibérant de l'intercommunalité et des conseils municipaux des communes « intéressées » est nécessaire.

324. Une troisième modalité de révision dérogatoire des attributions de compensation est possible lorsqu'est constaté une baisse des bases imposables sur le territoire intercommunal²⁵⁹. Lorsque les

²⁵² Article 1609 nonies C, V, 1^o bis, alinéa 1, CGI.

²⁵³ Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

²⁵⁴ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

²⁵⁵ Article 1609 nonies C, V, 5^o, I. b) alinéa 4, CGI.

²⁵⁶ Association des Communautés de France, Territoire Conseil et Partenaires Finances Locales, *Transfert de compétences et Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Conditions de mise en place, organisation et modalités de fonctionnement* [en ligne], mai 2017, page 30.

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ Article 1609 nonies C, V, 1^o, alinéa 5, CGI.

produits des impositions se réduisent, l'établissement public de coopération intercommunale peut décider de diminuer le montant des attributions de compensations à la majorité simple de l'organe délibérant intercommunal et sans l'accord des communes. Mais cette dérogation semble être difficile à mettre en place d'après l'Association des Communautés de France²⁶⁰ qui évoque un manque de précision de la loi et de la jurisprudence quant aux « *critères de déclenchement* », c'est-à-dire le moment où la diminution des bases est suffisante pour pouvoir décider de la mise en place de cette modalité de révision. De plus, le niveau de diminution des attributions de compensation n'est pas précisé. L'Association des Communautés de France estime qu'« *il ne semble pas que cette possibilité soit réellement appliquée dans les faits* »²⁶¹ notamment à cause du flou juridique qui entoure cette dérogation.

325. Enfin, la quatrième et dernière modalité de révision dérogatoire des attributions de compensation concerne le cas où des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ont un potentiel financier par habitant élevé²⁶². Le potentiel financier est un indicateur qui mesure de la richesse théorique d'une commune. Le code général des impôts prévoit que seules les communes ayant un potentiel financier par habitant supérieur à 20% du potentiel financier par habitant moyen de l'intercommunalité pourront subir une diminution de leurs attributions de compensation. Cette réduction ne pourra pas être supérieure à 5% du montant initial des attributions de compensation. L'intercommunalité et les communes membres concernées pourront décider d'une diminution de ces attributions par délibérations concordantes prises à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de ces communes, ou l'inverse.

Chapitre 2. La Dotation globale de fonctionnement territoriale et l'unification fiscale : deux dispositifs nés de la loi de réforme des collectivités territoriales

326. La loi réforme des collectivités territoriales, dite « RCT », du 16 décembre 2010²⁶³ a profondément réformé l'organisation territoriale de notre pays. Cette loi a permis l'achèvement de la carte intercommunale, la création des métropoles et des pôles métropolitains ainsi que des communes nouvelles afin de diminuer le nombre des communes. Deux autres dispositifs, à destination des établissements publics de coopération intercommunale, ont été créés par cette loi mais sont passés relativement inaperçus. Il s'agit de la dotation globale de fonctionnement (DGF) territoriale (Section 1) et de l'unification fiscale (Section 2) qui ont pour objectif de renforcer l'intégration financière et fiscale sur le territoire intercommunal.

Section 1. La Dotation globale de fonctionnement dite « territoriale »

327. Peu d'intercommunalités ont recours à la DGF dite « territoriale » car c'est un dispositif qui reste relativement méconnu. Néanmoins, il dispose de nombreux avantages en termes d'intégration financière et de lutte contre les écarts de richesse. La DGF territoriale pose comme principe la reprise en main par l'intercommunalité de la perception des dotations (§1). Mais la mise en commun des ressources financières que provoque cette DGF va susciter des craintes de la part des communes (§2).

²⁶⁰ *Op. cit.*, Association des Communautés de France, Territoire Conseil et Partenaires Finances Locales page 28.

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² Article 1609 nonies C, V, 7°, CGI.

²⁶³ Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

§ 1. Une reprise en main de la perception des dotations par l'intercommunalité

328. Avec la mise en place de la DGF territoriale, les communes ne perçoivent plus les dotations versées par l'État. C'est désormais l'intercommunalité qui va les recevoir et les redistribuer aux communes. Ce principe de perception par l'intercommunalité va intervenir sur la totalité des dotations versées aux communes et a été encouragé grâce à l'évolution des modalités d'adoption (A). Une fois perçus, l'intercommunalité va procéder à un reversement individualisé des montants de DGF à destination communes (B).

A. Un principe de perception intégral et des modalités d'adoption évolutives

329. La possibilité de mettre en place une DGF dite « territoriale » apparaît à l'article 50 de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010²⁶⁴ et reprise à l'article L5211-28-2 du code général des collectivités territoriales. Le qualificatif de « territoriale » n'apparaît pas dans le présent article. Mais il est utilisé car c'est une qualification qui illustre le fait que cette DGF concerne l'ensemble du territoire intercommunal et pas seulement que les communes ou l'intercommunalité prises individuellement.

330. En effet, par ce mécanisme, l'établissement public de coopération intercommunale peut percevoir, en lieu et place des communes membres, les montants de DGF. Ces montants représentent la totalité de la dotation forfaitaire, de la dotation de solidarité rurale, de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation nationale de péréquation.

331. Initialement, la mise en place de cette DGF territoriale est conditionnée au vote à l'unanimité²⁶⁵ de délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et des conseils municipaux des communes membres. Mais cette condition d'unanimité était un frein majeur pour encourager le développement de ce mécanisme et qu'il puisse être adopté par les organes délibérants communaux et intercommunaux.

332. C'est pour cela que le législateur a assoupli les règles d'adoption grâce à l'article 43 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014²⁶⁶ mais uniquement pour les métropoles. Désormais, les métropoles pourront adopter cette DGF territoriale à la majorité qualifiée des deux tiers, soit un accord exprimé par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres de la métropole représentant plus de la moitié de sa population, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

333. Cet assouplissement ne concerne donc pas les autres établissements publics de coopération intercommunale que sont les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines qui conservent une adoption à l'unanimité.

334. Il serait pertinent de pouvoir réfléchir à l'extension de cette modalité d'adoption à la majorité des deux tiers pour l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale afin d'encourager la mise en place de dispositif et renforcer l'intégration financière et fiscale sur le territoire intercommunal.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire* [en ligne] : 2014, page 78.

²⁶⁶ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

B. Un reversement individualisé de la Dotation globale de fonctionnement aux communes

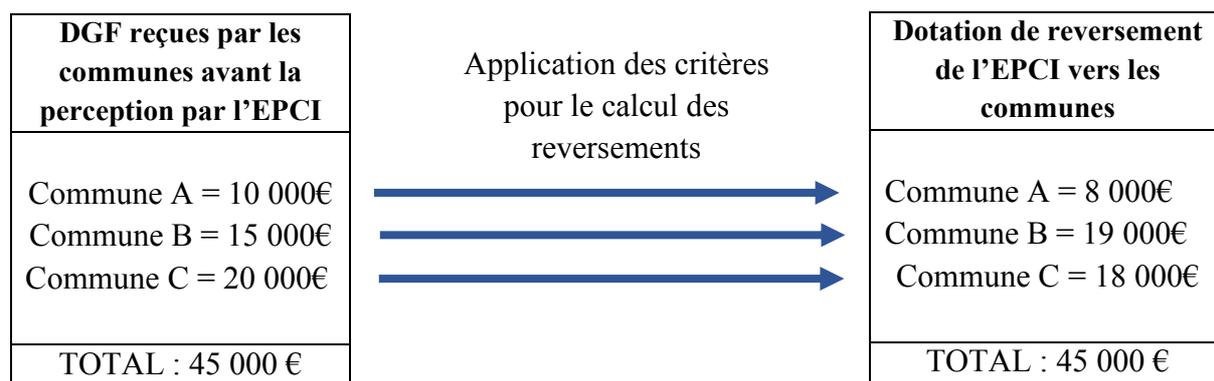
335. Lorsque la totalité des montants de DGF sont perçus en lieu et place des communes membres, l'établissement public de coopération intercommunale va la reverser aux communes membres chaque année. C'est une dépense obligatoire.

336. Mais ce reversement aux communes membres va être individualisé et ne va pas toujours correspondre au montant initial que percevaient les communes. En effet, le reversement du montant individuel de la DGF sera fixé par l'établissement public de coopération intercommunale à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et calculé « (...) *en fonction de critères tenant compte prioritairement, d'une part, de l'écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale et, d'autre part, de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale.* »²⁶⁷

337. L'écart de revenu et l'insuffisance du potentiel fiscal des communes sont donc les deux critères que doivent respecter les établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'ils calculent la somme qu'ils devront reverser à leurs communes membres. Mais l'adverbe « *prioritairement* » contenu dans l'article semble donner la possibilité aux établissements publics de coopération intercommunale d'utiliser des critères supplémentaires en plus de ceux imposés par le texte pour calculer la somme qui sera reversées aux communes. L'organe délibérant et l'exécutif intercommunal peuvent donc durcir ou assouplir les critères de calcul de reversement obligatoires.

338. En revanche, la somme des reversement individuels est égale à l'euro prêt à la somme globale perçue par l'établissement public de coopération intercommunale. La totalité des DGF communales perçues par l'établissement public intercommunal est reversée aux communes membres. Mais le montant individuel reversé aux communes pourra différer de celui qui était prévu avant la perception de la DGF par l'intercommunalité.

339. Cet exemple montre comment se conjugue l'individualisation des reversements aux communes et la conservation de la somme globale de DGF perçue lors du reversement.



²⁶⁷ Article L5211-28-2 alinéa 3, CGCT.

§ 2. Une mise en commun des ressources non sans craintes

340. Cette perception par l'intercommunalité des montants de DGF à la place des communes et son reversement individualisé va renforcer considérablement l'optimisation et l'intégration fiscale sur le territoire intercommunal (A). Malgré cela et l'intention politique d'harmoniser les richesses au niveau des différentes communes membres, ces dernières peuvent craindre que l'établissement public de coopération intercommunale accapare et redistribue injustement leurs ressources (B).

A. Un renforcement de l'optimisation et de l'intégration fiscale sur le territoire intercommunal.

341. La DGF territoriale met en commun les dotations de l'État perçues initialement par les communes sur le territoire intercommunal. Mettre en place ce dispositif résulte d'une volonté politique de l'établissement public de coopération intercommunale et des communes membres de renforcer l'optimisation des ressources sur le territoire et plus précisément en fonction des besoins financier.

342. Par ce reversement individualisé, l'établissement public de coopération intercommunal va pouvoir donner aux communes membres un montant de DGF en fonction de critères de richesse et de potentiel fiscal. En effet, une commune membre se trouvant dans une situation financière et fiscale moins favorable que la moyenne des autres communes membres va pouvoir bénéficier d'un montant reversé plus important que la DGF initiale qu'elle aurait du toucher sans ce dispositif. A l'inverse, une commune qui se trouve dans une situation financière et fiscale plus favorable que la moyenne des autres communes membres va recevoir une dotation de reversement inférieure à celle qu'elle aurait du toucher initialement avec une DGF classique.

343. Ce dispositif pourrait s'apparenter à un autre mécanisme que les établissements publics de coopération intercommunale disposent dans leur arsenal financier : le fond de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Mais cette DGF territoriale ne permet que de réaffecter les dotations des communes membres par l'intercommunalité alors que le FPIC offre davantage de possibilité sur le volet de la solidarité (voir infra).

344. Outre l'optimisation de la redistribution des ressources, la DGF territoriale permet aussi de renforcer l'intégration fiscale sur le territoire intercommunal. En effet, permettre à l'établissement public de coopération intercommunale de prendre la main sur la perception et le reversement des DGF à la place des communes favorise les relations, des discussions et des liens financiers entre l'intercommunalité et ses communes membres. Les modalités de vote assez strictes (majorité des deux tiers ou unanimité) permettant la mise en place de cette DGF ainsi que de voter le reversement aux communes offrent aux intercommunalités et à leurs communes membres des champs de négociation et de concertation importants pour trouver un point d'accord sur le degré d'intégration. Quelle est l'utilité de recourir à un tel dispositif ? S'il est choisi, quels seront les critères utilisés pour calculer les dotations de reversement ? Comment compenser la diminution de la DGF d'une commune lors du reversement ?

345. Les réponses à ces questions permettront d'ajuster ou non le curseur du renforcement de l'intégration fiscale sur le territoire intercommunal. Car le recours à cette DGF territoriale est l'illustration d'une volonté de la part des communes de faire confiance à l'intercommunalité dans la gestion, le calcul et le reversement d'une dotation au combien importante dans les finances tout comme dans le symbole. C'est l'acceptation de la part des communes de voir leurs ressources éventuellement baisser par solidarité dans le but de réduire les fractures financières et fiscale sur le territoire intercommunal.

B. Une crainte de main mise des intercommunalités sur les ressources des communes membres

346. La mise en place d'une DGF territoriale peut aussi susciter des craintes et des interrogations.

347. La première crainte réside dans une atteinte déguisée à la libre administration des collectivités territoriales. En effet, certaines communes pourraient regarder d'un mauvais œil la reprise en main par l'intercommunalité de la gestion et du reversement de la DGF. La DGF étant calculée et versée à chaque commune par les services de l'État, la présence d'un intermédiaire intercommunal qui viendrait percevoir, calculer et surtout redistribuer à la baisse cette DGF, fait peser sur certaines communes un sentiment de dépossession d'une part de leurs ressources et de dépendance vis-à-vis de l'établissement public de coopération intercommunale.

348. De plus, certaines communes qui sont au-dessus des critères choisis pour le calcul de leur reversement de dotations auront aussi des difficultés à comprendre pourquoi elles recevront moins de ressources que ce qu'elles auraient pu percevoir sans ce dispositif de DGF territoriale. L'établissement public de coopération intercommunale aura alors tout intérêt dans ces cas-là à faire œuvre de pédagogie, de concertation et de conciliation auprès des communes pour qu'elles entendent raison et acceptent de se délester d'une partie de leurs ressources dans un but de renforcer la solidarité sur le territoire intercommunal.

349. Quand bien même la mise en place d'un tel dispositif est négociée, argumentée et amenée avec transparence par l'intercommunalité, certaines communes resteront septiques quant à l'utilisation de la DGF comme moyen de réduction des fractures financières et de renforcement de la solidarité. Les communes qui ont fait des efforts et mis en place des politiques publiques locales pour faire en sorte que leur potentiel fiscal soit élevé et que la richesse sur leur périmètre soit renforcée ne comprendraient pas pourquoi ces efforts seraient « sanctionnés » financièrement par une diminution de leur reversement en DGF.

350. Cette inquiétude des communes relative à la baisse des montants de reversement de DGF peut être légitimement compréhensible car il existe d'autres outils que la DGF territoriale à la disposition des établissements publics de coopération intercommunale afin de réduire des écarts de richesse entre les communes et de renforcer la solidarité financière sur le territoire intercommunal. En effet, plusieurs dispositifs de péréquation existent comme le FPIC qui met en place des reversements de ressources aux communes en difficulté basés sur des critères de richesses et de solidarité. L'utilisation et la qualification de la DGF comme outil de péréquation peut être difficilement acceptable pour certaines communes

351. Certes, les modalités de vote peuvent être considérées comme trop strictes pour mettre en place la DGF territoriale et fixer le montant du reversement individuel. Mais elles permettent quand même de pouvoir bloquer facilement un vote en faveur de l'instauration d'un tel dispositif. Cet avantage permet aux communes de refuser la reprise en main du versement de la DGF par l'intercommunalité, surtout si cette dernière n'a pas pris le temps d'expliquer, de négocier et de trouver un consensus pour compenser la perte de ressources pour certaines communes.

Section 2 : L'unification fiscale des impôts locaux

352. A l'instar de la DGF territoriale, l'unification fiscale reste également peu utilisée par les établissements publics de coopération intercommunale. Elle regroupe quasiment les mêmes avantages en matière d'intégration et d'uniformisation des richesses sur le territoire intercommunal. L'unification

fiscale a pour rôle d'harmoniser progressivement les différentes taxes ménages (§1). Mais la question se pose quant à la pertinence de recourir à un tel dispositif (§2).

§ 1. Une harmonisation progressive des taxes ménages

353. Favoriser l'uniformisation et l'harmonisation des différents taux des taxes ménage sur le territoire intercommunal par l'unification fiscale passe par le vote d'un ou plusieurs taux uniques pour la taxe d'habitation ou les taxes foncières, taux uniques qui ont été encouragés par le législateur (A). Ce taux unique va également obéir à règles précises sur la manière dont il sera calculé et fixé (B).

A. Un vote d'un taux unique pour la taxe d'habitation et les taxes foncières légalement encouragé

354. La possibilité de mettre en place une unification fiscale a été donnée aux intercommunalités également grâce à l'article 72 la loi du 16 décembre 2010²⁶⁸ et repris à l'article L5211-28-3 du code général des collectivités territoriales.

355. Ce mécanisme permet à l'établissement public de coopération intercommunale d'unifier un ou plusieurs impôts ménages par le vote d'un taux unique qui s'appliquera sur toutes les communes qui en sont membres. Le code général des collectivités territoriales énonce la liste des impôts qui peuvent faire l'objet d'une telle unification : il s'agit des trois impôts locaux que sont « (...) la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties »²⁶⁹

356. Lors de sa mise en place en 2010, l'unification d'un ou plusieurs impôts par l'établissement public de coopération intercommunale était conditionnée à un vote de délibérations concordantes de l'organe délibérant intercommunal et de chaque conseil municipal. La nécessité d'un vote à l'unanimité n'est pas précisée dans la loi mais elle peut se déduire au regard des modifications législatives successives qui ont assoupli les conditions d'adoption.

357. En effet, l'article 43 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014²⁷⁰ ajoute une distinction entre les métropoles et les autres établissements publics de coopération intercommunale. Les métropoles peuvent décider de mettre en place cette unification fiscale à la majorité qualifiée des deux tiers, soit un accord exprimé par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres de la métropole représentant plus de la moitié de sa population, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. On assiste donc à un premier assouplissement des conditions de vote pour les métropoles alors que les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines restent soumises à la nécessité d'un vote à l'unanimité.

358. C'est l'article 80 de la loi NOTRe du 7 août 2015²⁷¹ qui va mettre fin à la règle d'un vote à l'unanimité et assouplir davantage les modalités d'adoption de l'unification fiscale. Désormais, l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale pourront mettre en place une unification fiscale par un vote à la majorité qualifiée des deux tiers. Il n'y a donc plus de distinction entre les métropoles et les autres types d'intercommunalités à fiscalité propre.

²⁶⁸ Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

²⁶⁹ Article L5211-28-3, alinéa 1, CGCT.

²⁷⁰ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

²⁷¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

359. Le taux de l’impôt dont l’établissement public de coopération intercommunale a décidé d’unifier va être voté « *dans les mêmes limites et conditions que celles applicables à son vote par les communes.* »²⁷².

B. Le calcul et la fixation des taux et des produits lors d’une unification fiscale

360. Le calcul et la fixation de ce taux unique est encadré par le code général des collectivités territoriales en termes de limite, de plafond et de méthode. En effet, la mise en place de l’unification fiscale et d’un taux unique, sera soumise à des limites, et notamment des limites d’augmentation (1). De plus, les textes imposent la technique du lissage afin que l’intercommunalité puisse se doter de ce taux unique de manière progressive (2).

