



PACTE FINANCIER ET FISCAL DE SOLIDARITE 2020-2026

Table des matières

TABLE DES MATIERES	2
1 DEFINIR UN NOUVEAU PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT POUR LE MANDAT	5
1.1 OPTIMISER LES RESSOURCES D'INVESTISSEMENT.....	5
1.1.1 <i>Optimiser la recherche de subventions et valoriser le plan de relance</i>	5
1.1.2 <i>Renforcer les recettes de taxe d'aménagement et simplifier le reversement aux communes</i>	5
1.1.3 <i>Poursuivre la gestion active de la dette communautaire</i>	5
1.2 MIEUX PLANIFIER LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT.....	6
1.2.1 <i>Construire une programmation pluriannuelle d'investissement</i>	6
1.2.2 <i>Réinterroger la politique de fonds de concours</i>	6
2 AMELIORER NOTRE CAPACITE D'INVESTISSEMENT	6
2.1 MAITRISER LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	6
2.1.1 <i>La maitrise des charges de fonctionnement</i>	6
2.1.2 <i>La ré-interrogation des périmètres d'intervention</i>	7
2.2 ACCROITRE LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT	7
2.2.1 <i>Les tarifs des services publics et des prestations aux communes</i>	7
2.2.2 <i>La fiscalité directe : activer le levier de la taxe sur le foncier bâti</i>	7
2.2.3 <i>La fiscalité affectée : faire correspondre le niveau de recette aux dépenses</i>	7
2.2.3.1 La Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères ainsi que les redevances « Déchets » pour les professionnels.....	8
2.2.3.2 La taxe sur la Gestion des Milieux Aquatiques et de la Prévention des Inondations.	8
3 RENFORCER LA SOLIDARITE COMMUNAUTAIRE	8
3.1 LE CALCUL DES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATIONS (AC)	8
3.2 LES CONVERGENCES	8
3.3 LE FONDS DE PEREQUATION DES RESSOURCES INTERCOMMUNALES ET COMMUNALES (FPIC)	9
3.4 LA DOTATION DE SOLIDARITE COMMUNAUTAIRE (DSC).....	9

UN PACTE FINANCIER ET FISCAL DE SOLIDARITE POUR LE MANDAT 2020-2026

Le contexte et les objectifs du pacte financier et fiscal de solidarité

Le Pacte Financier et Fiscal de Solidarité est un outil obligatoire, depuis la loi de 2014, pour les Etablissements Publics de Coopération Intercommunales signataires d'un contrat de ville comme Lannion Trégor Communauté.

La loi de finances pour 2020 a précisé les dispositions relatives au Pacte Financier et Fiscal de Solidarité :

« (...) Ce pacte 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. » (Article L5211-28-4 du CGCT)

Le pacte est aussi l'occasion de mettre en évidence :

- La nécessité de faire face aux contraintes financières : soutenabilité du Projet Pluriannuel de Fonctionnement et d'Investissement -PPF/I (évolution des charges et des ressources, cadencement des investissements, niveau d'endettement), politique fiscale, politique tarifaire en particulier des budgets autonomes, Capacité D'Autofinancement.
- La volonté d'accompagner les transformations de l'intercommunalité : transfert et prise de compétence par exemple (modalités de calcul des attributions de compensation, reversement de fiscalité).
- Le souhait de mieux formaliser les relations financières entre communes et communauté : coordination des politiques fiscales communales et communautaire, politique des fonds de concours, règles de répartition du FPIC (Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales).

Le Pacte Financier et Fiscal de Solidarité est la garantie politique et technique de la viabilité financière des prises de compétence, du développement de nouveaux projets portés par l'agglomération et donc du projet de territoire.

Le pacte pourra arrêter les principes financiers et fiscaux pour le mandat et développer les outils qui seront choisis pour les mettre en œuvre.

De façon évidente, le Pacte Financier et Fiscal de Solidarité s'articule avec les autres documents stratégiques : Projet de Territoire, Programme Pluriannuel d'Investissement, Pacte de Gouvernance.

Le Pacte Financier et Fiscal de Solidarité doit vérifier l'adéquation des objectifs fixés dans ces documents stratégiques et de l'allocation des ressources en vue de la réalisation des projets.

