



**CONSEIL MUNICIPAL DU 07 JUILLET 2023**

L'An deux mil vingt-trois, le sept juillet, les membres du Conseil Municipal de la Commune de Bannalec se sont réunis en séance à 18h15, salle du Conseil en Mairie, sur la convocation qui leur a été donnée le trente juin deux mil vingt-trois, conformément aux articles L.2121-10 et L.2121-12 du Code général des collectivités territoriales.

Effectif légal du conseil municipal : 29

Nombre de conseillers en exercice : 29

Etaient présents :

M. Christophe LE ROUX, Mme Marie-France LE COZ, M. Jérôme LEMAIRE, Mme. Christelle BESSAGUET, Mme Odile LE CANN, M. Roger CARNOT, Mme Marie DUIGOU, M. Guy DOEUFF, Mme Annie BARRAULT, M. René PRAT, Mme Marie-José TOULLEC, M. Denis BARGUIL, Mme. Françoise MONNIER, Mme Martine PRIMA, M. Patrice CHAVRIER, Mme Christelle COUTHOUIS, M. Olivier LE BOUETTÉ, Mme. Florence LE MEUR, M. Arnaud TAERON, M. Gaëtan PRIMA, M. Frédéric GUELTE, Mme. Anne-Laure RIGNAULT, M. Vincent BRATZLAWSKY, M. Rayan LE CALLOCH.

Etaient absents :

M. Sylvain DUBREUIL, excusé a donné pouvoir à Mme Marie DUIGOU  
M. Michel LE BERRE, excusé a donné pouvoir à M. Roger CARNOT  
Mme. Marie-Hélène NAVINER, excusée a donné pouvoir à Mme Marie-José TOULLEC  
M. Romuald FEVRIER, excusé a donné pouvoir à M. Guy DOEUFF  
Mme. Sabrina LOUIS, excusée a donné pouvoir à Mme. Christelle BESSAGUET

La séance a été ouverte sous la présidence de M. Christophe LE ROUX, Maire.  
Le Conseil Municipal a élu M. Rayan LE CALLOCH comme secrétaire.

## **DEL07.07.2023-029 : Pacte financier et fiscal.**

Depuis la création de la communauté de communes du Pays de Quimperlé (COCOPAQ) en 1993, des relations financières étroites se sont nouées entre les communes et la communauté autour des compétences définies au service des habitants des 16 communes.

En 2000, avec l'adoption de la taxe professionnelle unique, ces relations se sont renforcées et ont été formalisées dans le cadre d'un premier pacte financier constitué des attributions de compensation et de la dotation de solidarité communautaire. Ces reversements financiers de la communauté vers les communes ont ensuite été consolidés par la mise en place de fonds de concours et par le développement de la mutualisation.

Considérant que ce premier pacte financier et fiscal reposait sur un certain nombre de règles et de principes dont la cohérence et la lisibilité n'étaient pas toujours assurées, Quimperlé communauté et les 16 communes qui la composent ont souhaiter formaliser un pacte financier et fiscal intégrant plus efficacement le contexte financier local ainsi que le contexte règlementaire et financier national.

Un premier pacte financier et fiscal formalisé a donc été approuvé en 2016 pour la période 2016-2020.

Des réformes financières et fiscales nationales sont depuis venues modifier les équilibres financiers des collectivités. Les situations financières respectives de la communauté d'une part et de l'ensemble constitué par les communes membres d'autre part ont également évolué ces dernières années, en lien avec les prises de compétence de la communauté (eau et assainissement, GEPU, politique locale du commerce, zones d'activité économiques, conservatoire, GEMAPI, aires d'accueil des gens du voyage, SDIS, PLUI, CEP...), le renforcement souhaité par les élus de certaines politiques publiques communautaires, et la croissance tendancielle ces dernières années du volume de fonds de concours distribués aux communes membres.