1. La mise en place de l’unification fiscale soumise à des limites

361. Lors de la première année de la mise en place de l’unification fiscale par l’établissement public de coopération intercommunale, des règles de limitation de taux doivent être respectées afin d’éviter le vote d’un taux en brutale augmentation. Une distinction est faite par le code général des collectivités territoriales entre la taxe d’habitation et les deux taxes foncières²⁷³.

362. Pour la taxe d’habitation, son taux unifié ne pourra dépasser le taux moyen harmonisé des communes membres qui aura été constaté l’année précédente²⁷⁴.

363. Pour les deux taxes foncières que sont la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties, le taux unifié voté ne pourra pas être supérieur au taux moyen de la taxe des communes membres qui aura été constaté l’année avant la mise en place de l’unification²⁷⁵. En plus de cette limite, le code général des collectivités territoriales en ajoute une supplémentaire : ce taux unifié devra aussi être « (...) *pondéré par l’importance relative des bases de ces communes* »²⁷⁶.

364. Mais une dérogation de majoration des taux de taxe d’habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties lors de l’unification est prévue par la loi mais elle ne concerne que les établissements publics de coopération intercommunale qui étaient sous le régime de la fiscalité additionnelle l’année précédant cette unification²⁷⁷. Dans ce cas, le taux moyen est « *majoré du taux de la taxe perçue l’année précédente* »²⁷⁸ par l’établissement public de coopération intercommunale.

2. Une unification fiscale progressive par le lissage

365. L’unification fiscale d’un impôt ne va généralement pas se faire sous un an, mais progressivement. Le taux de l’impôt unifié et voté ne sera effectif dans les communes souvent qu’après plusieurs années. En effet, chaque année, le taux de l’impôt communal dont l’unification a été décidée va augmenter ou diminuer afin de le rapprocher progressivement du taux décidé jusqu’à atteindre le taux unique voté par l’établissement public de coopération intercommunale.

²⁷² Article L5211-28-3, alinéa 2, CGCT.

²⁷³ Article L5211-28-3.

²⁷⁴ Article L5211-28-3, alinéa 4, CGCT.

²⁷⁵ Article L5211-28-3, alinéa 3, CGCT.

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ Article L5211-28-3, alinéa 5, CGCT.

²⁷⁸ *Ibid.*

366. Le code général des collectivités territoriales précise que « l'écart étant réduit chaque année par parts égales, dans des proportions dépendant du rapport observé l'année précédant la première année de l'unification prévue par le présent article entre le taux de la commune la moins taxée et celui de la commune la plus taxée »²⁷⁹. L'application du taux unifié va différer en fonction de l'importance de ce rapport pour garantir une mise en place progressive. C'est la technique dite du « lissage » qui peut être représentée par ce tableau ²⁸⁰ :

Écart du rapport entre le taux de la commune la moins taxée et celui de la commune la plus taxée	Réduction de l'écart	Temps nécessaire jusqu'à l'application du taux unifié
Supérieur à 90%	Aucune	Un an
Supérieur à 80 % et inférieur ou égal à 90 %	Par moitié	Deux ans
Supérieur à 70 % et inférieur ou égal à 80 %	Par tiers	Trois ans
Supérieur à 60 % et inférieur ou égal à 70 %	Par quarts	Quatre ans
Supérieur à 50 % et inférieur ou égal à 60 %	Part cinquième	Cinq ans
Supérieur à 40 % et inférieur ou égal à 50 %	Par sixième	Six ans
Supérieur à 30 % et inférieur ou égal à 40 %	Par septième	Sept ans
Supérieur à 20 % et inférieur ou égal à 30 %	Par huitième	Huit ans
Supérieur à 10 % et inférieur ou égal à 20 %	Par neuvième	Neuf ans
Inférieur ou égal à 10 %.	Par dixième	Dix ans

367. Certaines communes ont un taux de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties ou de taxe foncière sur les propriétés non bâties moins élevé et pour d'autres il était plus important. Certes y aura des augmentations et des diminutions d'impôt au niveau des communes avec l'unification fiscale mais pas d'augmentation de la pression fiscale sur l'ensemble du territoire intercommunal.

368. Ce lissage progressif obligatoire à la mise en place du taux unifié est nécessaire car il permet de ne pas faire subir une augmentation brutale des impôts pour certains ménages et de favoriser une diminution très progressive des produits de ces impôts pour certaines communes.

§ 2. La pertinence d'un recours à l'unification fiscale en question

369. La décision pour un établissement public de coopération intercommunale de mettre en place une unification fiscale va avoir des conséquences fiscales et financières évidentes, mais aussi des conséquences politiques. Du côté de l'intercommunalité et plus généralement du territoire intercommunal, l'intégration fiscale et l'harmonisation des taux d'impôts en seront les principaux avantages (A). En revanche, certaines communes membres pourraient y trouver des inconvénients (B) comme une hausse des impôts ou une immixtion dans leur pouvoir fiscal.

²⁷⁹ Article L5211-28-3, alinéa 6, CGCT.

²⁸⁰ Article L5211-28-3, alinéa 7, CGCT.

A. Des avantages pour le territoire intercommunal

370. Ce dispositif permet d'obtenir sur le périmètre du territoire intercommunal une harmonisation du taux des trois taxes ménages car toutes les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale vont appliquer, à terme, un taux unique pour les impôts dont l'unification a été votée.

371. Cette harmonisation est un facteur majeur d'intégration fiscale car elle permet à l'intercommunalité de mettre en place une cohérence fiscale en matière de taux entre les communes après des consultations et un diagnostic financier et fiscal du périmètre intercommunal et des communes membres.

372. Cette mise en cohérence peut être utilisées sous deux angles : soit pour instaurer l'intégration fiscale du territoire, soit pour la confirmer. Dans le premier cas, l'unification fiscale est mise en place pour atténuer les différences constatées entre les communes membres en matière de taux d'imposition et permettre la mise en place progressive d'un territoire fiscalement plus intégré et plus uniforme. Dans le deuxième cas, l'unification fiscale est décidée pour doter un territoire intercommunal d'un dispositif supplémentaire et surtout à la hauteur de son intégration afin qu'il conserve et renforce sa capacité intégrative initiale.

373. L'unification fiscale a également pour avantage de lutter contre les compétitions entre les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale. En effet, mettre un place un taux unique permet aux nouveaux habitants de s'installer dans le périmètre intercommunal sans qu'ils se livrent à des comparaisons entre les différents taux d'imposition de chaque commune. En effet, si une commune a des taux d'imposition ménage plus bas que sa commune voisine, la probabilité que de nouveaux habitants s'y installent est plus grande car ils y paieront moins d'impôts. C'est donc un moyen d'obtenir une certaine homogénéité dans l'installation de nouveaux ménages sur le territoire des différentes communes. Cela permet d'atténuer les phénomènes de concurrence entre les communes et donc d'affaiblissement de l'intégration et de l'entente politique sur le territoire intercommunal.

B. Des inconvénients pour les communes

374. Certes, ce dispositif va permettre de diminuer la pression fiscale dans les communes qui ont des taux d'imposition très élevés. L'harmonisation des taux ménages par le lissage va entraîner une baisse progressive des impôts bénéfique pour les ménages du territoire et favorisant l'installation de nouveaux habitants.

375. Mais l'unification fiscale d'un ou plusieurs impôts peut être remise en cause. Car si certaines communes vont voir leur taux d'imposition diminuer (et ce n'est pas le souhait de toutes) d'autres communes en revanche vont subir, à terme, une augmentation d'impôt du fait de l'harmonisation progressive des taux sur le territoire intercommunal.

376. La mise en place de l'unification fiscale sur un ou plusieurs impôts ménage ne tient pas compte des raisons qui ont poussé des communes à voter des taux d'imposition élevés ou raisonnables. Les communes qui ont mis en place une politique d'augmentation des taux d'imposition et qui ont des taux plus élevés que la moyenne des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale pour faire face à une situation financière difficile, vont devoir les baisser. Elles vont donc subir une diminution des recettes fiscales qui les pénalisera pour redresser leurs situations financières.

377. A l'inverse, les communes qui ont mis en place une politique de faible pression fiscale sur leur territoire, du fait de leur bonne gestion financière ou d'une absence de besoin de recettes supplémentaires, vont être contraintes d'augmenter leur taux d'imposition. Certes elles auront davantage de recettes mais en ont-elles besoin et quid des maires de ces communes qui se sont engagés auprès de

leurs électeurs à ne pas augmenter les impôts pendant leur mandat ? Ils se retrouvent donc dans une situation de trahison d’une de leur promesse de campagne, même si ce n’est pas de leur fait, car ils devront lasser progressivement leur taux à la hausse à cause d’une décision de l’intercommunalité.

378. Pour éviter le mécontentement des maires face à une perte de recettes fiscales nécessaires ou à une augmentation d’impôt inutile et imprévue, l’établissement public de coopération intercommunale à tout intérêt, en amont du vote de l’unification fiscale, à faire un travail de pédagogie et d’explication du bien-fondé de la mise en place de cette mesure avec les maires et les élus des communes membres. Les effets négatifs de l’harmonisation des taux d’imposition pourraient être atténués par une promesse de l’intercommunalité de compenser les pertes de recettes fiscales et de négocier avec les maires qui vont devoir subir une augmentation d’impôt dans leurs communes.

Conclusion de la deuxième partie

379. Le recours à ces trois outils, que sont le choix du régime fiscal, la DGF territoriale et l'unification fiscale, vont véritablement traduire le degré d'intégration fiscale et la politique d'optimisation des recettes que souhaite le Président de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils vont aussi déterminer comment l'intercommunalité souhaite collaborer en la matière avec ses communes membres sur le territoire.

380. Le choix du régime fiscal est stratégique car il va permettre de décider si les impôts économiques, qui peuvent parfois représenter des sommes très importantes, feront l'objet d'un partage entre l'intercommunalité et ses communes membres ou alors d'une appropriation intégrale par l'établissement public de coopération intercommunale.

Recourir à la DGF territoriale et à l'unification fiscale peut être lourd de conséquences pour les communes, surtout si ces dispositifs sont mis en place en même temps et dans leur totalité. Néanmoins, ils s'inscrivent entièrement et légitimement dans l'esprit et le cadre juridique actuel qui vise à renforcer les pouvoirs d'intervention des intercommunalités au détriment des communes qui ont le sentiment de se voir vider, petit à petit, de leurs prérogatives.

381. Quoi qu'il en soit, ces trois dispositifs ne feront pas l'unanimité et mériteront d'être présentés avec pédagogie afin que progressivement, les intercommunalités et leurs communes membres y trouvent leur compte. Car une intégration fiscale poussée à outrance et brutale ne favorisera en rien une collaboration sereine et équilibrée entre les élus et les agents de ces deux acteurs du bloc communal.

PARTIE 3. Le levier de la péréquation : la garantie d'un renforcement de la solidarité financière sur le territoire intercommunal

382. Depuis maintenant plusieurs années, certains facteurs économiques ou juridiques ont pu créer ou renforcer des écarts de richesse entre les différents établissements publics de coopération intercommunale de notre pays.

383. Certaines collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale subissent une baisse des dotations de l'État, des sinistres économiques (licenciement ou fermetures d'entreprises), une diminution de leur nombre d'habitants et une restriction de leurs possibilités d'investissements. Les ménages et les contribuables connaissent aussi une augmentation de la pression fiscale qui ne favorise pas leur participation à la dynamique économique locale.

384. Certains établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres connaissent donc de très grandes difficultés financières qui ne leur permettent pas d'agir dans les proportions nécessaires au regard des besoins du territoire et de la population.

385. D'autres intercommunalités en revanche ont pu conserver une certaine dynamique fiscale, économique et d'investissement, compenser les baisses de dotation de l'État et maintenir un certain niveau de richesse, de service et d'intervention à la hauteur des besoins.

386. C'est donc pour cela que des mécanismes de péréquation et de solidarité ont été mis en place afin de procéder à un rééquilibrage des ressources financières à l'échelle du bloc communal. Les acteurs publics, qu'ils soient locaux (établissements publics de coopération intercommunale, communes, départements, région) ou étatiques, interviennent dans de nombreux dispositifs de péréquation.

387. Parmi ces dispositifs de péréquation, deux semblent importants et intervenir avec efficacité : le Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communes (Chapitre 1) et la Dotation de Solidarité Communautaire (Chapitre 2).

Chapitre 1. Le Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communes, un dispositif unique

388. Les balbutiements du FPIC, après la réforme de la taxe professionnelle, vont profondément remettre en question les notions de solidarité locales et notamment sur le plan intercommunal. Ce dispositif, qui « s'inscrit (...) dans un contexte de tarissement de la péréquation dite « verticale » (...) au regard de la situation des finances publiques nationales »²⁸¹ va devenir seul dispositif national de péréquation qui va rendre possible une redistribution des ressources à l'échelle de l'intercommunalité (Section 1). Le FPIC va connaître au fil du temps un succès progressif et constant car sa répartition va être solidement encadrée et performante (Section 2).

²⁸¹ MONJAL Pierre-Yves et AUBELLE Vincent, *La France intercommunale, Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, 1ère édition, Paris : L'Harmattan, coll. GRALE - Observatoire national de la décentralisation, sous-coll. Les Cahiers du CeFap, 2013, page 292.

Section 1. Le Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales, seul dispositif national de péréquation permettant une redistribution des ressources à l'échelle intercommunale

389. Le FPIC est un dispositif important dans l'arsenal juridique local car il va regrouper les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres en une seule entité. Reposant sur la notion d'ensemble intercommunal, ce dispositif de péréquation horizontale récent va donc être partagé entre ces deux acteurs (§1) et constituer un moyen traditionnel de réduction des fractures financières territoriales par la mise en relation de contributeurs et de bénéficiaires (§2).

§ 1. Un dispositif de péréquation horizontale récent et partagé entre l'intercommunalité et les communes membres

390. Le FPCI a une existence relativement récente au service de la péréquation horizontale dans notre pays (A). Raisonant sur l'échelle du territoire intercommunal, c'est l'intercommunalité qui a naturellement été choisie et consacrée comme échelon privilégié dans la mise en œuvre du FPIC (B).

A. La récente existence de ce fonds au service de la péréquation horizontale

391. Favoriser la réduction des inégalités territoriales, corriger les insuffisances des dispositifs classiques de péréquation mais aussi participer à l'accompagnement de la réforme de la fiscalité locale sont les buts principaux de la péréquation horizontale (1). Parmi les dispositifs qui participe à cette péréquation, le FPIC qui a évolué depuis la fin de la taxe professionnelle de 2009 jusqu'à nos jours (2).

1. Les buts principaux de la péréquation horizontale

392. Parmi toutes les définitions qui peuvent exister, une seule semble résumer avec précision et synthèse la notion de péréquation : « *La péréquation consiste à égaliser les situations. En matière de finances locales, il s'agit de redistribuer des ressources entre collectivités territoriales en fonction d'indicateurs physiques et financiers. C'est un mécanisme de redistribution qui vise à réduire les inégalités entre les différentes collectivités territoriales* »²⁸². Le but de la péréquation est donc de diminuer les inégalités de ressources entre collectivités territoriales par la mise en place d'outils redistributeurs et d'indicateurs.

393. Les dispositifs de péréquation sont relativement anciens et existent depuis près de quatre décennies dans notre pays.

394. En effet, le premier dispositif de péréquation a été créé en 1975 par la loi supprimant la taxe professionnelle²⁸³ et qui instaure les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

²⁸² Rédaction, « Fiche n° 11. La péréquation horizontale » [en ligne], *Gazette des Communes*, 10 août 2011.

²⁸³ Article 15, Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

De plus, la loi 1991 relative à la solidarité financière en Île-de-France²⁸⁴ va mettre en place le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSDRIF). Ensuite, les fonds de correction des déséquilibres régionaux vont être créés l'année suivante²⁸⁵. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995 va jusqu'à établir le principe et les buts de la péréquation qui sont « *La réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charge constitue un objectif fondamental de la politique d'aménagement du territoire* »²⁸⁶.

395. Mais la péréquation a finalement été consacrée dans la Constitution du 4 octobre 1958 grâce au vote de la loi constitutionnelle de 2003²⁸⁷. Depuis, l'article 72-2 de la Constitution prévoit en son dernier alinéa que « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Pour le Conseil Constitutionnel, l'instauration de mécanisme de péréquation a pour objectif « *de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité* »²⁸⁸. En effet, la péréquation ne porte pas atteinte à la libre administration des collectivités territoriales mais elle impose tout de même à ces dernières de participer au rééquilibrage des ressources sur le territoire.

397. On distingue deux formes différentes de péréquation :

- La péréquation verticale, qui est garantie par les dotations de l'État aux collectivités territoriales avec une répartition équitable entre les différents territoires²⁸⁹.
- La péréquation horizontale, qui est mise en place par plusieurs fonds entre les collectivités territoriales afin d'attribuer à celles qui sont le moins favorisées une partie des ressources prélevées auprès des collectivités les moins en difficulté²⁹⁰.

398. La péréquation horizontale, objet de l'étude, est composée de plusieurs fonds régionaux (fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions), départementaux (FSDRIF, fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux) et communaux. Le FPIC est un dispositif de péréquation horizontale qui va intervenir sur le territoire au niveau de l'intercommunalité mais aussi au niveau de ses communes membres.

399. Outre la réduction des inégalités de ressources sur les territoires des collectivités territoriales, la péréquation horizontale a aussi comme but de diminuer les écarts de richesses qui ne peuvent pas être totalement effacés par les dispositifs de péréquation verticale. Enfin, cette forme de péréquation permet un accompagnement de la réforme de la fiscalité locale depuis la suppression de la taxe professionnelle notamment sur la manière dont les solidarités doivent être repensées sur les territoires.

²⁸⁴ Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

²⁸⁵ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

²⁸⁶ Article 68 I, Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

²⁸⁷ Article 7, Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

²⁸⁸ Décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003, Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

²⁸⁹ Op. Cit. *Gazette des Communes*, [en ligne], 10 août 2011.

²⁹⁰ *Ibid.*

2. La jeune histoire du Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales : de la fin de la taxe professionnelle de 2009 à nos jours

400. La « légitime »²⁹¹ disparition de la taxe professionnelle en 2009 avec la loi de finances pour 2010²⁹² a bouleversé le fonctionnement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle et du FSRIF qui étaient d'anciens dispositifs de péréquation communaux. Afin de trouver une solution pour pérenniser la diminution des écarts de ressources entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres, un engagement a été pris dans la loi de finances pour 2010 à l'initiative du Sénat, suite à la remise du rapport « Durieux-Subremon » au Parlement. Ce rapport s'était évertué à définir les modalités de la mise en œuvre d'un dispositif et à formuler des propositions au nom du pouvoir exécutif.

401. L'article 76 de cette loi de finances pour 2010 dispose que « la loi précise et adapte le dispositif de répartition des ressources des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle met en place des mécanismes de péréquation fondés sur les écarts de potentiel financier et de charges entre les collectivités territoriales ».

402. C'est donc sur la base de cette clause de revoyure et de ce rapport que la mise en place d'un dispositif de péréquation horizontale intercommunal et communal a été débattue et construite lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011. Malgré des flous persistants, une absence totale de simulation et d'estimation et après de nombreuses modifications parlementaires, l'article 125, I de la loi de finances pour 2011²⁹³ met en place un fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FNPRIC). Ce même article va également prévoir que le Gouvernement devra présenter avant le 1er septembre 2011 un autre rapport détaillant les modalités de répartition du futur fonds de péréquation horizontal communal et intercommunal au Parlement.