La mandature 2020-2026 commence dans un contexte inédit sur de nombreux plans du fait de la crise sanitaire de la COVID19 et des effets économiques qui en découlent. En matière de finances publiques, et notamment pour les communautés d'agglomérations, ce contexte pèse lourdement. Parallèlement, la réforme fiscale visant à la suppression de la taxe d'habitation pour les résidences principales qui était en cours produit ses premiers effets.

Le remplacement de la Taxe d'habitation sur les résidences principales par une fraction de TVA pour les communautés d'agglomération et par la part départementale de foncier bâti pour les communes bouleverse l'équilibre antérieur de partage des fruits de la croissance fiscale territorialisée.

Le diagnostic financier du territoire met en évidence que pour atteindre un niveau d'investissement moyen de 13 millions d'euros de dépenses, le budget principal de Lannion Trégor Communauté doit pouvoir dégager, à terme, un autofinancement brut de 10 à 11 millions d'euros. La capacité actuelle de l'agglomération est à environ 7 millions d'euros. Il faut donc envisager de faire croître de plus de 3 millions d'euros ce montant. Il est à noter que la capacité financière de Lannion Trégor Communauté a été fortement diminuée par le prélèvement national de 1.9 M€ par an sur la DGF à partir de l'année 2015.

Le niveau d'investissement moyen de 13 millions d'euros est un niveau très raisonnable pour notre communauté d'agglomération compte tenu de sa taille et de son large périmètre de compétence.

L'analyse rétrospective des finances du bloc communal, qui englobe Lannion Trégor Communauté et ses communes membres, met en évidence que la politique passée des fonds de concours a entraîné un transfert d'endettement à l'intérieur du bloc communal. Lannion Trégor Communauté s'est endettée sur les dernières années, en partie pour le financement de fonds de concours versés aux communes, alors que dans le même temps, le niveau d'endettement global des communes a baissé au regard de la croissance de leurs investissements.

En parallèle de la fiscalité générale, la communauté d'agglomération dispose d'une fiscalité affectée au financement de certaines compétences. Il s'agit, pour la compétence déchets, de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères et des redevances liées, dans le domaine des compétences environnementales, de la taxe sur la Gestion des Milieux Aquatiques et de la Prévention des Inondations ou encore, pour le tourisme, de la taxe de séjour. Les ressources, qui sont ainsi collectées, doivent correspondre au niveau de dépense des politiques publiques mises en œuvre.

Le présent pacte financier et fiscal de solidarité a également pour objectif de conforter une relation budgétaire équilibrée entre Lannion Trégor Communauté et les communes membres, et entre les communes membres elles-mêmes. Notamment l'introduction d'une Dotation de Solidarité Communautaire permet de renforcer la solidarité communautaire, de renforcer les moyens d'autofinancement des communes et d'élargir leur périmètre de choix d'investissement.

LES AXES DU PACTE FINANCIER ET FISCAL DE SOLIDARITE

1 Définir un nouveau plan pluriannuel d'Investissement pour le mandat

1.1 OPTIMISER LES RESSOURCES D'INVESTISSEMENT

1.1.1 Optimiser la recherche de subventions et valoriser le plan de relance

Afin d'optimiser l'obtention de cofinancements pour les projets prévus au Plan Pluriannuel d'Investissement, portés par Lannion Trégor Communauté, une priorisation temporelle des investissements pourra être réalisée au regard des financements immédiatement mobilisables et des priorités des différents plans, contrats et appels à projets, et notamment du plan de relance.

Cette optimisation sera recherchée dans le cadre des nouveaux contrats de projets, de partenariat et de territoire qui arrivent en renouvellement en ce début de mandat avec l'Europe, l'Etat, la Région Bretagne et le Département des Côtes d'Armor.

1.1.2 Renforcer les recettes de taxe d'aménagement et simplifier le reversement aux communes

Le transfert de la Taxe d'aménagement à Lannion Trégor Communauté prévu lors du précédent Pacte Financier et Fiscal a été mis en œuvre avec un mécanisme de part communale et intercommunale.

Ce mécanisme comporte des inconvénients en terme de lisibilité des multiples taux, de consultation annuelle des communes sur la part communale, de calcul du reversement. Il ne peut être durable, et nécessite d'être harmonisé.