403. Ce n'est qu'en 2012 qu'un dispositif de péréquation horizontale pour les établissements publics de coopération intercommunal, juridiquement et financièrement sécurisé, voit le jour avec le vote de la loi de finances pour 2012²⁹⁴. L'article 144 de cette loi crée le FPIC, un fonds toujours fermement ancré dans l'arsenal juridique financier des établissements publics de coopération intercommunale et de leurs communes membres.

B. L'ensemble intercommunal, l'échelon privilégié et consacré dans la mise en œuvre de ce fonds

404. Le FPIC est un dispositif de péréquation horizontal de proximité qui s'applique sur les échelons intercommunaux et communaux. Mais une question se pose : qui des établissements publics de coopération intercommunale, des communes membres ou bien des deux vont être l'échelon de référence pour l'application et la mise en œuvre du FPIC ?

405. Le code général des collectivités territoriale va d'abord préciser que le FPIC est créé « à destination des communes et établissements publics de coopération intercommunale »²⁹⁵. L'intercommunalité et ses communes membres sont décrits comme étant les bénéficiaires ou les contributeurs de ce fonds.

²⁹¹ BENCHENDIKH François, *Droit de la coopération intercommunale*, 1ère édition, Paris : Le Moniteur, coll. Guides Juridiques, 2013, page 484.

²⁹² Articles 2 et 3, Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

²⁹³ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

²⁹⁴ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

²⁹⁵ Article L2336-1, I, CGCT.

406. Mais ce même code va ensuite introduire une autre notion, celle d'« ensemble intercommunal »²⁹⁶ qui est « constitué d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et de ses communes membres »²⁹⁷. C'est à l'occasion de la mise en œuvre du FPIC (détermination des collectivités bénéficiaires ou contributrices, répartition des montants) que cette notion d'ensemble intercommunal est utilisée.

407. Dans les deux cas, les intercommunalités et leurs communes membres vont être les deux acteurs privilégiés et consacrés de ce fonds.

408. Plusieurs raisons ont vraisemblablement poussé le législateur à faire de l'intercommunalité un échelon de référence et incontournable dans la mise en œuvre du FPIC à côté des communes membres²⁹⁸.

- Tout d'abord, au moment de sa création, ce dispositif de péréquation avait pour vocation de toucher la très grande majorité des territoires. Ce fût le cas car plus de 80 % des ensembles intercommunaux étaient concernés par le FPIC en 2012. Cette intervention importante sur les territoires intercommunaux a permis au FPIC de devenir un outil stable et durable²⁹⁹.
- Ensuite, l'échelon géographique intercommunal va permettre de justifier une intervention péréquatrice sur des bassins de vie et nécessaire à la mise en place du projet politique sur le territoire³⁰⁰.
- Enfin, les ensembles intercommunaux ont été consacrés comme échelons de référence au moment de la répartition du FPIC. En effet, lors de la mesure de la richesse du territoire, l'indicateur du potentiel financier agrégé va consolider la richesse de l'établissement public de coopération intercommunale et celles de ses communes membres³⁰¹.

409. Pour le périmètre d'intervention du FPIC, l'intercommunalité a été choisie comme échelon de référence. Mais sa répartition et sa mise en œuvre est partagée entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres. C'est donc pour cela que l'on utilise la notion d'ensemble intercommunal, équivalente à celle de bloc communal.

§ 2. Une péréquation mettant en relation des contributeurs et des bénéficiaires

410. Mesurer la richesse d'un ensemble intercommunal nécessite l'utilisation de plusieurs indicateurs : le potentiel financier agrégé (PFIA) qui regroupe les richesses de l'intercommunalité et des communes membres, l'effort fiscal qui correspond à la mesure du niveau de pression fiscale sur les ménages et un coefficient pour tenir compte du poids croissant des charges liées à la taille démographique des ensembles intercommunaux. Ces indicateurs vont permettre de mettre en place un dispositif de prélèvement sur les ensembles intercommunaux favorisés (A) et un dispositif de reversement au profit des ensembles intercommunaux en difficulté (B) au titre du FPIC.

²⁹⁶ Article L2336-1, III, CGCT.

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire* [en ligne], 2014, page 68.

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ *Ibid.*

A. Un dispositif de prélèvement sur les ensembles intercommunaux favorisés

411. Le FPIC est alimenté par un prélèvement total d'un milliard d'euro en 2018 sur les ressources des ensembles intercommunaux dont les PFIA par habitant dépassent 0,9 fois le PFIA par habitant moyen national³⁰².

412. Le montant de la contribution d'un ensemble intercommunal au titre du FPIC va dépendre de l'écart du PFIA par habitant à 90% du PFIA moyen par habitant, de sa population, du montant cible de ressources du fonds et de l'écart de son revenu par habitant au revenu par habitant moyen³⁰³. Cette dernière donnée a été introduite par la loi de finances pour 2013³⁰⁴ afin d'améliorer l'effet péréquateur du FPIC. Elle va permettre de prendre en compte la situation de certains ensembles intercommunaux qui ont une fiscalité dynamique mais qui ont sur leur territoire une population à revenus plus faibles que la moyenne nationale et qui supportent des charges plus importantes.

413. Le montant total des prélèvements sur un ensemble intercommunal au titre du FPIC ne peut excéder 13,5% des ressources qui sont retenues pour le calcul du PFIA³⁰⁵. Ce seuil a été relevé afin de renfoncer le dispositif de prélèvement et qu'il n'impacte pas des ensembles intercommunaux moins riches. Établi à 10% en 2012, il est augmenté à 11% en 2013 et à 13% de 2014 à 2017.

414. La loi de finances pour 2016³⁰⁶ a mis en place des exonérations pour éviter à certains ensembles intercommunaux de participer au prélèvement. C'est le cas pour les 2 500 premières communes éligibles à la dotation de solidarité rurale et aux communes éligibles à la fraction cible de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.

B. Un dispositif de reversement au profit des ensembles intercommunaux en difficulté

415. Les sommes prélevées sur les ressources des ensembles intercommunaux les plus riches sont reversées à ceux qui sont en difficulté. Ces ensembles intercommunaux défavorisés vont être classés selon un indice de ressources et de charges constitué à 60% du revenu par habitant, à 20% du potentiel financier agrégé par habitant et à 20% de l'effort fiscal³⁰⁷. Les 60% des ensembles intercommunaux classés selon cet indice seront bénéficiaires du FPIC. De plus, les ensembles intercommunaux dont l'indice est supérieur à l'indice médian bénéficieront également de reversements.

416. Les montants des reversements dont bénéficient les ensembles intercommunaux les moins favorisés vont dépendre de la valeur de cet indice de ressources et de charges, de la population ainsi que du montant total des ressources du FPIC³⁰⁸.

417. Néanmoins, un ensemble intercommunal peut être éligible au FPIC selon les critères sus mentionnés tout en étant exclu des collectivités bénéficiaires. C'est le cas lorsque ces ensembles intercommunaux ont un effort fiscal inférieur à 1³⁰⁹. Ce seuil a été augmenté afin de pouvoir optimiser

³⁰² Cf. Annexe numéro 4.

³⁰³ Cf. Annexe numéro 5.

³⁰⁴ Loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

³⁰⁵ Article L.2336-3, I, 3°, CGCT.

³⁰⁶ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

³⁰⁷ Cf. Annexe numéro 4.

³⁰⁸ Cf. Annexe numéro 5.

³⁰⁹ Cf. Annexe numéro 4.

les ressources du FPIC sur les territoires les plus défavorisés et qui peuvent difficilement utiliser le levier de la fiscalité. Fixé à 0,5 en 2012, à 0,75 en 2013, à 0,8 en 2014, puis à 0,9 en 2015 et à 1 depuis 2016.

418. Le relèvement du seuil de l'effort fiscal a eu pour conséquence de priver certains ensembles intercommunaux bénéficiaires d'un reversement. Pour leur éviter une perte brutale de ressources, un mécanisme de sortie progressive du FPIC a été mis en place. Le code général des collectivités territoriales³¹⁰ et la loi de finances pour 2018³¹¹ prévoient une garantie dégressive des ressources sur deux ans. Elle permet aux bénéficiaires qui ne sont plus éligibles au FPIC de toucher 85% du montant du reversement en 2018 et 70% en 2019. Cette garantie était de trois ans sous l'empire de la loi de finances pour 2017³¹² (90%, 75% et 50%).

Section 2. Une répartition du Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communes encadrée et performante

419. Une fois que les montants des prélèvements ou des reversements du FPIC ont été fixés pour l'ensemble intercommunal, ils vont devoir être répartis entre l'établissement public de coopération intercommunale et les communes membres. La loi propose différentes modalités de répartition au titre du FPIC au sein de ces ensembles intercommunaux (§1) et ces répartitions ont un bilan assurément positif dans le temps depuis la création du FPIC (§2).

§ 1. Les différentes modalités de répartition du fonds au sein des ensembles intercommunaux

420. Le code général des collectivités territoriales va prévoir deux types de répartitions : une répartition classique de droit commun (A) et une double répartition dérogatoire (B). Le choix qui sera opéré entre ces deux modalités par l'établissement public de coopération intercommunale va permettre d'avoir une répartition des prélèvements ou des reversements qui sera plus ou moins rigide et adaptée au territoire.

A. La répartition classique de droit commun

421. La répartition interne de droit commun des reversements et des prélèvements du FPIC entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres (ensemble intercommunal) est prévue par les articles L.2336-3, II et L.2336-5, II du code général des collectivités territoriales. Elle va se faire en deux temps.

- Tout d'abord, cette répartition des prélèvements et des reversements de l'ensemble intercommunal va se faire entre l'intercommunalité et l'ensemble de ses communes membres « en fonction du coefficient d'intégration fiscale » (CIF)³¹³. Le CIF de l'intercommunalité est calculé en faisant le rapport³¹⁴ entre l'ensemble des recettes de tous les impôts et taxes perçus

³¹⁰ Article L2336-6, CGCT.

³¹¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

³¹² Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

³¹³ Article L.2336-3, II, CGCT et article L.2336-5, II, CGCT.

³¹⁴ Article L5211-30, III, 1°, CGCT.

ou supportés par l'établissement public³¹⁵ et l'ensemble des recettes de tous les impôts et taxes perçus ou supportés par les communes³¹⁶.

- Ensuite, la répartition du montant restant va se faire entre les communes membres « *en fonction du potentiel financier par habitant de ces communes, (...) et de leur population* »³¹⁷.

422. Pour calculer le reversement ou le prélèvement de l'établissement public de coopération intercommunale au titre du FPIC, il suffit de multiplier le montant des reversements ou prélèvements de l'ensemble intercommunal au CIF de l'établissement public de coopération intercommunale.

423. Pour obtenir le montant total du reversement ou le prélèvement que devront se partager les communes membres de l'EPCI, il suffit de soustraire le reversement ou le prélèvement de l'établissement public de coopération intercommunale au montant du reversement ou du prélèvement de l'ensemble intercommunal. Chaque commune membre contribuera ou bénéficiera en fonction de son potentiel fiscal.

424. Par exemple, un ensemble intercommunal est contributeur au FPIC à hauteur de 100 000 euros et son CIF est de 25%. La part que devra verser l'établissement public de coopération intercommunale sera de 25 000 euros (100 000 x 25%). Les 75 000 euros restants seront versés par les communes membres en fonction de leur potentiel fiscal par habitant.

425. La méthode de répartition de droit commun des montants des prélèvements ou des reversements est celle qui est la plus usitée. En effet en 2016, 72% des ensembles intercommunaux ont utilisé la répartition de droit commun pour les prélèvements et 71% d'entre eux ont utilisé cette méthode pour les reversements³¹⁸.

B. Les deux modes de répartition dérogatoires du Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communes

326. L'établissement public de coopération intercommunale peut choisir de s'écarter de la répartition de droit commun des prélèvements et des reversements en optant pour un mode de répartition dérogatoire. Il en existe deux : une répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers et une répartition dérogatoire dite « libre ».

327. La répartition des prélèvements et des reversements à la majorité des deux tiers est prévue par les articles L.2336-3, II, 1° et L.2336-5, II, 1° du code général des collectivités territoriales. Cette répartition se fait en deux étapes :

- La première répartition va se faire entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres. Le montant des prélèvements ou des reversements pour l'établissement public de coopération intercommunale ne pourra pas s'écarter à la hausse ou à la baisse de 30% du montant de droit commun³¹⁹. Jusqu'en 2014, la majoration ou la minoration ne pouvait dépasser 20%.
- La deuxième répartition va s'effectuer entre les communes membres. Le montant total des reversements ou des prélèvements qui sera partagé entre ces communes correspond au solde entre les prélèvements ou reversement de l'ensemble intercommunal et ceux de l'établissement public de coopération intercommunal. Ce solde sera donc partagé entre les communes membres en tenant compte de l'écart de revenu par habitant, du potentiel fiscal ou d'autres critères complémentaires choisis par l'organe délibérant intercommunal³²⁰.

³¹⁵ Article L5211-30, III, 1°, a), CGCT et article L5211-30, III, 1°bis, a), CGCT.

³¹⁶ Article L5211-30, III, 1°, b), CGCT et article L5211-30, III, 1°bis, b), CGCT.

³¹⁷ Article L.2336-3, II, CGCT et article L.2336-5, II, CGCT.

³¹⁸ Ministère de l'Intérieur, *Rapport 2017 du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales* (FPIC) [en ligne], octobre 2017, page 21.

³¹⁹ Article L.2336-3, II, 1°, CGCT et article L.2336-5, II, 1°, CGCT.

³²⁰ *Ibid.*

328. L'établissement public de coopération intercommunale doit obtenir la « majorité des deux tiers »³²¹ de l'organe délibérant afin de pouvoir mettre en place ce mode de répartition dérogatoire. L'intercommunalité aura deux mois pour choisir cette répartition à compter de la notification des prélèvements ou des reversements par le préfet³²².

429. La méthode de répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers des montants des prélèvements ou des reversements est celle qui est la moins employée. En 2016, 2% des ensembles intercommunaux ont utilisé la répartition à la majorité des deux tiers pour les prélèvements et 4% d'entre eux ont utilisé cette méthode pour les reversements³²³.

430. La répartition des prélèvements et des reversements dite « libre » est prévue par les articles L.2336-3, II, 2° et L.2336-5, II, 2° du code général des collectivités territoriales. Cette répartition, décomposée également en deux étapes comme pour la répartition à la majorité des deux tiers, va permettre aux ensembles intercommunaux de choisir librement les montants de répartition entre l'établissement public de coopération intercommunale et leurs communs membres. Cette liberté accordée aux ensembles intercommunaux pour la répartition des montants des prélèvements ou des reversements et soumise à deux modalités d'adoption :

- Soit l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale vote la répartition à l'unanimité sous deux mois à compter de la notification du préfet³²⁴.
- Soit la répartition est votée par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à la majorité des deux tiers sous deux mois à compter de la notification du préfet et par les conseils municipaux des communes membres sous deux mois à compter de la notification de la délibération de l'intercommunalité³²⁵. Si ces derniers n'ont pas voté une délibération dans ce délai de deux mois, ils sont réputés avoir approuvé la délibération³²⁶.

431. Cette modalité de répartition dite « libre » est celle qui est la plus utilisée parmi les deux modes de répartition dérogatoire. En 2016, 26% des ensembles intercommunaux ont utilisé la liberté de répartition pour les prélèvements et 25% d'entre eux ont utilisé cette méthode pour les reversements³²⁷.

432. Les modes de répartition dérogatoires du montant des prélèvements ou des reversements vont permettre aux ensembles intercommunaux d'adapter l'application du FPIC sur le territoire. Choisir une répartition dérogatoire, c'est s'écarter d'une modalité de calcul de droit commun qui pourraient être trop rigide et inadéquate vis-à-vis des caractéristiques et des spécificités du territoire. Cette opportunité de pouvoir moduler les répartitions du FPIC va permettre aux établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres de négocier la manière dont chacun va participer à la répartition du montant notifié par le préfet. Une intercommunalité riche pourrait souhaiter renforcer son effort de contribution afin que ses communes membres soient moins impactées financièrement par les prélèvements. Inversement, certaines communes pourraient désirer recevoir moins de ressources du FPIC afin que l'intercommunalité puisse en bénéficier davantage. Tout cela devra être négocié et

³²¹ *Ibid.*

³²² *Ibid.*

³²³ Ministère de l'Intérieur, *Rapport 2017 du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales* (FPIC) [en ligne], octobre 2017, page 21.

³²⁴ Article L.2336-3, II, 2°, CGCT et article L.2336-5, II, 2°, CGCT.

³²⁵ *Ibid.*

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ Ministère de l'Intérieur, *Rapport 2017 du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales* (FPIC) [en ligne], octobre 2017, page 21.

anticipé entre les élus intercommunaux et communaux avant le vote de la répartition en fonction de la situation financière et politique de l'ensemble intercommunal.

§ 2. Une évolution et un bilan positif de la répartition du fonds

433. Ce dispositif de péréquation horizontale nationale est le seul à mettre en place une redistribution des ressources à l'échelle intercommunale et cela dans le but de rééquilibrer les richesses entre établissements publics de coopération intercommunale et communes membres. Le FPIC remplit sa mission avec efficacité (A) grâce à des perfectionnements qui ont été progressifs et qui méritent d'être poursuivis (B).

A. Un outil efficace de rééquilibrage des richesses entre les intercommunalités et les communes

434. L'objectif principal du FPIC en matière de réduction des écarts de richesse et de ressources dans le bloc intercommunal peut être démontré par un état des lieux des prélèvements et des versements très positif (1). De plus, la vocation péréquatrice de ce dispositif est réellement effective sur les territoires intercommunaux (2).

1. Un état des lieux très positif des prélèvements et des versements

435. Les prélèvements du FPIC remplissent avec succès les objectifs assignés à ce dispositif. En effet, ils ont augmenté et sont supportés sans difficultés par les collectivités les plus riches tout en étant respectueux de leur libre administration.

436. Premier constat, le montant de ces prélèvements effectués auprès des territoires les plus riches, s'élève à un milliard d'euro actuellement et cela depuis 2016, alors qu'en 2012 la totalité des prélèvements étaient de 150 millions d'euros³²⁸. Soit une augmentation de plus de 566 % en sept ans. Cette augmentation des montants de prélèvements a permis une réelle montée en puissance de ce dispositif car il va pouvoir redistribuer des ressources à davantage de communes dans le besoin.

437. Deuxième constat, les prélèvements sont supportés par les ensembles intercommunaux les plus riches. En effet, les territoires contribuant au FPIC ont un revenu moyen par habitant de 15 528,83 € et un PFIA par habitant moyen de 704,09 € en 2017. Ces ratios sont supérieurs aux ratios moyens nationaux établis respectivement à 14 303,97 € et à 617,61 €³²⁹. La part de la population contributrice s'élève à 58 % en 2017, soit une progression de deux points par rapport à 2016³³⁰.