Par ailleurs, les besoins de financement des différents plans stratégiques, dont le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal et d'Habitat, nécessitent de mobiliser des moyens supplémentaires en section d'investissement.

La Taxe d'aménagement communautaire pourrait être unifiée à un taux unique. Un reversement de la part communale serait alors effectué de manière simplifiée en gardant un lien avec la localisation des bases.

1.1.3 Poursuivre la gestion active de la dette communautaire

Au fil des fusions et des transferts de compétences, la dette communautaire s'est en partie constituée sur la base des contrats de prêts transférés. Certains de ces emprunts comportent des conditions qui ne sont plus en adéquation avec le marché financier actuel. Des

négociations ont déjà eu lieu avec les établissements bancaires en vue de renégocier les conditions de ces prêts ou de les refinancer à des conditions actualisées.

La gestion active de la dette sera poursuivie pour étendre ces négociations aux contrats nouvellement transférés. Le stock de dette sera également régulièrement expertisé pour vérifier qu'il est toujours en phase avec les conditions du marché monétaire.

1.2 MIEUX PLANIFIER LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT

1.2.1 Construire une programmation pluriannuelle d'investissement

Un suivi de la programmation pluriannuelle des investissements sera mis en œuvre sur le nouveau plan d'investissement projeté pour le mandat. Il permettra, entre autre, de vérifier les capacités financières prospectives de l'agglomération à assurer le financement des projets planifiés.

1.2.2 Réinterroger la politique de fonds de concours

La politique de fonds de concours de Lannion Trégor Communauté s'est étoffée au fil des années, et les montants conséquents attribués pèsent sur la capacité de l'agglomération à financer ses propres projets.

La politique actuelle est jugée compliquée et peu efficace au regard des objectifs de solidarité, les fonds de concours allant prioritairement aux communes qui ont déjà les moyens d'investir.

Compte tenu des moyens actuels de l'agglomération, les fonds de concours versés sont financés par l'emprunt, ce qui constitue un transfert d'emprunt à l'intérieur du groupe communal.

La politique des fonds de concours pourrait être, d'une part, recentrée sur quelques politiques stratégiques de l'agglomération et d'autre part, limitée en montant sous la forme d'autorisations de programme et crédits de paiements annuels (AP/CP).

Le montant global des fonds de concours prendra en compte la création de la dotation de solidarité communautaire et le montant qui y sera affecté.

2 AMELIORER NOTRE CAPACITE D'INVESTISSEMENT

2.1 MAITRISER LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

2.1.1 La maîtrise des charges de fonctionnement

La capacité financière de l'agglomération à investir repose en grande partie sur sa capacité à dégager des marges de manœuvre en section de fonctionnement. Cette marge se calcule comme la différence entre les recettes courantes et les charges courantes. Placées en

dynamique, les charges de fonctionnement courantes augmentent du fait de facteurs plus ou moins rigides.

L'objectif de croissance moyen des dépenses de fonctionnement sur le mandat, en dehors d'éventuels effets de périmètres de compétence, et sur la base d'une inflation nationale constante, est de l'ordre de 1.2% annuel.

Des économies seront recherchées par la mise en œuvre d'une performance des services dont l'objectif sera de limiter les coûts avec une qualité de service constante.

2.1.2 La ré-interrogation des périmètres d'intervention

Les compétences actuelles de l'agglomération sont le fruit à la fois d'obligations réglementaires mais aussi de choix politiques locaux. L'origine de ces singularités vient des différents établissements qui ont fusionnés pour constituer Lannion Trégor Communauté. Une hétérogénéité existe dans l'exercice de certaines compétences dites territorialisées.

Ce mandat pourrait être l'occasion de réinterroger ces disparités sans pour autant se donner comme objectif d'homogénéiser toutes les compétences. Les éventuelles modifications auront un impact sur les attributions de compensation afférentes.

2.2 ACCROITRE LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT

2.2.1 Les tarifs des services publics et des prestations aux communes

Lannion Trégor Communauté a développé une politique active de services mutualisés avec les communes. Les services non facturés seront réinterrogés.

Ces questions trouveront des développements dans le cadre de l'élaboration du schéma de mutualisation.