438. Troisième constat, le plafonnement des prélèvements va permettre de préserver le principe de libre administration des collectivités territoriales. Ce principe constitutionnel dispose que « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* »³³¹. Le Conseil Constitutionnel s'est basé sur ce principe pour préciser que les lois votées par le législateur « *ne doivent pas avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration* »³³². La loi ne peut donc pas brutalement baisser les ressources globales des ensemble

³²⁸ Article L2336-1, II, 1 du code général des collectivités territoriales.

³²⁹ Cf. Annexe numéro 6.

³³⁰ *Ibid.*

³³¹ Article 72, alinéa 3, Constitution du 4 octobre 1958.

³³² Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, Considérant 38.

intercommunaux ou leur faire endosser des charges trop importantes. En 2017, les prélèvements représentaient moins de 5% des recettes de fonctionnement pour 95% des communes contributrices³³³.

439. Au bilan, l'analyse des prélèvements montre qu'ils s'effectuent sur une base large ce qui permet d'éviter de faire supporter les contributions sur un nombre restreint de collectivités et les rendre supportables pour les territoires contributeurs. De plus, ces prélèvements ne représentent qu'une part très faible des recettes de fonctionnement des communes contributrices tout en atteignant un montant global d'un milliard d'euros. Tous ces facteurs prouvent que le FPIC et ses contributions sont durables et prélevées avec modération et justesse.

440. Tout comme les prélèvements, les versements du FPIC vont également participer à la réussite des objectifs péréquateurs.

441. Les montants des versements du FPIC sont étroitement et logiquement liés à ceux des prélèvements. Les montants des prélèvements étant fixés à un milliard d'euros, les montants des versements sur le territoire seront portés à la même hauteur et distribués aux territoires les moins favorisés. Soit une augmentation de 850 millions d'euros depuis 2012.

442. De plus, les chiffres montrent que les versements des montants du FPIC profitent bien aux territoires les plus en difficultés. Tout d'abord, la proportion des territoires bénéficiaires d'un versement au titre du FPIC est en augmentation. Elle passe de 59% des territoires en 2016 à 66% en 2017³³⁴. De plus, la part de la population bénéficiaire s'élève à 59 % en 2017, soit une progression de six points par rapport à 2016³³⁵.

443. Enfin, la majorité des intercommunalités et des communes sont bénéficiaires en 2017 : 66% des établissements publics de coopération intercommunale et 52% des communes se sont vu octroyer des versements selon la répartition de droit commun en 2017³³⁶. Cela montre que le FPIC a pour objectif de couvrir une large part des ensembles intercommunaux. De plus, la majoration de l'effort fiscal a pu regrouper les versements au titre du FPIC sur les collectivités les plus pauvres.

444. Pour conclure, ces versements qui sont croissants en volume et en bénéficiaires confirment que le FPIC est axé sur les territoires qui sont les plus en difficultés.

445. Ces différentes études montrent que les modalités de versements et de prélèvement participent au succès du FPIC sur les territoires et à la réalisation de ses objectifs péréquateurs de réduction des écarts de richesses et de solidarité entre et dans les ensembles intercommunaux.

2. La répartition du Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communes : une vocation péréquatrice effective et réelle

446. Deux approches peuvent être retenues pour mesurer l'efficacité de la répartition du FPIC : une approche globale et une approche individuelle³³⁷.

447. L'approche globale³³⁸ consiste à comparer les inégalités de ressources des territoires intercommunaux avant et après la mise en place de ce mécanisme de péréquation horizontale. Pour

³³³ Ministère de l'Intérieur, *Rapport 2017 du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)* [en ligne], octobre 2017, page 13.

³³⁴ Cf. Annexe numéro 7.

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ Ministère de l'Intérieur, *Rapport 2017 du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)* [en ligne], octobre 2017, page 17.

³³⁷ Ministère de l'Intérieur, *Rapport 2017 du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)* [en ligne], octobre 2017, pages 23 à 25.

³³⁸ *Op. cit.*, Ministère de l'Intérieur, pages 23 et 24.

mesurer l'écart de richesse entre les territoires, le coefficient de Gini doit être utilisé³³⁹. Il se calcule en faisant le rapport entre le PFIA et le nombre d'habitant. Pour appliquer le FPIC à ce coefficient, on l'additionne au PFIA. L'effet de correction des écarts de richesse par le FPIC dans les territoires va donc être déterminé en calculant le pourcentage d'évolution entre les coefficients de Gini d'avant et après l'application du FPIC.

448. Sur le plan national, après le calcul de ces coefficients, on constate que le FPCI a permis la diminution des inégalités de ressources entre les territoires de 4% en 2013, de plus de 6% en 2014, de plus de 8,5% en 2015, de 12,17% en 2016 et de 12,10% en 2017³⁴⁰. La stabilité du taux de réduction des inégalités entre 2016 et 2017 est la conséquence logique du maintien du montant du FPIC à un milliard d'euros car ce taux augmente ou diminue avec la hausse ou la baisse du montant.

449. Ces résultats tirés de cette évaluation des effets du FPIC dans une approche globale indiquent que ce fonds est très efficace dans son rôle de péréquation. Cela prouve également que le système de prélèvement de ressources auprès collectivités les plus riches et de leur reversement aux collectivités les plus défavorisées est opérant.

450. L'approche individuelle³⁴¹ quant à elle va permettre de calculer l'écart de richesse par rapport à la moyenne de chaque collectivité avant et après la mise en place du FPIC. Le FPIC est péréquisiteur lorsqu'il fait converger le critère de référence retenu vers la moyenne. Ce fonds sera en revanche contre-péréquisiteur dès lors qu'il éloigne ce critère de la moyenne ou sur-péréquisiteur quand il fait franchir ce critère de la moyenne. Si l'on se base sur le FPIC de 2017 avec un PFIA moyen de 617,61 euros, on assiste à

- Un effet péréquisiteur pour 951 ensembles intercommunaux
- Un effet contre-péréquisiteur pour 188 ensembles intercommunaux.
- Un effet sur-péréquisiteur pour 57 ensembles intercommunaux³⁴²

451. Le FPIC est péréquisiteur pour presque 80% des territoires, contre péréquisiteur pour environ 16% des ensembles intercommunaux et sur-péréquisiteur pour les 5% de territoires restants³⁴³. A noter aussi que le nombre de territoires subissant des effets contre-péréquisiteurs a diminué de 20% à 16% entre 2016 et 2017, prouvant que les objectifs péréquisiteurs du FPIC sont de plus en plus effectifs.

452. Les résultats de l'évaluation des effets du FPIC dans cette approche individuelle confirme une nouvelle fois la performance du fonds dans son rôle de réduction des écarts de ressources.

453. Entre un effet péréquisiteur sur près de 80% du territoire et une baisse de 12% des inégalités de ressources, le FPIC est indéniablement un des dispositifs de péréquation les plus puissants et opérants dans l'arsenal juridique des ensembles intercommunaux.

B. Un dispositif progressivement perfectionné mais toujours améliorable

454. Après la première année de sa mise en place en 2012 suite au vote de la loi de finance pour 2012³⁴⁴, le FPIC a régulièrement bénéficié de modifications législatives qui lui ont permis de devenir un mécanisme de péréquation efficace sur le territoire intercommunal. Les diverses lois de finances ont simplifié les modalités de répartition interne et introduit de nouvelles données pour le calcul du prélèvement et du reversement au sein des établissements publics de coopération intercommunale et de leurs communes membres. Le seuil de l'effort fiscal et la part du revenu par habitant ont été également augmentés pour permettre un renforcement des solidarités territoriales.

³³⁹ Cf. annexe numéro 8.

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ *Op. cit.*, Ministère de l'Intérieur, pages 24 et 25.

³⁴² Ministère de l'Intérieur, *Rapport 2017 du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)* [en ligne], octobre 2017, pages 24 et 25.

³⁴³ Cf. annexe numéro 9.

³⁴⁴ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

455. De plus, l'article L2336-1, II, 1 du code général des collectivités territoriales montre l'évolution des ressources du FPIC. Entre 2013 et aujourd'hui, ces montants ont augmenté de manière exponentielle. En effet, les ressources du fond « en 2012, 2013, 2014 et 2015 sont fixées, respectivement, à 150, 360, 570 et 780 millions d'euros. En 2016 et en 2017, les ressources du fonds sont fixées à 1 milliard d'euros. À compter de 2018, les ressources du fonds sont fixées à 1 milliard d'euros ». Le FPCI est donc devenu en quelques années un dispositif important pour les intercommunalités et leurs communes membres sous l'impulsion des différents gouvernements qui ont su lui donner des moyens financiers à la hauteur de son indispensable vocation péréquatrice.

456. Néanmoins, il existe des possibilités d'amélioration afin de renforcer l'efficacité de ce fonds. Un rapport de l'Assemblée Des Communautés de France et du Groupe Caisse des dépôts³⁴⁵ propose trois pistes intéressantes en ce sens.

- La première concernait la révision des articulations du FPIC avec les autres dispositifs de péréquation communaux³⁴⁶ que sont la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et le FSRIF. En effet, les effets de réduction ou d'exonération dans le cadre de la DSU cible ainsi que le plafonnement des cotisations pour le FSRIF fait porter la perte de ressources aux établissements publics de coopération intercommunale.
- La deuxième proposition visait à introduire des critères de charges³⁴⁷ dans la répartition du FPIC entre les communes, principalement au niveau des prélèvements (poids de la population, etc.).
- La troisième proposition proposait d'assouplir les règles qui limitaient la majoration du montant de la contribution d'une commune membre par rapport à celle calculée de droit commun à 20 % et qui imposaient l'obtention de l'unanimité lorsque l'intercommunalité souhaitait recourir à la dérogation libre³⁴⁸. Le régime de vote à l'unanimité n'a toujours pas été assoupli et continue de persister lors d'un recours à la répartition dérogatoire libre. En revanche, l'Assemblée Des Communautés de France a été entendue car la loi de finances pour 2015 a assoupli la limite de la majoration de la contribution, passant de 20% à 30% de la répartition de droit commun. Mais le Conseil d'État, dans un avis en date du 12 juillet 2016 relatif aux conditions de majorité applicables en matière de reversements financiers au sein du bloc communal³⁴⁹, considère qu'il serait « difficile d'envisager un assouplissement significatif » de cette règle de majoration et « en particulier du plafond de 30% ».

457. Malgré certains assouplissements qui seraient encore nécessaires pour parfaire le fonctionnement actuel du FPIC, il n'en reste pas moins que c'est un dispositif de péréquation horizontale qui remplit avec efficacité son rôle de réduction des écarts de richesse sur le territoire intercommunal.

Chapitre 2. La Dotation de Solidarité Communautaire, une péréquation de proximité

458. La DSC est un dispositif qui apparaît dès 1992 avec le vote de la loi relative à l'administration territoriale de la République³⁵⁰ qui dispose que « Le solde restant disponible sur le produit de la taxe professionnelle à la suite du versement des attributions de compensation et du prélèvement communautaire constitue une dotation de solidarité communautaire » qui est ensuite répartie. C'est

³⁴⁵ Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire* [en ligne], 2014, page 69.

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ Conseil d'État, Avis, 12 juillet 2016, avis relatif aux conditions de majorité applicables en matière de reversements financiers au sein du bloc communal, n° 391635.

³⁵⁰ Article 94, Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

ensuite la loi de 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale³⁵¹ qui va donner la possibilité aux intercommunalités de verser aux communes membres cette DSC. À côté de cette possibilité, s'ajoute en 2014 une obligation dans certains cas d'instituer une DSC³⁵². Et c'est l'article L1609, nonies, C du code général des impôts qui pose les règles en vigueur pour les différents cas de recours à ce dispositif.

459. La DSC va devoir répondre à des objectifs précis et son recours dans les finances du bloc intercommunal va pouvoir être mesuré (Section 1). De plus, ses modalités de versement et de calcul, répondant à un cadre juridique strict, vont dépendre de la typologie de l'établissement public de coopération intercommunal (Section 2).

Section 1. Les objectifs et le bilan du recours à la dotation de solidarité communautaire dans les finances du bloc communal

460. La DSC a été mise en place dans le but de répondre à un besoin essentiel : renforcer la solidarité sur le territoire intercommunal ; bien ce que ce dispositif ne fasse pas l'unanimité chez les élus locaux en la matière (§1). Mais afin d'éviter que cette DSC ne devienne qu'une simple perfusion financière dénuée de sens à destination des communes et pour optimiser les objectifs de péréquation, la répartition du montant de ce dispositif est critérisée (§2).

§ 1. Un objectif de solidarité communautaire essentiel mais ne faisant pas l'unanimité

461. En effet, la DSC n'est pas un mécanisme parfait malgré sa vocation redistributrice des richesses évidentes entre les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale et peut être critiqué (A). Et force est de constater que le recours à la DSC est très hétérogène dans les finances des intercommunalités (B).

³⁵¹ Article 86, Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

³⁵² Article 12, Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

A. Un dispositif de redistribution évident mais soumis aux critiques

462. Ce mécanisme de rééquilibrage des richesses sur un territoire intercommunal est partagé entre un objectif clair de lutte contre les fractures territoriales communes et des questionnements pouvant amener à une transformation de la DSC.

463. La DSC est un dispositif de solidarité financière qui a connu une véritable montée en puissance lorsque le régime de la fiscalité professionnelle unique s'est largement imposé dans les intercommunalités. La perte par les communes membres de leur dynamique fiscale économique et la mise en place d'une compensation figée vont donner aux intercommunalités la possibilité d'intervenir financièrement dans l'équilibre du budget de leurs communes membres. Une fois les compétences financées, les établissements publics de coopération intercommunale vont pouvoir verser aux communes membres une DSC afin de leur donner une marge de manœuvre supplémentaire dans leur budget.

464. Cette dotation entre pleinement dans les dispositifs péréquateurs locaux et de solidarité territoriale car l'intercommunalité (souvent celles qui ont des moyens financiers) va pouvoir reverser une dotation à l'ensemble des communes membres ou seulement à celles qui en ont le plus besoin au vu de leur situation financière afin de garantir un rééquilibrage financier dans les budgets locaux.

465. Le montant de la DSC est décidé librement par l'établissement public de coopération intercommunal après un vote à la majorité des deux tiers des élus intercommunaux. Cette liberté permet à l'intercommunalité d'adapter son effort de solidarité au regard des besoins présents sur le territoire. Un jugement du Tribunal Administratif de Lyon en date du 31 décembre 2015 a précisé « *que le montant de la dotation, dont le principe a ainsi été arrêté, est fixé annuellement par l'assemblée qui peut le faire varier librement à l'issue de chaque échéance* »³⁵³.

466. Mais cette DSC, malgré son potentiel de réduction des disparités de ressources entre les différentes communes membres, peut faire l'objet de transformations et de questionnements.

467. Selon les enquêtes menées par l'Assemblée des Communautés de France, certains exécutifs intercommunaux dénoncent un « *risque d'accoutumance* »³⁵⁴ à la DSC pour certaines communes, un risque qui peut être source de tension lorsque les possibilités financières de l'intercommunalité diminuent. Certains n'hésitent pas à qualifier cette dotation de « *drogue dure* »³⁵⁵.

468. Afin de contrer les effets négatifs que peuvent engendrer la DSC et adapter le dispositif à la réalité des territoires, des établissements publics de coopération intercommunale ont pu mettre en place des réductions et des alternatives au versements de cette dotation aux communes membres. Par exemple, la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées a mis en place une diminution progressive de la DSC « *de 50 % sur dix ans (- 5 % par an) sans pour autant réviser les critères* »³⁵⁶ tout en « *intégrant de vraies notions de solidarité entre les plus petites et les plus grosses communes* »³⁵⁷. Cette possibilité de diminution a été confirmée dans le jugement du Tribunal Administratif de Lyon de 2015 qui précise qu'« *aucune disposition ne fait obstacle à ce qu'une communauté de communes procède librement, selon les règles qui leur sont propres (...) à la détermination du montant total de la dotation de solidarité communautaire* »³⁵⁸. Autre exemple, la communauté d'agglomération du Pays Voironnais a choisi « *de diminuer le montant de la DSC de 800 000 euros pour alimenter un fonds de concours dédié au pôle*

³⁵³ Tribunal Administratif de Lyon, 31 décembre 2015, *Communes d'Andrézieux-Bouthéon et de La Fouillouse*, req. n°130127.

³⁵⁴ Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire* [en ligne] : 2014, page 53.

³⁵⁵ *Ibid.*

³⁵⁶ *Op. cit.*, Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, page 56.

³⁵⁷ ..

³⁵⁸ *Op. cit.*, Tribunal Administratif de Lyon, req. n°130127.

urbain et prendre ainsi en compte les charges de centralité »³⁵⁹. Passer de la DSC au fond de concours permet notamment à l’intercommunalité d’intervenir en fonction des besoins du territoire lorsqu’une nécessaire modification des critères de DSC ne fait pas l’objet d’un consensus politique entre les élus.

469. Enfin, la mise en place de la DSC peut être objet de débats au sein du territoire intercommunal³⁶⁰.

470. Cela peut être le cas où le périmètre de l’établissement public de coopération intercommunal évolue³⁶¹ car cela peut entraîner une modification de la masse budgétaire globale, l’exercice de compétences supplémentaires, la création de nouvelles charges et donc la nécessité de trouver de nouveaux moyens de financement afin d’assurer le versement de la DSC. La conséquence sera identique si l’établissement public de coopération intercommunale est amené à connaître des difficultés financières à cause d’une importante diminution de ses ressources fiscales (fermetures d’entreprises)³⁶².

471. De plus, la mise en place d’un autre mécanisme de péréquation intercommunal, le FPIC, peut pousser certaines intercommunalités à s’interroger quant à leur intervention péréquatrice et à la pertinence de l’utilisation des outils de solidarité déjà existants comme la DSC³⁶³. Aussi, toujours dans cette optique de repenser la logique de péréquation, un établissement public de coopération intercommunale peut souhaiter modifier les critères de répartition de la DSC.

472. Enfin, une intercommunalité peut souhaiter baisser ou supprimer totalement la DSC car cette démarche a pour effet de relever le coefficient d’intégration fiscale³⁶⁴ et donc d’augmenter la DGF qui lui est versée. Elle peut le faire à n’importe quel moment de l’année par un budget supplémentaire ou une décision modificative car la ligne budgétaire prévue pour la DSC n’est qu’une somme prévisionnelle et ne constitue pas « une décision individuelle créatrice de droit au profit des communes membres de la communauté de commune »³⁶⁵.

B. Un recours à la dotation de solidarité communautaire hétérogène dans les finances des intercommunalités

473. Le recours à la DSC est très disparate sur les différents territoires intercommunaux de notre pays. En effet, il a été constaté que cette dotation est essentiellement mise en place et versée par les établissements publics de coopération intercommunale de grandes tailles. De plus, les montants versés aux communes membres vont aussi être différents en fonction de la catégorie de l’intercommunalité et de son nombre d’habitant.

474. La mise en place d’une DSC va avant tout dépendre de la taille démographique et de la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale. Plus les intercommunalités sont peuplées, plus la part de ces intercommunalités instituant une DSC sur l’ensemble des communes membres va augmenter. Ce tableau, reprenant les données de la DGCL et de l’Assemblée des Communautés de France présentent dans les comptes administratifs de 2013, le montre aisément³⁶⁶.

Nombre d’habitant de l’intercommunalité	Part des intercommunalités ayant mis en place une DSC sur l’ensemble des établissements public (en %)
---	---

³⁵⁹ Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire* [en ligne] : 2014, page 56.

³⁶⁰ *Op. cit.*, Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, page 56.

³⁶¹ *Ibid.*

³⁶² *Ibid.*

³⁶³ *Ibid.*

³⁶⁴ *Ibid.*

³⁶⁵ Tribunal Administratif de Lyon, 31 décembre 2015, *Communes d’Andrézieux-Bouthéon et de La Fouillouse*, req. n°130127.

³⁶⁶ Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire* [en ligne] : 2014, page 54.

Moins de 5 000 habitants	2 %
De 5 000 à 10 000 habitants	7 %
De 10 000 à 15 000 habitants	16 %
De 15 000 à 20 000 habitants	19 %
De 20 000 à 50 000 habitants	35 %
Plus de 50 000 habitants	64 %
Ensemble des intercommunalités à fiscalité professionnelle unique	17%

475. De plus, la part des intercommunalités mettant en place une DSC va aussi dépendre de leurs catégories³⁶⁷.

Catégorie d'intercommunalité	Nombre d'intercommunalités ayant mis en place une DSC	En pourcentage des intercommunalités
Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique	293	28 %
Communautés d'agglomération	132	64 %
Communautés urbaines et métropoles	15	100 %
Ensemble des intercommunalités à fiscalité professionnelle unique	440	33 %

476. En 2013, un tiers des intercommunalités à fiscalité professionnelle unique avaient institué une DSC et 17 % si on rapporte les établissements publics de coopération intercommunale ayant institué une DSC à l'ensemble des intercommunalités.

477. Le montant de DSC va également résulter du nombre d'habitants et de la catégorie des intercommunalités. Ce montant sera globalement plus élevé dans les établissements publics de coopération intercommunale qui ont un nombre d'habitant important. C'est ce qu'illustre ce tableau ³⁶⁸:

Nombre d'habitant de l'intercommunalité	Montant moyen de la DSC pour les intercommunalités ayant institué une DSC (en euros/habitant)
Moins de 5 000 habitants	20
De 5 000 à 10 000 habitants	22
De 10 000 à 15 000 habitants	30
De 15 000 à 20 000 habitants	38
De 20 000 à 50 000 habitants	38
Plus de 50 000 habitants	33
Ensemble des intercommunalités à fiscalité professionnelle unique	34

³⁶⁷ Ibid.

³⁶⁸ Ibid.

478. Aussi, le montant de la DSC va aussi résulter des catégories des établissements publics de coopération intercommunale³⁶⁹.

Catégorie d’intercommunalité	Montant moyen de la DSC (en euros/habitant)
Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique	13,8
Communautés d’agglomération	34,5
Communautés urbaines et métropoles	30,2
Ensemble des intercommunalités à fiscalité professionnelle unique	33,9

479. En 2013, le montant moyen de la DSC dans l’ensemble des intercommunalités à fiscalité professionnelle unique était de 34 euros par habitant.

§ 2. Une répartition critérisée pour optimiser les objectifs de péréquation

480. Pour garantir à la DSC une intervention efficace sur le territoire intercommunal et en adéquation avec sa vocation de réduction des écarts de richesse entre les communes membres, la répartition du montant de cette dotation est soumise à certains critères : des critères imposés par le législateur (A) et des critères facultatifs que l’établissement public de coopération intercommunale pourra utiliser en complément (B) afin d’atténuer la rigidité des critères obligatoires et garantir une meilleure adaptabilité de ce dispositif sur le territoire.

A. Les critères imposés par le législateur

481. Afin de diminuer les disparités de ressources et de charges entre les communes membres d’un établissement public de coopération intercommunale, le législateur a prévu différents critères dans la répartition de la DSC.

482. Ces critères seront différents si l’on se trouve en présence d’un « établissement public de coopération intercommunale, autre qu’une communauté urbaine, qu’une métropole »³⁷⁰ ou « d’une communauté urbaine, d’une métropole (...) ou lorsque l’établissement public de coopération intercommunale est signataire d’un contrat de ville »³⁷¹ qui n’a pas élaboré de pacte financier et fiscal.

- Dans la première configuration, la DSC sera répartie en « tenant compte prioritairement de l’importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant »³⁷².

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ Article 1609, nonies, C, VI, alinéa 1, CGI.

³⁷¹ Article 1609, nonies, C, VI, alinéa 2, CGI.

³⁷² Article 1609, nonies, C, VI, alinéa 1, CGI.

- Dans la deuxième configuration, les montant de la DSC devront être réparti en fonction de « l'écart du revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale »³⁷³ et de « l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal ou financier communal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale »³⁷⁴.

483. Le potentiel fiscal est un indicateur de richesse fiscale d'une collectivité. Il est égal à la somme que produiraient les quatre taxes de cette collectivité (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties et CFE) si on appliquait le taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes aux bases communales.

484. Le législateur souhaite donner une prépondérance à ces critères prédéfinis car l'article 1609 nonies C du code général des impôts précise que la répartition de la DSC doit tenir compte « prioritairement »³⁷⁵ de ces critères. De plus, il donne la possibilité aux établissements publics de coopération intercommunale de mettre en place des critères complémentaires après l'application de ces critères principaux.

485. Néanmoins, la loi n'apporte aucune information quant à une quantification chiffrée de ces critères dans la répartition de la DSC. La jurisprudence a pu tout de même apporter deux précisions. D'abord, la Cour Administrative d'Appel de Paris a rendu un arrêt en 2007 qui énonce que le poids des critères prioritaires prévus par le législateur étaient insuffisants s'ils étaient portés à 20%³⁷⁶. Aussi surprenant que cela puisse paraître, le Tribunal Administratif d'Orléans en 2016 a poussé la logique à l'extrême en déclarant légale une délibération intercommunale qui « prévoit que la dotation de solidarité communautaire est répartie selon l'importance de la population pour 99 % et selon le potentiel financier par habitant pour 1 % »³⁷⁷.

486. Malgré cela, les intercommunalités ne savent pas si des critères imposés dans la répartition de la DSC doivent avoir un poids à la majorité absolue ou à la majorité relative.

487. Précision supplémentaire, les établissements publics de coopération intercommunale soumis au régime de la fiscalité additionnelle (hors communautés urbaines) répartissent librement la DSC en fonction de critères déterminés dans les statuts de l'intercommunalité.

B. Des critères facultatifs complémentaires

488. Comme le précise le code général des impôts, des critères complémentaires peuvent être choisis par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale en supplément des critères imposés par le législateur pour la répartition de la DSC dans les communes membres. Le choix de ces critères complémentaires va illustrer les priorités que le Président de l'intercommunalité souhaite définir en termes de péréquation sur le territoire.

489. Ces critères peuvent être de plusieurs ordres ³⁷⁸:

- Des critères démographiques et sociaux³⁷⁹. L'intercommunalité peut mettre en place des critères comme le nombre d'habitant présent dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ou encore le nombre d'élève dans les écoles, de jeunes ou de personnes âgées. Sur le

³⁷³ Article 1609, nonies, C, VI, alinéa 3, a. CGI.

³⁷⁴ Article 1609, nonies, C, VI, alinéa 3, b. CGI.

³⁷⁵ Article 1609, nonies, C, VI, alinéa 1, CGI.

³⁷⁶ Cour Administrative d'Appel de Paris, 6^{ème} Chambre, 9 octobre 2007, 05PA04894, Inédit au recueil Lebon, considérant 8.

³⁷⁷ Tribunal Administratif d'Orléans, 5^e Chambre, 17 novembre 2016, *Commune d'Auneau-Bleury-Saint-Symphorien*, n° 1601607.

³⁷⁸ Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire* [en ligne] : 2014, pages 52 et 55.

³⁷⁹ *Ibid.*

plan social, le nombre de logements sociaux dans les communes membres, de chômeurs, d’allocataires au revenu de solidarité active (RSA) ou encore le revenus moyen ou médian des communes membres par rapport à celui de l’intercommunalité peut être pris en compte.

- Des critères financiers et fiscaux³⁸⁰. L’établissement public de coopération intercommunale peut décider d’introduire des critères relatifs au potentiel fiscal, au potentiel financier, aux produits de la fiscalité économique, à la proportion des dépenses et des recettes réelles de fonctionnement, à la DGF perçue par les communes ou au regard du coefficient d’effort fiscal et des charges de centralité supportées par les communes centres.
- Des critères relatifs aux équipements. L’intercommunalité peut faire entrer des données relatives aux kilomètres de voirie, à la surface de l’aire d’accueil des gens du voyage ou encore à la présence d’équipement spécifiques³⁸¹ pour moduler les critères de répartition de la DSC.

490. Ces critères complémentaires, qui méritent d’être correctement définis, intelligibles et stables, pourront être combinés et pondérés entre eux³⁸². Pour garantir leur efficacité, l’établissement public de coopération intercommunale devra veiller à ce que le choix de plusieurs critères n’engendre pas des effets contradictoires et se fasse au regard des avantages et des inconvénients de chacun d’entre eux.

Section 2. Des modalités de versement et de calcul strictes et dépendant de la typologie de l’intercommunalité

491. Malgré un objectif concret de réduction des disparités de ressources sur le territoire intercommunal, les versements au titre de la DSC aux communes membres ne sont pas toujours imposés par les textes : ils peuvent être obligatoires ou bien facultatifs (§1). De plus, le calcul de la fixation du montant de la DSC va obéir à des régimes différents (§2) en fonction de la typologie de l’établissement public de coopération intercommunale.

§ 1. Des versements de dotation de solidarité communautaire pouvant être obligatoires ou facultatifs

492. Qu’ils soient sous régime de la fiscalité additionnelle ou sous le régime de la fiscalité professionnelle unique, certains établissements publics de coopération intercommunale se voient imposer le versement d’une DSC (A) et d’autres sont libres d’en mettre une en place (B).

A. Le recours obligatoire à la dotation de solidarité communautaire

493. Il existe trois cas où la DSC va être considérée comme une dépense obligatoire. L’établissement public de coopération intercommunale devra donc impérativement mettre en place ce dispositif de péréquation sur le territoire à destination des communes membres.

494. Le premier cas d’obligation de mise en place d’une DSC concerne les communautés urbaines, les métropoles ainsi que les communautés d’agglomération et de communes signataires d’un contrat de ville mais qui n’ont pas élaboré ou ne s’engageant pas à élaborer un pacte fiscal et financier. Cette obligation a été posée par l’article 12 de la loi du 21 février 2014 de programmation de la ville et la

³⁸⁰ *Ibid.*

³⁸¹ *Ibid.*

³⁸² *Op. cit.* Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, page 55.

cohésion urbaine³⁸³. Elle a été reprise à l’article 1609, nonies, C, VI, alinéa 2 du code général des impôts qui dispose en effet qu’« à défaut d’avoir élaboré un tel pacte au plus tard un an après l’entrée en vigueur du contrat de ville, l’établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou la collectivité territoriale concernée est tenu d’instituer, au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville, une dotation de solidarité communautaire ».

495. Le deuxième cas d’obligation d’instauration d’une DSC est ancien et s’adresse aux communautés urbaines qui ont souscrits au régime de la fiscalité additionnelle. Ce sont les articles 11, III, alinéa 2 et 29 III alinéa 1 de la loi du 10 janvier 1980 relative à la fiscalité locale³⁸⁴ qui pose cette exigence.

496. Enfin la mise en place d’une DSC est obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale qui sont nés d’une fusion d’intercommunalité à fort écart de richesse et qui ont élaborés un pacte financier et fiscal. Cette obligation a été posée à l’article 57 de la loi NOTRe de 2015³⁸⁵ reprise à l’article 1609, nonies, C, VI, alinéa 2 du code général des impôts. Cet article spécifie que les potentiels financiers agrégés par habitant doivent présenter « un écart d’au moins 40 % entre le potentiel financier agrégé le plus élevé et celui le moins élevé à la date de la fusion ». La loi ne donne en revanche aucune précision quant à la délimitation du montant total de la DSC que les établissements publics de coopération intercommunale pourraient allouer à leurs communes membres.

497. Dans ces trois cas d’obligation, les critères complémentaires de répartition sont votés par l’organe délibérant intercommunal par une simple délibération et seules les communes membres peuvent en bénéficier.

B. Une simple faculté décidée à la libre appréciation de l’établissement public de coopération intercommunale

498. Il existe deux cas où la mise en place de la DSC ne relève pas d’une obligation mais d’une simple possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale.

499. Le premier cas où les établissements publics de coopération intercommunal peuvent avoir le choix de recourir ou non au dispositif de la DSC concerne ceux qui ont souscrits au régime de la fiscalité additionnelle. Sont exclues de cette possibilité les communautés urbaines étant sous l’empire du régime de la fiscalité additionnelle car elles ont pour obligation de mettre en place une DSC. Cette possibilité de recourir à ce dispositif de péréquation doit néanmoins être mentionnée dans les statuts de l’établissement public de coopération intercommunale³⁸⁶, tout comme les critères de répartition qui sont libres. La DSC peut être versée « au profit de ses communes membres ou d’établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre limitrophes »³⁸⁷. Cette possibilité a également été rappelée en 1999 par l’article 97, I, 2°, alinéa 2 de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale³⁸⁸ qui dispose qu’« un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle (...) peut instituer dans ses statuts une dotation de solidarité ».

³⁸³ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

³⁸⁴ Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.

³⁸⁵ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³⁸⁶ Article 11, III, alinéa 1 et article 29, III, alinéa 1, Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.

³⁸⁷ *Ibid.*

³⁸⁸ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

500. Le deuxième cas d’un recours à la DSC à la libre appréciation de l’établissement public de coopération intercommunal correspond au cas où les communautés urbaines, les métropoles ainsi que les communautés d’agglomération et de communes signataires d’un contrat de ville ont élaboré ou s’engagent à élaborer un pacte fiscal et financier la première année après la signature du contrat de ville. L’élaboration de ce pacte est mentionnée à l’article 12 de la loi du 21 février 2014 de programmation de la ville et la cohésion urbaine³⁸⁹ et reprise à l’article 1609, nonies, C, VI, alinéa 2 du code général des impôts qui dispose que « *l’établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s’engage, lors de la signature du contrat de ville, à élaborer, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal de solidarité visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières* ». Ce même article va également préciser les objectifs de ce pacte financier et fiscal. Ce dernier « *tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l’occasion des transferts de compétences, des règles d’évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l’organe délibérant de l’établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales* ».

501. Pour recourir à la DSC dans ce cadre juridique, nul besoin d’inscrire son principe et ses critères de répartition complémentaires dans les statuts de l’établissement public de coopération intercommunale. C’est l’organe délibérant intercommunal qui va fixer les conditions d’institution à la majorité des deux tiers³⁹⁰.

§ 2. Les différents régimes de calcul pour la fixation du montant de la dotation de solidarité communautaire

502. Le calcul du montant de la DCS n’est pas uniforme sur le territoire et va dépendre de l’établissement public de coopération intercommunale. En effet, il existe un régime de calcul libre (A) et un régime de calcul particulier lié à la prise en compte de produits fiscaux (B).

A. Le régime de calcul libre

503. La faculté de fixer librement le montant total de la DSC est reconnue aux communautés urbaines, aux métropoles ainsi qu’aux communautés d’agglomération et de communes signataires d’un contrat de ville qui ont élaboré ou s’engagent à élaborer un pacte fiscal et financier la première année après la signature du contrat de ville³⁹¹. L’organe délibérant intercommunal va pouvoir fixer le montant de ce dispositif de péréquation qui sera distribué aux communes membres à la majorité simple.

504. Cette faculté va donc permettre à l’établissement public de coopération intercommunale de choisir quelle sera la somme totale allouée à ce dispositif de péréquation et de l’adapter à la réalité des besoins des communes membres. Cette possibilité va aussi permettre de renforcer la lutte contre le gaspillage de l’argent public. Car s’il n’y a pas de réel besoin de rééquilibrage des ressources sur le territoire intercommunal, rien n’oblige l’établissement public de coopération intercommunal de prévoir au budget le versement d’une dotation importante.

³⁸⁹ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

³⁹⁰ Article 1609, nonies, C, VI, alinéa 1, CGI.

³⁹¹ *Ibid.*

505. Mais cette liberté peut aussi avoir l'effet inverse. Car malgré la présence de critères de répartition pour garantir les effets péréquateurs sur l'ensemble des communes membres, l'intercommunalité pourrait surestimer les besoins financiers, dépenser plus que de nécessaire, faire subir un manque à gagner dans son budget et créer un effet d'accoutumance important pour les communes membres.

B. Le régime de calcul lié à la prise en compte de produits fiscaux

506. Il existe des cas de figure où le calcul du montant de la DSC ne pourra pas se faire librement par les établissements publics de coopération intercommunale. Ces derniers devront intégrer dans leur calcul une certaine part de produits fiscaux.

507. Pour les établissements publics de coopération intercommunale soumis au régime de la fiscalité additionnelle, le montant global de la DSC qui sera réparti aux communes membres sera calculé « *par référence à un certain pourcentage* »³⁹² aux produits de la fiscalité professionnelle (CFE, CVAE, TASCOM, IFER), et/ou de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou de la totalité des impositions directes locales qui ont été perçues par l'intercommunalité. Mais la loi reste assez floue car elle ne précise pas ce que représente ce « *certain pourcentage* » et à quelle hauteur il est porté.

508. A noter que les communautés urbaines, les métropoles ainsi que les communautés d'agglomération et de communes signataires d'un contrat de ville qui n'ont pas élaboré ou ne se sont pas engagées à élaborer un pacte fiscal et financier la première année après la signature du contrat de ville doivent obligatoirement affecter la DSC aux communes membres qui sont concernées par le contrat de ville. Le montant de cette DSC doit être « *au moins égal à 50 % de la différence entre les produits des impositions mentionnées au I et aux 1 et 2 du I bis du présent article [CFE et CVAE] au titre de l'année du versement de la dotation et le produit de ces mêmes impositions constaté l'année précédente* »³⁹³.

509. Cette condition s'applique aussi aux établissements publics de coopération intercommunale nés d'une fusion d'intercommunalité à fort écart de richesse et qui ont également élaborés un pacte financier et fiscal.

³⁹² Article 11, III, alinéa 1, Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.

³⁹³ Article 1609, nonies, C, VI, alinéa 2, CGI.

Conclusion de la troisième partie

510. Afin de rééquilibrer les ressources et de réduire les disparités de richesse entre les communes membre d'un territoire intercommunal, les établissements publics de coopération ont à leur disposition deux dispositifs de péréquation importants et créateur de solidarité territoriale.

511. Le FPCI, seul dispositif de péréquation horizontal et national à l'échelle intercommunale, va mettre en relation des intercommunalités favorisées contributrices avec des intercommunalités en difficultés bénéficiaires. Ce système de redistribution classique permet de développer une conscience de solidarité trans-territoriale car elle va concerner à la fois l'échelle nationale, l'échelle intercommunale et l'échelle communale.

512. La DSC, obligatoire ou facultative en fonction de la caractéristique de l'intercommunalité, répond aux mêmes besoins de solidarité et de réduction des disparités de richesses entre les communes membres. Mais elle reste encore sujette à des critiques, notamment sur sa place à côté du FPIC et du risque pour les communes d'en devenir dépendant.