Les tarifs des services à la population devront progresser comme l'évolution des charges, soit selon l'indice national d'inflation soit en fonction de l'évolution des coûts réels constatés.

2.2.2 La fiscalité directe : activer le levier de la taxe sur le foncier bâti

Historiquement, des communautés de communes qui composent aujourd'hui Lannion Trégor Communauté possédaient des taux de taxe sur le foncier bâti. Lors des fusions, il avait été décidé de ne pas conserver ces taux.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales prive de lien les services rendus par Lannion Trégor Communauté avec la fiscalité générale des ménages.

Il sera instauré un taux de taxe sur le foncier bâti à compter de l'année 2022.

2.2.3 La fiscalité affectée : faire correspondre le niveau de recette aux dépenses

Des taxes et redevances sont affectées au financement de services spécifiques : Taxe d'enlèvement des Ordures Ménagères, Taxe sur la Gestion des Milieux Aquatiques et de la Prévention des Inondations, Taxe de séjour, ...

2.2.3.1 La Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères ainsi que les redevances « Déchets » pour les professionnels

Les recettes de ces taxes et redevances devront couvrir les dépenses afférentes. Une croissance des produits sera nécessaire pour assurer les prévisions de croissance de charges.

2.2.3.2 La Taxe sur la Gestion des Milieux Aquatiques et de la Prévention des Inondations.

La taxe GEMAPI devra voir son produit progresser annuellement pour faire face à l'évolution des charges afférentes, autant en fonctionnement qu'en investissement.

3 RENFORCER LA SOLIDARITE COMMUNAUTAIRE

3.1 LE CALCUL DES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATIONS (AC)

Il est essentiel que l'évaluation des charges transférées à l'occasion des transferts de compétence assure la neutralité budgétaire dans les budgets communaux et communautaire.

La capacité financière de l'agglomération à assumer les compétences transférées dépend de cette évaluation.

Une attention particulière sera portée sur ces sujets, en lien avec la Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées, et en particulier, sur l'évaluation du transfert des eaux pluviales urbaines.

3.2 LES CONVERGENCES

En matière de Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères et de Taxe d'aménagement, ainsi que pour les redevances des budgets autonomes, des différences existent entre les territoires qui composent Lannion Trégor Communauté. Celles-ci se justifiaient dans le cadre de l'harmonisation progressive des niveaux de services et d'efforts d'investissement. Le principe de la convergence ayant été actée lors du précédent pacte, ce mandat sera celui de la mise en œuvre de la convergence en matière de taux de Taxe des Ordures Ménagères, de redevance d'Eau Potable et d'Assainissement collectif.

3.3 LE FONDS DE PEREQUATION DES RESSOURCES INTERCOMMUNALES ET COMMUNALES (FPIC)

Ce fonds est issu d'une péréquation nationale en fonction de la richesse des territoires. Lannion Trégor Communauté et les communes sont bénéficiaires de ce fonds au regard des critères actuels de répartition nationale.

La répartition de droit commun du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) restera la règle jusqu'à la fin du mandat en cours.

La méthode de droit commun est la suivante :

- Le montant est tout d'abord réparti entre l'EPCI et les communes en fonction du coefficient d'intégration fiscale¹ ;
- Puis la somme restante est répartie entre les communes en fonction de leur population pondérée par leur potentiel financier par habitant.

Cette méthode est celle appliquée sur Lannion Trégor Communauté depuis 2017, date de création de l'établissement public de coopération intercommunal sur son périmètre actuel.

3.4 LA DOTATION DE SOLIDARITE COMMUNAUTAIRE (DSC)

L'introduction d'une Dotation de Solidarité Communautaire permet de renforcer la solidarité communautaire, de renforcer les moyens d'autofinancement des communes et d'élargir leur périmètre de choix d'investissement.

Une dotation de solidarité communautaire sera mise en place à compter de l'année 2022. Cette dotation sera versée aux communes sous forme d'une dotation de fonctionnement.

Les critères de répartition de cette dotation entre les communes devront prendre en compte les éléments légaux et des éléments favorisant une répartition équitable des richesses entre les communes.

¹ Le ratio résulte du rapport entre la fiscalité directe levée par le groupement et le total de la fiscalité levée par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur le territoire, syndicats intercommunaux inclus.