513. Malgré un encadrement législatif strict des modalités de calcul des montants et des critères de répartition de ces dispositifs sur le territoire intercommunal, les établissements publics de coopération intercommunale ont tout de même la possibilité de pouvoir les adapter aux besoins réels du territoire, aux écarts de richesses constatés et aux situations financières hétérogènes des communes membres. Cette faculté permet aux établissements publics de coopération intercommunale de détenir dans leur arsenal juridique et financier des outils de péréquation souples, performants et en adéquation avec la réalité financière locale.

CONCLUSION GÉNÉRALE

514. A la question de savoir si un établissement public de coopération intercommunale peut à la fois mener une politique de maîtrise de ses dépenses, d'optimisation de ses recettes et de renforcement de la solidarité financière sur l'ensemble du territoire intercommunal, la réponse est assurément positive.

515. L'intercommunalité va avoir la faculté de pouvoir piocher à son gré parmi divers outils et de les intégrer dans leur arsenal juridique et financier. Aux élus et aux agents d'encadrer et de moduler par la suite, dans le temps et dans la méthode, la conciliation de ces trois ambitions.

516. Mais cette harmonie entre ces trois objectifs dépendra avant tout des caractéristiques, de la typologie et des possibilités financières du territoire intercommunal, mais aussi de la volonté politique des élus et celles des communes membres. En effet, les deux acteurs du bloc communal ont le devoir de travailler de concert avec pédagogie et négociation afin de garantir une unité et une performance publique locale sur le territoire dans une époque toujours aussi incertaine sur le plan financier.

517. L'élaboration et la mise en place d'un pacte financier et fiscal entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communs membres semble être la meilleure des solutions pour consigner dans un seul et même document ces différents outils. Ce pacte va permettre aux élus et aux services de bénéficier d'une entière visibilité des outils qui seront privilégiés dans la mise en place financière du projet de territoire et la manière dont ils pourront être mobilisés en fonctions des besoins et des situations financières, techniques et politique de chaque territoire.

518. « Gouverner, c'est choisir. »³⁹⁴ avait pu écrire Pierre-Marc-Gaston de Lévis. Mais la logique de gouvernance intercommunale donne la possibilité aux élus de choisir mais aussi et surtout de pouvoir concilier différents domaines d'intervention financières par la négociation et la prise en compte collective d'un territoire hétéroclite.

³⁹⁴ DE LÉVIS (duc) Pierre-Marc-Gaston, *Maximes et réflexions sur différents sujets de morale et de politique*, éd. Renouard, 1812, vol. 1, p. 245.

Bibliographie

Ouvrages généraux

ALBERT Jean-Luc, *Finances Publiques*, 10ème édition, Paris : Dalloz, coll. Cours, 2017, 922 p.

BENCHENDIKH François, *Droit de la coopération intercommunale*, 1ère édition, Paris : Le Moniteur, coll. Guides Juridiques, 2013, 598 p.

BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine et LASSALE Jean-Pierre, *Finances Publiques*, 16ème édition, Paris : LGDJ, coll. Manuel, 2017, 944 p.

BRIAND Aristide, *Paroles de paix*, Ed. Eugene Figuiere, 1927.

COLLET Martin, *Finances Publiques*, 2ème édition, Paris : LGDJ, coll. Précis Domat, 2017, 532 p.

DE LÉVIS (duc) Pierre-Marc-Gaston, *Maximes et réflexions sur différents sujets de morale et de politique*, éd. Renouard, 1812, vol. 1, p. 245.

FAURE Bertrand, *Droit des Collectivités Territoriales*, 4ème édition, Paris : Dalloz, coll. Précis, 2016, 754 p.

FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *Droit des Collectivités Territoriales*, 2ème édition, Paris : Dalloz, coll. HyperCours, 2016, 846 p.

FOILARD Philippe, *Finances Publiques*, 15ème édition, Paris : Bruylant, coll. Paradigme-Manuel, 2017, 330 p.

GOHIN Olivier GOHIN, DEGOFTE Michel, MAITROT DE LA MOTTE Alexandre et DUBREUIL Charles-André, *Droit des Collectivités Territoriales*, 2ème édition, Paris : Cujas, coll. Références, 2015, 712 p.

Ouvrages spéciaux

AUBELLE Vincent, *Intercommunalités, Des projets aux pratiques*, 1ère édition, Paris : Berger Levrault, coll. Les Indispensables, 2011, 618 p.

FIALAIRE Jacques et MONTALIVET Pierre, *Coopération locale et territoires*, 1ère édition, Paris : LexisNexis, coll. Colloques & débats, 2008, 159 p.

MONJAL Pierre-Yves et AUBELLE Vincent, *La France intercommunale, Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, 1ère édition, Paris : L'Harmattan, coll. GRALE - Observatoire national de la décentralisation, sous-coll. Les Cahiers du CeFap, 2013, 402 p.

Articles

Assemblée des Communautés de France, « La réponse de la DGCL sur les services communs » [en ligne], mai 2014. Disponible sur : https://www.adcf.org/contenu-article?num_article=2075&num_thematique=8 (consulté le 2 août 2018).

Assemblée des Communautés de France, « Projet de loi de Finances pour 2018 : premiers éléments de décryptage » [en ligne], septembre 2017. Disponible sur : https://www.adcf.org/contenu-article?num_article=3788&num_thematique=5 (consulté le 11/05/2018).

Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalité, « Quels sont les délais d'élaboration et d'adoption du rapport de la CLECT ? » [en ligne], juin 2017. Disponible sur http://www.amf.asso.fr/document_recherche/document.asp?doc_n_id=24646 (consulté le 11/05/2018).

collectivités-locales.gouv, « Les conséquences l'intercommunalité sur la fiscalité des communes » [en ligne], septembre 2016. Disponible sur : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/consequences-lintercommunalite-sur-fiscalite-des-communes> (consulté le 8/05/2018).

DE BAILLIENCOURT Donatien, « Schémas de mutualisation de services : les dernières évolutions législatives » [en ligne], *Weka, Partenaire des territoires*, novembre 2014. Disponible sur : https://www.weka.fr/actualite/intercommunalite/article_juridique/schemas-mutualisation-services-les-dernieres-evolutions-legislatives-22640/ (consulté le 14 juin 2018).

LANDOT Eric, « CLETC : quelle désignation ? quel mode d'emploi ?... et quelles incertitudes persistantes au lendemain de la loi de finances pour 2016 ? » [en ligne], Publication Cabinet Landot et associés, janvier 2016. Disponible sur : <https://blog.landot-avocats.net/2016/01/15/clelc-quelle-designation-quel-mode-demploi-et-quelles-incertitudes-persistantes-au-lendemain-de-la-loi-de-finances-pour-2016/> (consulté le 11 mai 2018).

LANDOT Eric, « Évaluation des charges transférées : quelles sont les conséquences d'une absence d'accord au sein de la CLECT ? Quelle est cette échéance de fin septembre ? Quel est alors le rôle du préfet ? » [en ligne], Publication Cabinet Landot et associés, juillet 2017. Disponible sur <https://blog.landot-avocats.net/2017/07/31/evaluation-des-charges-transferees-quelles-sont-les-consequences-dune-absence-daccord-au-sein-de-la-clect-quelle-est-cette-echeance-de-fin-septembre-quel-est-alors-le> (consulté le 11/05/2018).

Rédaction, « Fiche n° 11. La péréquation horizontale » [en ligne], *Gazette des Communes* 10 août 2011. Disponible sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/72472/fiche-n-11-la-perequation-horizontale/> (consulté le 2 août 2018).

RIGOLLET Claudette, « FPU : Avantages ! Inconvénients ! » [en ligne], Site internet de la commune de Chalandray, 12 mai 2013. Disponible sur : <https://mairiedechalandray.wordpress.com/2013/05/12/produire-de-la-richeesse-mais-sans-en-avoir-les-retombees-financieres> (consulté le 25 juillet 2018).

Service-public.fr, « Mise à disposition d'un agent public » [en ligne], Direction de l'information légale et administrative, juillet 2018. Disponible sur : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F551> (consulté le 12 juillet 2018).

Rapports

Assemblée Des Communautés de France et Groupe Caisse des dépôts, *Pacte fiscal et financier de solidarité au service du projet de territoire* [en ligne], 2014, 88 p. Disponible sur : <https://www.adcf.org/files/AdCF-Etude-Pactes-Financiers-141216-web.pdf> (consulté le 8/05/2018).

Caisse des Dépôts et Consignations, *Les différents régimes fiscaux des groupements de communes* [en ligne], Territoire Conseil, Coopération Intercommunale Partie 2, 2017, 65 p. Disponible sur : <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/BlobServer?blobkey=id&blobnocache=true&blobwhere=1250170839047&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs> (consulté le 8/05/2018).

Caisse des Dépôts et Consignations, *Les mutualisations intercommunales* [en ligne], Territoire Conseil, Collection Fiches Pédagogiques, 2018, 46 p. Disponible sur : <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/BlobServer?blobkey=id&blobnocache=true&blobwhere=1250171065751&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs> (consulté le 4/06/2018).

<https://collectivites-locales.gouv.fr>, *Généraliser la pluriannualité* [en ligne], date inconnue, 5p. Disponible sur : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/generaliser_pluriannualite_guide_lolf.pdf (consulté le 5 juillet 2018).

Comité national de fiabilité des comptes locaux, *Guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements* [en ligne], 2012, 16 p. Disponible sur : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/guide_redaction_reglement_budgetaire_et_financier.pdf (consulté le 30 juillet 2018).

Cours des Comptes, *Bilan d'étape de l'intercommunalité en France* [en ligne], Rapport Public Annuel 2009, 2^e tome, 2009, 39 pages. Disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Rpa-2009-suites.pdf> (consulté le 11 mai 2018).

Cours des Comptes et Chambres Régionales et Territoriales des Comptes, *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* [en ligne], 2017, 510 p. Disponible sur <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-10/20171011-rapport-finances-publiques-locales.pdf> (consulté le 11/05/2018).

Cour des Comptes, *L'intercommunalité en France, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organisations intéressées*, [en ligne], 2005, 370 pages. Disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/RapportIntercommun.pdf> (consulté le 11 mai 2018).

Direction du Budget et des Programmations Pluriannuelles de la Communauté Urbaine de Bordeaux, *Règlement expérimental de gestion en Autorisations de Programme et Crédits de Paiement* [en ligne], date inconnue, 15 p. Disponible sur : https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiBgOfV7sjcAhXxz4UKHdnSCsEQFjADegQIBxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.bordeaux-metropole.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F13349%2Ffile_pdf%2FP0G91.pdf&usg=AOvVaw2rSmN4G-y9vN85DRGOatR2 (consulté le 30 juillet 2018).

Direction Générale des Collectivités Locales, *Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2018* [en ligne] : 2018, 8 p. Disponible sur : <http://104.199.35.159/phocadownload/Bilan-statistique-2018.pdf> (consulté le 8/05/2018).

Direction Générale des Collectivités Locales, *Guide pratique : Attributions de compensation* [en ligne] : 2017, 65 p. Disponible sur : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/FLAE/FL1/attribution_compensations/guide_ac_2017_.pdf (consulté le 8/05/2018).

GUENE Charles et LAIGNEL André (dir), *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales - Les finances des collectivités locales en 2017* [en ligne], Paris : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, 2017, 232 p. Disponible sur : http://104.199.35.159/phocadownload/OFGL2017_publication%20globale.pdf (consulté le 9/05/2018).

HUOT Alexandre, *Les conséquences financières et fiscales des fusions d'intercommunalités* [en ligne] : Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalité, Département « intercommunalité et territoires », 2017, 28 p. Disponible sur : http://www.amf.asso.fr/upload/fichiers/documents/AMF_14565_NOTE.pdf (consulté le 8/05/2018).

Ministère de l'Intérieur, *Rapport 2017 du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)* [en ligne], octobre 2017, 58 p. Disponible sur : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/FLAE/FL2/rapport_fpic_2017.pdf (consulté le 9/05/2018).

Ministère de l'Intérieur, *Guide pratique du vote des taux des impôts directs locaux et taxes assimilées*, [en ligne], DGCL, avril 2018, 130 p. Disponible sur : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/fiscalite_locale/fiches_fdl/guide_votedestaux.pdf (consulté le 25 juillet 2018).

Notes

Association des Communautés de France, Territoire Conseil et Partenaires Finances Locales, « Transfert de compétences et Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Conditions de mise en place, organisation et modalités de fonctionnement » [en ligne], mai 2017, 33p. Disponible sur : https://www.adcf.org/files/DOCS/Note_CLECT_2017_16-05-2017.pdf (consulté le 11 mai 2018).

Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, BOI-IF-COLOC-20-30-10-20160912 [en ligne], 12 septembre 2016. Disponible sur : <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/10695-PGP.html?identifiant=BOI-IF-COLOC-20-30-10-20160912> (consulté le 25 juillet 2018).

Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, BOI-IF-COLOC-20-40-40-30-20160912 [en ligne], 19 septembre 2016. Disponible sur : <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/ext/pdf/createPdfWithAnnexe/BOI-IF-COLOC-20-40-40-30-2016-09-12.pdf?id=10707-PGP&ve=6&br=2&la=2> (consulté le 24 juillet 2018).

Direction générale des finances publiques, « Éléments de référence nationaux de fiscalité directe locale 2017 pour 2018 » [en ligne], février 2018, 10 p. Disponible sur : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/fiscalite_locale/elements_de_reference_2018.pdf (consulté le 5 août 2018).

HUOT Alexandre, « Problématiques financières et fiscales liées aux fusions d'EPCI » [en ligne] : Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalité, Département « intercommunalité et territoires », octobre 2016. Disponible sur : http://www.amf.asso.fr/upload/fichiers/documents/AMF_23991TELECHARGER_LES_PROBLEMATIQUES_LIEES_AUX_FUSIONS_D_EPCI.pdf (consulté le 11/05/2018).

Lois

Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ajoutant un titre 8 (art. 169 à 180) à la loi du 05-04-1884 relative à l'organisation municipale, JORF du 6 mars 1890 page 91.

Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle [en ligne], JORF du 31 juillet 1975 page 7763. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000888299&dateTexte=20180816> (consulté le 3 août 2018).

Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale [en ligne], JORF du 11 janvier 1980 page 72. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886764&dateTexte=20180816> (consulté le 10 août 2018).

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale [en ligne], JORF du 27 janvier 1984 page 441. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320434&dateTexte=20180816> (consulté le 26 juillet 2018).

Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes [en ligne], JORF n°111 du 14 mai 1991 page 6329. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000720100&dateTexte=20180816> (consulté le 3 août 2018).

Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République [en ligne], JORF, n°33, 8 février 1992, page 2064. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688> (consulté le 8 mai 2018).

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, [en ligne], JORF n°31 du 5 février 1995 page 1973. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000531809&dateTexte=20180816> (consulté le 4 août 2018).

Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales [en ligne], JORF n°47 du 24 février 1996, page 2992. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000559120&categorieLien=id> (consulté le 4 juillet 2018).

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale [en ligne], JORF n°160, 13 juillet 1999, page 10361. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396397&categorieLien=cid> (consulté le 8/05/2018).

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité [en ligne], JORF n°50, 28 février 2002, page 3808. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100> (consulté le 8/05/2018)

Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République [en ligne], JORF n°75 du 29 mars 2003 page 5568. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&categorieLien=id> (consulté le 4 août 2018).

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales [en ligne], JORF n°190, 17 août 2004, page 14545. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804607&dateTexte=&categorieLien=id> (consulté le 8/05/2018).

Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique [en ligne], JORF n°31 du 6 février 2007, page 2160. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000465739&categorieLien=id> (consulté le 26 juillet 2018).

Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 [en ligne], JORF n°0303 du 31 décembre 2009, page 22856. Disponible sur :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021557902&dateTexte=20180816> (consulté le 5 août 2018).

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales [en ligne], JORF, n°0292, 17 décembre 2010, page 22146. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&categorieLien=id> (consulté le 8 mai 2018).

Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 [en ligne], JORF n°0302 du 30 décembre 2010 page 23033. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023314376&categorieLien=id> (consulté le 5 août 2018).

Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 [en ligne], JORF n°0301 du 29 décembre 2011 page 22441. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025044460&categorieLien=id> (consulté le 5 août 2018).

Loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 [en ligne], JORF n°0304 du 30 décembre 2012 page 20859. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026856853&categorieLien=id> (consulté le 5 août 2018).

Loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération [en ligne], JORF, n°0001, 1 janvier 2013, page 52. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026871286&categorieLien=id> (consulté le 8/05/2018).

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [en ligne], JORF, n°0023, 28 janvier 2014, page 1562. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&categorieLien=id> (consulté le 8/05/2018).

Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine [en ligne], JORFn°0045 du 22 février 2014 page 3138. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028636804&categorieLien=id> (consulté le 9 août 2018).

Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 [en ligne], JORF n°0301 du 30 décembre 2014 page 22898. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029990432&categorieLien=id> (consulté le 30 juillet 2018).

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République [en ligne], JORF, n°0182, 8 août 2015, page 13705. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id> (consulté le 8/05/2018).

Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 [en ligne], JORF n°0302 du 30 décembre 2015 page 24614. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/12/29/FCPX1519907L/jo> (consulté le 30 juillet 2018).

Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 [en ligne], JORF n°0303 du 30 décembre 2016. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033734169&categorieLien=id> (consulté le 27 juillet 2018).

Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 [en ligne], JORF n°0305 du 31 décembre 2017. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/12/30/CPAX1723900L/jo/texte/> (consulté le 27 juillet 2018).

Ordonnances

Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances [en ligne], JORF du 3 janvier 1959 page 180. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339591&dateTexte=20041231> (consulté le 2 août 2018).

Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances [en ligne], JORF n°177 du 2 août 2001 page 12480. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028&categorieLien=cid> (consulté le 2 août 2018).

Ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés [en ligne], JORF n°199 du 27 août 2005 page 13908. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000809033&categorieLien=id> (consulté le 27 juillet 2018).

Arrêtés, décrets, circulaires et délibérations

Circulaire NOR COTB1105468C du 25 février 2011 relative à l'impact financier des schémas départementaux de coopération intercommunale [en ligne]. Disponible sur : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/circulaire_25022011_schemas_interco.pdf (consulté le 8/05/2018).

Délibération n°DEL-2017-142, Création de la commission locale d'évaluation des charges transférées et désignation des membres, Registre des délibérations de la Communauté de Commune Couserans-Pyrénées, 6 juillet 2017.

Décret n°2000-318 du 7 avril 2000 relatif à la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales [en ligne], JORF n°0085 du 9 avril 2000 page 5469. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000399814&categorieLien=id> (consulté le 27 juillet 2018).

Décret n° 2011-515 du 10 mai 2011 relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales [en ligne], JORF n°0110 du 12 mai 2011 page 8237. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/5/10/COTB1110402D/jo/texte> (consulté le 27 juillet 2018).

Décret n° 2015-933 du 30 juillet 2015 portant attribution d'une indemnité de mobilité à certains agents de la fonction publique territoriale [en ligne], JORF n°0175 du 31 juillet 2015. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030954818&categorieLien=id> (consulté le 28 juillet 2018).

Décret n° 2015-934 du 30 juillet 2015 fixant les plafonds de l'indemnité de mobilité attribuée à certains agents de la fonction publique territoriale [en ligne], JORF n°0175 du 31 juillet 2015. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030954834&dateTexte=20180816> (consulté le 28 juillet 2018).

Notes d'information

Ministère de l'Intérieur, DGCL, *Note d'information NOR INTB1814979N relative à la répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour l'exercice 2018 à destination de la métropole et des départements d'outre-mer, à l'exception de Mayotte* [en ligne], 30 mai 2018, 36 p. Disponible sur : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/fiscalite_locale/fiches_fdl/note_information_fpic_2018.pdf (consulté le 5 août 2018).

Instructions

Instruction budgétaire et comptable M14, Les principes budgétaires [en ligne], tome 2, titre 1, chapitre 1, janvier 2018, 6 p. Disponible sur : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/m14/M14_2018/m14_2018_tome2.pdf (consulté le 27 juillet 2018).

Instruction NOR INTB1617629N du 26 juillet 2016 relative à la mise en œuvre de la nouvelle carte de l'intercommunalité en application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République [en ligne]. Disponible sur : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/FLAE/FL1/INTB16177629N/instruction_conjointe.pdf (consulté le 8/05/2018).

Réponses ministérielles

Réponse du Secrétariat d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, *Rôle de la commission locale d'évaluation des charges transférées* [en ligne], JO Sénat du 1er avril 2010, page 829. Disponible sur : <https://www.senat.fr/questions/base/2010/qSEQ100111664.html> (consulté le 6 juillet 2018).

Réponse du Ministre chargé de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, *Question écrite n°23253* [en ligne], JO du 30 juillet 2013, page 8240. Disponible sur : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-23253QE.htm> (consulté le 6 juillet 2018).

Jurisprudences

Administratives

Conseil d'État, Avis, 12 juillet 2016, avis relatif aux conditions de majorité applicables en matière de reversements financiers au sein du bloc communal, n° 391635.

Cour Administrative d'Appel de Paris, 6ème Chambre, 9 octobre 2007, 05PA04894, Inédit au recueil Lebon

Cour Administrative d'Appel de Nantes, 4ème chambre, 21 février 2014, 12NT02774, Inédit au recueil Lebon

Tribunal Administratif d'Orléans, 5ème chambre, 4 août 2011, Commune de Gien, req. n° 1101381

Tribunal Administratif de Lyon, 31 décembre 2015, Communes d'Andrézieux-Bouthéon et de La Fouillouse, req. n°130127

Tribunal Administratif d'Orléans, 5ème Chambre, 17 novembre 2016, Commune d'Auneau-Bleury-Saint-Symphorien, n° 1601607

Constitutionnelles

Décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003, Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité (consulté le 6 août 2018).

Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Sites spécialisés

Wikiterritorial, Centre National de la Fonction Publique Territoriale [en ligne]. Disponible sur : <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Mots%2DCles/> (consulté le 25 juillet 2018).

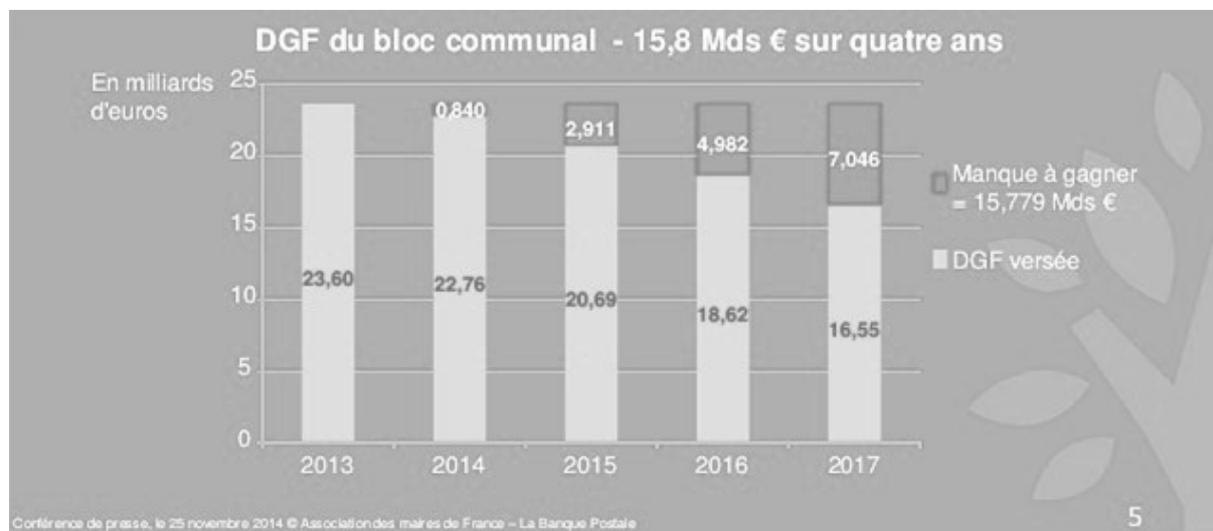
Infographies

Association des Maires de France et Banque Postale, *Études sur les finances des communes et intercommunalités, Bilan 2014 et projections 2015-2017* [en ligne], Territoire et Finances, novembre 2014, 8 p. Disponible sur <https://fr.slideshare.net/lagazette.fr/financeslocales-banquepostaleamf> (consulté le 2 août 2018).

Banatic, *Régime fiscal des EPCI à fiscalité propre au 1er Juillet 2018* (en ligne), DGCL et Banatic, juillet 2018. Disponible sur : https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/cartographie/cartographie.php#dial_carte (consulté le 4 août 2018).

Annexes

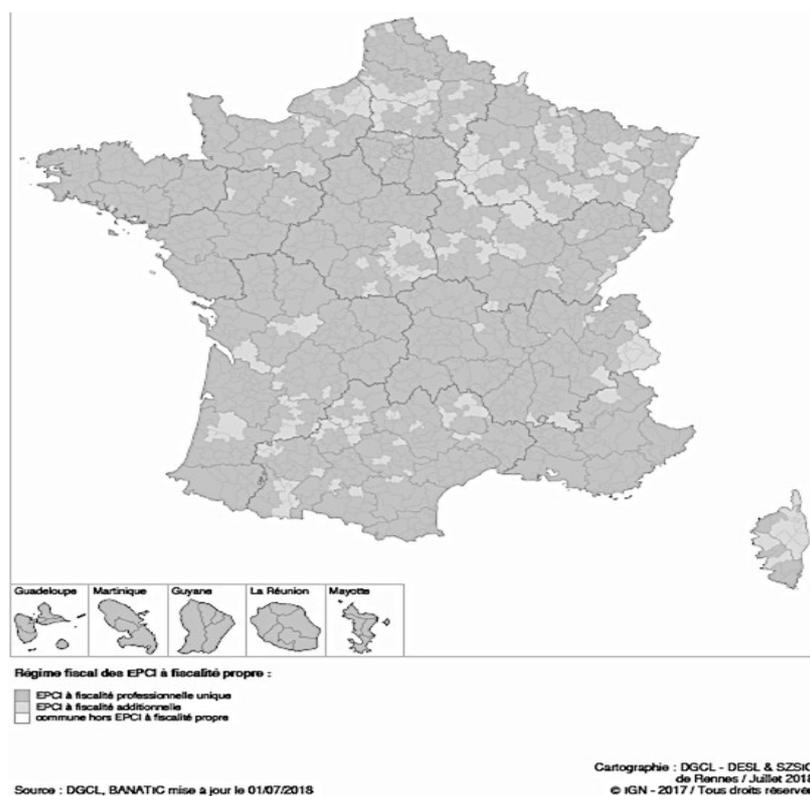
Annexe numéro 1 : La baisse de la DGF du bloc communal.³⁹⁵



Annexe numéro 2 : Régime fiscal des intercommunalités.³⁹⁶

³⁹⁵ Association des Maires de France et Banque Postale, *Études sur les finances des communes et intercommunalités, Bilan 2014 et projections 2015-2017* (en ligne), Territoire et Finances, novembre 2014, page 5.

³⁹⁶ Banatic, *Régime fiscal des EPCI à fiscalité propre au 1er Juillet 2018* (en ligne), DGCL et Banatic, juillet 2018.



Annexe numéro 3 : délibération relative à la création de la commission locale d'évaluation des charges transférées et désignation des membres de la communauté de communes Couserans-Pyrénées³⁹⁷.

³⁹⁷ Délibération n°DEL-2017-142, *Création de la commission locale d'évaluation des charges transférées et désignation des membres*, Registre des délibérations de la Communauté de Commune Couserans-Pyrénées, 6 juillet 2017.

REPUBLIQUE FRANCAISE
Département de l'ARIEGE

Date de la convocation
29/06/2017

Date de l'affichage

Nombre de membres		
Conseillers présents	En exercice	Suffrages exprimés
91	120	109

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

Conseil Communautaire Couserans Pyrénées

Séance du 6 juillet 2017

Délibération n° DEL-2017-142

Objet de la délibération : Création de la commission locale d'évaluation des charges transférées et désignation des membres

L'an deux mille dix-sept, le 6 juillet à 18h00, le conseil Communautaire de Couserans Pyrénées, légalement convoqué le 29 juin 2017, s'est réuni sous la présidence de M. Jean-Noël VIGNEAU à la salle des fêtes de Taurignan Vieux.

Présents : Henri ANDRIEU, Daniel ARTAUD, Nathalie AURIAC, Simon BAVARD, Magalie BERNERE, Roland BERNIE, Nejma BEUSTE, Marie-Léone BLAIN, Jean BOISVERT, Frédéric BONNEL, Christine TERRISSE, Jean BOUSSION, Laurent BOUTET, Monique BOUTONNIER, Ginette BUSCA, Gérard CAMBUS, Emmanuel CECILE, René CLASTRES, Raymond COUMES, Armino DA SILVA, Charles DAFFIS, Patricia DANDURAND, Gilbert DE SACRAMENTO, Jean-Michel DEDIEU, Etienne DEDIEU, Jean-Claude DEGA, Rémy DEMAZOIN, Marie-Christine DENAT-PINCE, André DESCOINS, Domenc Sylvie, Jean DOUSSAIN, Gérard DUBUC, Jean-Marc DURAN, Carole DURAN-FILLOLA, Jean-Louis EYCHENNE, Jean-Paul FALGUIE, Gabriel FAURE, Jocelyne FERT, Martine FROGER, Aimé GALEY, Patrick GALY, Léon-Pierre GALY-GASPARROU, Léo GARCIA, Claude GESLIN, Bernard GONDRAN, Lucien GRANIER, Georges HISPA, Michel ICART, Patrick LAFFONT, Pierrette LAPEYRE, Alain LEVI, Denis LOURDE, Jeanine MERIC, Jean-Jacques MERIC, Catherine MERIOT, Alain METGE, Richard MEYNARD, Alex MIROUSE, Noëlle MORALES, Jean-Louis COLOMBIES, Jeanine MONGE, Maryse PERIGAUD, Gérard PONS, Denis PUECH, Claude PUJOL, Francis PUJOL, René PUJOL, Fatima RAFAI, Jacques RENOUD, Francis RESPAUD, Evelyne ROLAIN-PUIGCERVER, Christian ROUCH, Robert ROUDIL, Gérald ROVIRA, Alain SERVAT, Marc-Henri SEUBE, Gilles SOULA, Marie-Christine SOULA, Yves SUTRA, Roland TEYCHENNE, Patrick TIMBART, Elisabeth TOTARO, Gérard TOUGNE, Rémy TOULZA, Alain TOUZET, Patrick TURLAN, François VELTER, André VIDAL, Christiane VIGNAU, Jean-Noël VIGNEAU, Marc WOIRY.

Procuration : Geneviève AMARDEILH à Alain METGE, Alain BARI à Magalie BERNERE, Josiane BERTHOUMIEUX à Laurent BOUTET, Gaëlle BONNEAU à Léo GARCIA, Christian CARRERE à Alain SERVAT, Monique CHARLES à Frédéric BONNEL, Michèle COLIN à Jean BOUSSION, Jean-Claude DEDIEU à Richard MEYNARD, Yvan GROS à Daniel ARTAUD, Germain JOLIBERT à Gilbert DE SACRAMENTO, Bernard LAMARY à Jean-Jacques MERIC, François MURILLO à Gérald ROVIRA, Nadine NENY à Jean-Noël VIGNEAU, Geneviève OSMOND à Ginette BUSCA, Christine TEQUI à Fatima RAFAI, Robert THIRION à Gérard TOUGNE, Thierry TOURNE à Carole DURAN- FILLOLA, Patrick TURLAN à Georges HISPA.

Excusés : Geneviève AMARDEILH, Alain BARI, Josiane BERTHOUMIEUX, Gaëlle BONNEAU, Christian CARRERE, Monique CHARLES, Michèle COLIN, Jean-Claude DEDIEU, Yvan GROS, Germain JOLIBERT, Bernard LAMARY, Aline LONG TORRELL, François MURILLO, Nadine NENY, Geneviève OSMOND, Christine TEQUI, Robert THIRION, Thierry TOURNE, Patrick TURLAN.

Absents : Alain BOURGEON, Alain CAU, Eric COUZINET, Antoine DUBURCQ, Aline GENGE, Oscar GIROTTO, Aline LONG TORRELL, Alain PONS, Thierry RESPAUD, Eric TORTECH, Alain TORTET

Secrétaire de séance : Monsieur Denis PUECH

Monsieur le Président explique au Conseil Communautaire que dans le cadre de l'adoption de la fiscalité professionnelle unique (FPU), il doit être créé une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

Vu l'article 1609 nonies C du Code général des impôts,

Vu l'arrêté préfectoral en date du 18 novembre 2016 portant fusion des communautés de communes de l'agglomération de Saint-Girons, du Bas Couserans, du canton d'Oust, du canton de Massat, du Castillonnais, du Val Couserans, du Volvestre Ariégeois, du Séronais 117 et emportant création de la communauté de communes Couserans-Pyrénées.

Considérant que l'article 1609 nonies C IV du Code général des impôts précise qu'il est créé entre l'établissement public de coopération intercommunale soumis aux dispositions fiscales de l'article 1609 nonies C et les communes membres une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges,

Considérant que cette commission est créée par l'organe délibérant de l'établissement public qui en détermine la composition à la majorité des deux tiers. Elle est composée de membres des conseils municipaux des communes concernées : chaque conseil municipal dispose d'au moins un représentant,

Toutefois, aucune disposition légale ou réglementaire ne détermine les modalités de désignation des membres de la CLECT, laissant alors au conseil communautaire une relative marge de liberté.

Ainsi, il pourrait, tout d'abord, être envisagé que chaque conseil municipal de chaque commune membre procède à l'élection en son sein à ses représentants au sein de la CLECT, mais également, à ce que le conseil communautaire désigne en son sein les représentants des communes au sein de la CLECT, étant précisé que chaque commune devra nécessairement disposer d'un représentant.

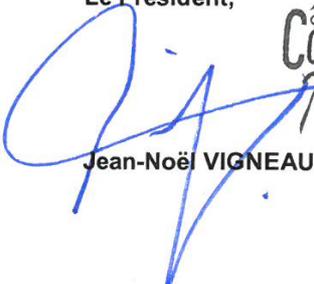
Par ailleurs, en l'absence de toute disposition légale ou réglementaire l'interdisant, il pourrait être envisagé que les représentants des communes au sein de la CLECT soient désignés par le Maire ou le Président de la communauté ou conjointement par ces deux autorités.

Il est donc demandé au conseil communautaire de bien vouloir, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, décider de la création de la CLECT, de déterminer la composition de cette commission soit les 120 délégués des 94 communes et de fixer les modalités de désignation de ses membres avec un vote ordinaire à main levée.

DECIDE que le conseil communautaire a procédé à l'élection en son sein, au scrutin uninominal majoritaire à un tour, des membres de la CLECT.

Votes pour :	109
Votes contre :	0
Abstentions :	0

Pour extrait conforme au registre des délibérations.
Fait et délibéré le jour, mois et an que dessus.

Le Président,

Jean-Noël VIGNEAU


Annexe numéro 4 : Détermination des ensembles intercommunaux contributeurs ou bénéficiaires au titre du FPIC ³⁹⁸.

1.1 Sont contributeurs au FPIC : les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national. La contribution d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée est établie en fonction d'un indice synthétique composé à 75% de l'écart relatif de son PFIA par habitant à 0,9 fois le PFIA moyen par habitant et à 25% de l'écart relatif de son revenu par habitant au revenu par habitant moyen, et multiplié par sa population.

1.2 Calcul du potentiel financier agrégé par habitant de référence

Dans le cadre de la répartition du FPIC, les ensembles intercommunaux et les communes isolées sont comparés entre eux par référence à un potentiel financier agrégé moyen par habitant. Ce dernier est obtenu en divisant la somme des PFIA des ensembles intercommunaux et des communes isolées par la somme des populations DGF pondérées de ces mêmes collectivités.

Le potentiel financier agrégé par habitant moyen (PFIA/HAB) est donc calculé de la manière suivante :

$$\text{PFIA/HAB} = \frac{\sum \text{PFIA}}{\sum \text{Populations DGF pondérées}}$$

Pour 2017, le potentiel financier agrégé moyen par habitant est égal à 619,87754 €.

→ Sont donc contributeurs au FPIC tous les ensembles intercommunaux et les communes isolées (excepté celles situées dans des îles mono-communales) dont le PFIA est supérieur à 557,889786 € (90% du PFIA moyen).

2. Détermination des ensembles intercommunaux et des communes isolées bénéficiaires

2.1 Sont bénéficiaires du FPIC pour la métropole :

- 60% des ensembles intercommunaux de métropole classés selon un indice synthétique composé à 60% du revenu par habitant, à 20% du potentiel financier agrégé et à 20% de l'effort fiscal.
- Sont également éligibles les communes isolées de métropole dont l'indice synthétique est supérieur à l'indice médian de l'ensemble des ensembles intercommunaux et des communes isolées de métropoles.

L'indice synthétique de reversement est calculé de la façon suivante :

$$\text{ISrev} = 0,6 \times \frac{\text{REV/HAB métro}}{\text{rev/hab}} + 0,2 \times \frac{\text{PFIA/HAB}}{\text{pfia/hab}} + 0,2 \times \frac{\text{efa}}{\text{EFA moyen}}$$

Avec :

- REV/HAB métro : le revenu moyen par habitant pour la métropole, soit 14 636,624179 € en 2018 ;
- PFIA/HAB : le potentiel financier agrégé moyen national tel que calculé pour le prélèvement, soit 619,87754 € en 2018 ;
- EFA moyen : l'effort fiscal agrégé moyen national, égal à 1,126725 en 2018 ;
- rev/hab : le revenu par habitant de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée ;
- pfia/hab : le potentiel financier agrégé par habitant de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée ;
- efa : l'effort fiscal agrégé de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée.

Toutefois tout ensemble intercommunal ou commune isolée qui serait éligible selon ces critères mais **qui présente un effort fiscal inférieur à 1 est exclu du bénéfice du FPIC**. Ceci permet de prendre en compte les efforts que font les collectivités pour mobiliser leurs marges de manœuvre fiscales.

³⁹⁸ Ministère de l'Intérieur, DGCL, *Note d'information NOR INTB1814979N relative à la répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour l'exercice 2018 à destination de la métropole et des départements d'outre-mer, à l'exception de Mayotte* [en ligne], 30 mai 2018, pages 17 et 20.

Annexe numéro 5 : Mode de calcul des prélèvements et des reversements au titre du FPIC des ensembles intercommunaux³⁹⁹

2. Calcul du montant des prélèvements des ensembles intercommunaux et des communes isolées contributeurs au FPIC

2.1 Calcul de l'indice synthétique de prélèvement

$$\text{ISprel} = 0,75 \times \frac{\text{pfia/hab} - 0,9 \times \text{PFIA/HAB}}{0,9 \times \text{PFIA/HAB}} + 0,25 \times \frac{\text{rev/hab} - \text{REV/HAB}}{\text{REV/HAB}}$$

Avec :

- pfia/hab : le potentiel financier agrégé de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée ramené à l'habitant ;
- PFIA/HAB : le potentiel financier agrégé par habitant moyen (619,87754 €) ;
- rev/hab : le revenu par habitant de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée ;
- REV/HAB : le revenu moyen par habitant de l'ensemble des ensembles intercommunaux et communes isolées (égal en 2018 à 14 501,003115 €).

2.2 Calcul du montant « spontané » du prélèvement

$$\text{Prél. FPIC} = \text{ISprel} \times \text{pop DGF} \times \text{VPprel}$$

Avec :

- ISprel : indice synthétique de prélèvement de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée ;
- Pop DGF = population DGF 2018 de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée ;
- VPrel. = valeur de point pour le prélèvement, égale en 2018 à 118,595120. Cette valeur de point dépend à la fois du calcul des indices synthétiques de prélèvement, ainsi que du montant cible des ressources du fonds, soit, en 2018, 1 milliard d'euros.

3. Calcul du montant des attributions des ensembles intercommunaux et des communes isolées bénéficiaires du FPIC

$$\text{Attribution FPIC} = \text{ISrev} \times \text{pop DGF} \times \text{VPrev.}$$

Avec :

- ISrev : la valeur de l'indice synthétique de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée ;
- Pop DGF : la population DGF 2018 de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée ;
- VPrev. : valeur de point reversement, soit 22,405841 pour la métropole et 28,5800051 pour les DOM.

³⁹⁹ Ministère de l'Intérieur, DGCL, Note d'information NORINTB1814979N relative à la répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour l'exercice 2018 à destination de la métropole et des départements d'outre-mer, à l'exception de Mayotte [en ligne], 30 mai 2018, pages 17, 18 et 21.

Annexe numéro 6 : Comparaison des contributeurs au titre du FPIC entre 2016 et 2017⁴⁰⁰.

Comparaison contributeurs 2016/2017 (métropole + DOM hors COM)													
	Nb contributeurs	% total ensembles intercommunaux et communes	Pop DGF contributrice	% population contributrice	Nb contributeurs nets	% total ensembles intercommunaux et communes	% population contributrice nette	Montant prélevé (€)	Montant prélevé par habitant (€)	PFIA moyen par habitant (€)	Revenu moyen par habitant (€)	PFIA moyen national par habitant (€)	Revenu moyen national par habitant (€)
2016	1 066	50%	39 459 626	56%	746	35%	43%	-1 000 000 000 €	-25,34 €	740,78 €	15 337,29 €	645,85 €	14 134,21 €
2017	623	49%	40 842 219	58%	435	34%	41%	-1 000 000 000 €	-24,48 €	704,09 €	15 528,83 €	617,61 €	14 303,97 €

Source : DGCL

Annexe numéro 7 : Comparaison des bénéficiaires au titre du FPIC entre 2016 et 2017⁴⁰¹.

Comparaison bénéficiaires FPIC 2016/2017 (métropole + DOM hors COM)												
	Nb bénéficiaires	% total ensembles intercommunaux et communes isolées	Pop DGF bénéficiaire	% population bénéficiaire	Nb bénéficiaires nets	% ensembles intercommunaux et communes isolées	% population bénéficiaire nette	Montant reversé	Montant reversé par habitant (€)	PFIA moyen par habitant (€)	Revenu moyen par habitant (€)	EFA moyen
2016	1 243	59%	36 948 341	53%	1 172	55%	50%	983 739 484 €	26,62 €	567,81 €	12 349,86 €	1,28
2017	849	66%	41 917 235	59%	761	59%	54%	983 373 987 €	23,46 €	547,82 €	12 651,58 €	1,25

Source : DGCL

Annexe numéro 8 : Calcul et résultats des diminution des inégalités de ressources entre les territoires après application du FPIC.⁴⁰²

Coefficient de Gini (avant)	Coefficient de Gini (après)	Taux de correction
PFIA/hab	(PFIA + FPIC)/hab	Evolution en % entre les coefficients de Gini calculés avant et après intervention du FPIC

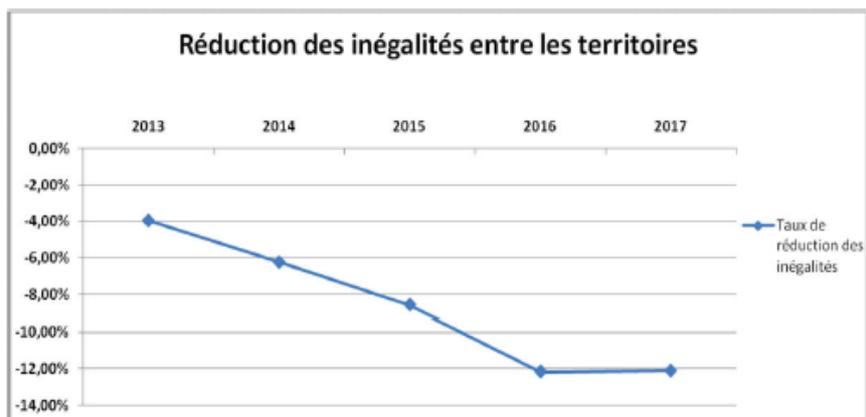
Source : DGCL

	2016	2017
Coefficient de GINI avant FPIC	0,136328	0,136021
Coefficient de GINI après FPIC	0,121537	0,121337
Taux de réduction des inégalités	-12,17%	-12,10%

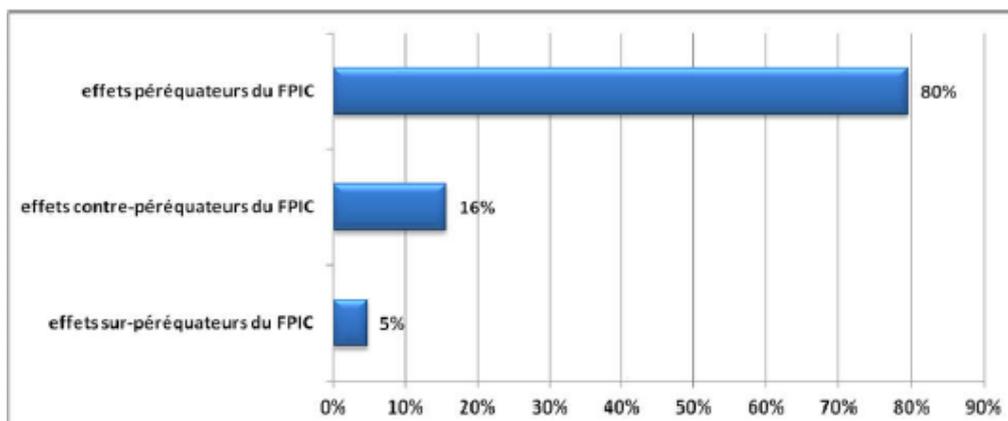
⁴⁰⁰ Ministère de l'Intérieur, *Rapport 2017 du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)* [en ligne], octobre 2017, page 10.

⁴⁰¹ Ibid.

⁴⁰² Ministère de l'Intérieur, *Rapport 2017 du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)* [en ligne], octobre 2017, pages 23 et 24.



Annexe numéro 9 : Les effets du FPIC.⁴⁰³



⁴⁰³ Ministère de l'Intérieur, *Rapport 2017 du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)* [en ligne], octobre 2017, page 25.

Table des matières

REMERCIEMENTS	2
LISTE DES ABRÉVIATIONS	3
SOMMAIRE.....	4
INTRODUCTION.....	5
<i>I. La forme intercommunale étudiée.....</i>	<i>6</i>
A. L'établissement public de coopération intercommunale comme échelon de référence	6
B. La pertinence des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre	7
<i>II. Les dispositifs financiers et fiscaux analysés</i>	<i>8</i>
A. Les trois angles de recherche pour une rédaction en trois parties	8
B. Les dispositifs financiers à choisir	9
C. Le pacte financier et fiscal : le volet financier du projet de territoire.....	10
<i>III. La méthode privilégiée de gouvernance financière : la conciliation.....</i>	<i>11</i>
PARTIE 1. LE LEVIER DE LA DÉPENSE POUR MAÎTRISER LES CHARGES FINANCIÈRES ET LES INVESTISSEMENTS	13
CHAPITRE 1. LES SCHÉMAS DE MUTUALISATION ET LES PLANS PLURIANNUELS	13
<i>Section 1. Le schéma de mutualisation : un document stratégique d'optimisation porté par l'intercommunalité.....</i>	<i>14</i>
§ 1. Les nombreux objectifs et la mise en place technique de la mutualisation des services intercommunaux	14
A. Un renforcement de l'efficacité de l'action intercommunale et de la maîtrise des dépenses.	14
1. Un but financier : dégager des économies	15
2. Un outil à vocation opérationnelle : améliorer la qualité des services et professionnaliser les agents	15
B. Les étapes indispensables pour garantir l'effectivité du schéma de mutualisation.....	16
1. Les grandes étapes de construction d'un schéma de mutualisation	17
2. Les conditions de réussite du schéma de mutualisation sur le territoire intercommunal	18
§ 2. Une construction collective, née d'une vision globale du territoire et pilotée par l'intercommunalité	19
A. Une vision d'ensemble du territoire intercommunal nécessaire et prospective.....	19
B. Une co-construction entre l'intercommunalité et les communes membres	20
<i>Section 2. Les plans pluriannuels, une vision globale à moyen terme.....</i>	<i>21</i>
§ 1. La gestion des plans pluriannuels à travers les autorisations de programmes, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.....	21
A. La définition et la réglementation des autorisations et des crédits	21
1. Un moyen d'exécution des dépenses d'investissements et de fonctionnement	21
2. Une réglementation succincte et souple.....	22
3. L'adoption des autorisations de programme, d'engagement et des crédits de paiement	23
B. L'encadrement des affectations et les modalités de virements des autorisations de programme et d'engagement.....	24
§ 2. Une démarche d'optimisation des dépenses dérogoatoires.....	25
A. La pluriannualité : une dérogation au principe de l'annualité budgétaire.....	25
1. L'annualité : un des cinq principes régissant les finances publiques locales	25
2. Les deux possibilités de dérogations au principe d'annualité	27
B. Une vision globale pertinente des dépenses à anticiper.....	28
1. Le pilotage de la priorisation des dépenses et la visualisation complète des projets	28
2. Les avantages et les précautions à prendre avant la mise en place des plans pluriannuels ..	29
CHAPITRE 2. LES MISES À DISPOSITION ET LES SERVICES COMMUNS : DES FORMES DIFFÉRENTES DE MUTUALISATIONS INTERCOMMUNALES	30
<i>Section 1. Les mises à disposition : deux régimes juridiques pour un même objectif.....</i>	<i>30</i>
§ 1. Les mises à disposition individuelles : un moyen d'intégration modéré.....	30
A. Un encadrement basé sur la situation individuelle de l'agent	30
B. Des avantages pratiques mais désuets	31

§ 2. Un degré plus abouti d’intégration : les mises à disposition de services	32
A. Favoriser le collectif au détriment des situations individuelles dans l’organisation de l’administration	33
B. Beaucoup d’atouts et peu inconvénients : entre souplesse et défauts pratiques	34
<i>Section 2. Les services communs, un dispositif de mutualisation très intégrateur</i>	<i>35</i>
§ 1. Un dispositif très encadré dans ses missions et dans la situation des agents	35
A. Un champ de mutualisation limité à l’exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles ...	35
B. La distinction opérée entre les conditions générales et les conditions spécifiques d’emploi des agents travaillant dans un service commun.....	36
§ 2. Les procédures de financement et de mise en place des services communs	37
A. Un remboursement facultatif des coûts de fonctionnement du service commun	37
B. Les instances à saisir et les actes juridiques nécessaires	38
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	40

PARTIE 2. LE LEVIER FISCAL, UN GAGE D’OPTIMISATION ET D’INTÉGRATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES ET DES RECETTES FISCALES..... 41

CHAPITRE 1. LES DEUX PRINCIPAUX RÉGIMES FISCAUX INTERCOMMUNAUX.....	41
ET LEURS CONSÉQUENCES	41
<i>Section 1. Le régime de la fiscalité additionnelle, une première étape dans l’intégration fiscale</i>	<i>42</i>
§ 1. Un régime privilégiant le partage du pouvoir fiscal.....	42
A. Les principes et les objectifs de la fiscalité additionnelle	42
B. Un frein manifeste à une totale intégration économique sur le territoire intercommunal	43
§ 2. Un mode de calcul des taux des quatre taxes prenant en compte l’intercommunalité et ses communes membres	44
A. La détermination des taux de la première année de mise en place de la fiscalité additionnelle : la variation proportionnelle.....	44
B. La détermination des taux à partir de la deuxième année de la mise en place de la fiscalité additionnelle soumise à plusieurs limitations.....	44
<i>Section 2. Le régime de la fiscalité professionnelle unique, gage d’un renforcement supplémentaire de d’intégration fiscale.....</i>	<i>46</i>
§ 1. Un régime fiscal organisant un transfert de la fiscalité économique locale	46
A. L’appropriation de la fiscalité économique par l’intercommunalité	46
1. Le principe de substitution et les objectifs d’intégration de la fiscalité professionnelle unique	46
2. La fixation des taux sous le régime de la fiscalité professionnelle unique : entre limitations et dérogations	47
B. La limitation évidente de l’autonomie fiscale pour les communes.....	49
§ 2. Les attributions de compensation lors de transferts de charges : neutralité financière et rééquilibrage fiscal.....	50
A. L’évaluation singulière du montant des charges transférées	50
1. La commission locale d’évaluation des charges transférées : l’organe stratégique et incontournable de l’évaluation du transfert de charges	50
2. L’évaluation des transferts charges : entre règles de calcul, rapport obligatoire et arbitrages politico-financiers	52
B. Les différents modes de fixation des attributions de compensation	54
1. Le principe général de fixation du montant des attributions de compensation : la non-indexation.....	55
2. Les dérogations au principe général de fixation du montant des attributions de compensation : les cas de révisions	56
CHAPITRE 2. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT TERRITORIALE ET L’UNIFICATION FISCALE : DEUX DISPOSITIFS NÉS DE LA LOI DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	57
<i>Section 1. La Dotation globale de fonctionnement dite « territoriale »</i>	<i>57</i>
§ 1. Une reprise en main de la perception des dotations par l’intercommunalité	58
A. Un principe de perception intégral et des modalités d’adoption évolutives	58
B. Un reversement individualisé de la Dotation globale de fonctionnement aux communes	59
§ 2. Une mise en commun des ressources non sans craintes.....	60
A. Un renforcement de l’optimisation et de l’intégration fiscale sur le territoire intercommunal. ...	60
B. Une crainte de main mise des intercommunalités sur les ressources des communes membres....	61
<i>Section 2 : L’unification fiscale des impôts locaux</i>	<i>61</i>
§ 1. Une harmonisation progressive des taxes ménages	62
A. Un vote d’un taux unique pour la taxe d’habitation et les taxes foncières légalement encouragé	62

B. Le calcul et la fixation des taux et des produits lors d’une unification fiscale	63
1. La mise en place de l’unification fiscale soumise à des limites	63
2. Une unification fiscale progressive par le lissage	63
§ 2. La pertinence d’un recours à l’unification fiscale en question.....	64
A. Des avantages pour le territoire intercommunal.....	65
B. Des inconvénients pour les communes.....	65
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE	67
PARTIE 3. LE LEVIER DE LA PÉRÉQUATION : LA GARANTIE D’UN RENFORCEMENT DE LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE SUR LE TERRITOIRE INTERCOMMUNAL.....	68
CHAPITRE 1. LE FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES INTERCOMMUNALES ET COMMUNALES, UN DISPOSITIF UNIQUE.....	68
<i>Section 1. Le Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communes, seul dispositif national de péréquation permettant une redistribution des ressources à l’échelle intercommunale</i>	69
§ 1. Un dispositif de péréquation horizontale récent et partagé entre l’intercommunalité et les communes	69
A. La récente existence de ce fonds au service de la péréquation horizontale	69
1. Les buts principaux de la péréquation horizontale	69
2. La jeune histoire du Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communes : de la fin de la taxe professionnelle de 2009 à nos jours	71
B. L’ensemble intercommunal, l’échelon privilégié et consacré dans la mise en œuvre de ce fonds	71
§ 2. Une péréquation mettant en relation des contributeurs et des bénéficiaires	72
A. Un dispositif de prélèvement sur les ensembles intercommunaux favorisés.....	73
B. Un dispositif de reversement au profit des ensembles intercommunaux en difficulté	73
<i>Section 2. Une répartition du Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communes encadrée et performante</i>	74
§ 1. Les différentes modalités de répartition du fonds au sein des ensembles intercommunaux	74
A. La répartition classique de droit commun	74
B. Les deux modes de répartition dérogatoires du Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communes	75
§ 2. Une évolution et un bilan positif de la répartition du fonds.....	77
A. Un outil efficace de rééquilibrage des richesses entre les intercommunalités et les communes	77
1. Un état des lieux très positif des prélèvements et des reversements	77
2. La répartition du Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communes : une vocation péréquatrice effective et réelle	78
B. Un dispositif progressivement perfectionné mais toujours améliorable	79
CHAPITRE 2. LA DOTATION DE SOLIDARITÉ COMMUNAUTAIRE, UNE PÉRÉQUATION DE PROXIMITÉ	80
<i>Section 1. Les objectifs et le bilan du recours à la dotation de solidarité communautaire dans les finances du bloc communal</i>	81
§ 1. Un objectif de solidarité communautaire essentiel mais ne faisant pas l’unanimité	81
A. Un dispositif de redistribution évident mais soumis aux critiques	82
B. Un recours à la dotation de solidarité communautaire hétérogène dans les finances des intercommunalités.....	83
§ 2. Une répartition critérisée pour optimiser les objectifs de péréquation.....	85
A. Les critères imposés par le législateur	85
B. Des critères facultatifs complémentaires	86
<i>Section 2. Des modalités de versement et de calcul strictes et dépendant de la typologie de l’intercommunalité</i>	87
§ 1. Des versements de dotation de solidarité communautaire pouvant être obligatoires ou facultatifs	87
A. Le recours obligatoire à la dotation de solidarité communautaire.....	87
B. Une simple faculté décidée à la libre appréciation de l’établissement public de coopération intercommunale.....	88
§ 2. Les différents régimes de calcul pour la fixation du montant de la dotation de solidarité communautaire	89
A. Le régime de calcul libre	89
B. Le régime de calcul lié à la prise en compte de produits fiscaux	90
CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE	91
CONCLUSION GÉNÉRALE	92

BIBLIOGRAPHIE	93
ANNEXES	103
TABLE DES MATIÈRES	111



Collection des mémoires de l'IFR

Copyright et diffusion 2018

© IFR

Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole

2 rue du Doyen-Gabriel-Marty, 31042 Toulouse cedex 9

ISSN : 2557-4779

Réalisation de la couverture :
www.corep-impression.com