Dans le cadre de son contrôle pour la période 2016 – 2021, la Chambre Régionale des Comptes a souligné que la mise en œuvre du pacte s'était révélée favorable aux communes, que ce soit dans le cadre du calcul des attributions de compensation (sur lesquelles le calcul des charges transférées a été très souvent sous-estimé au bénéfice des communes), ainsi que par les modalités de mise en œuvre de la dotation de solidarité communautaire, ou encore du fait d'une politique de fonds de concours particulièrement favorable aux communes. Aucune des 7 recommandations de ce rapport ne portait sur le sujet des relations financières communes/communautés. Mais il est à relever que le contrôle dont a fait l'objet la Ville de Quimperlé au même moment comprenait une recommandation sur ce sujet.

Quimperlé communauté et ses communes membres ont donc souhaité adapter le 1<sup>er</sup> pacte financier et fiscal, afin d'intégrer les évolutions intervenues depuis 2017 dans les différents dispositifs financiers mis en place, identifier les sujets nécessitant à court ou moyen terme d'être réexaminés, et ainsi mieux tenir compte des évolutions des équilibres financiers de la communauté et de ses communes.

Le nouveau pacte financier et fiscal est donc décliné en 9 objectifs partagés :

1. Renforcer la solidarité au sein d'un territoire entre terre et mer
2. Déterminer le niveau d'intervention le plus efficace et le plus pertinent entre communes et communauté
3. Reconnaître les charges de centralité de Quimperlé
4. Maîtriser l'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement du bloc communal
5. Optimiser le niveau de ressources disponibles et leur répartition

6. Soutenir l'investissement (et le fonctionnement) des communes en lien avec le projet de territoire
7. Préserver la capacité d'investissement de la communauté
8. Préserver l'autonomie financière et fiscale de la communauté
9. Mettre en cohérence les compétences développement économique et aménagement avec leurs financements

Ces 9 objectifs sont précisés et développés dans le document annexé à la présente délibération. Sa mise en œuvre effective fera l'objet de délibérations spécifiques.

Après avoir été débattu au conseil communautaire, le présent pacte financier et fiscal est soumis au débat et au vote des conseils municipaux des 16 communes membres, qui doivent se prononcer dans un délai de 3 mois. À l'issue, une restitution de ces débats aura lieu en Conseil communautaire avant approbation définitive par celui-ci.

### **Le conseil municipal après en avoir délibéré,**

**Adopte** le pacte financier et fiscal régissant les relations entre Quimperlé communauté et ses communes membres sur la période 2020-2026 ;

**Réaffirme** sa vigilance en ce qui concerne la prise en compte des charges spécifiques aux polarités secondaires du Pays de Quimperlé.

***Délibération adoptée à l'unanimité***

EXTRAIT CERTIFIÉ CONFORME,

**Le Maire**



A blue circular official stamp of the Mairie de Quimperlé is partially obscured by a black ink signature. The stamp contains the text 'MAIRIE DE QUIMPERLE' and 'MINISTÈRE'.

**Christophe LE ROUX**

Envoyé en préfecture le 12/07/2023

Reçu en préfecture le 12/07/2023

Affiché le

ID : 029-212900047-20230707-DEL07072023\_029-DE



# PACTE FINANCIER ET FISCAL

2020 - 2026

**PROJET**

## Table des matières

INTRODUCTION .....	3
DEFINITION .....	4
L'ELABORATION DU PACTE FINANCIER ET FISCAL .....	4
Méthodologie .....	4
Les enseignements des analyses rétrospectives 2010 - 2021 .....	5
Eléments de prospective .....	7
LES OBJECTIFS DU PACTE FINANCIER ET FISCAL 2020 – 2026 .....	8
OBJECTIF 1 : Renforcer la solidarité au sein d'un territoire entre terre et mer .....	8
OBJECTIF 2 : Déterminer le niveau d'intervention le plus efficace et le plus pertinent entre communes et communauté .....	12
OBJECTIF 3 : Reconnaître les charges de centralité de Quimperlé .....	12
OBJECTIF 4 : Maîtriser l'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement du bloc communal.....	13
OBJECTIF 5 : Optimiser le niveau de ressources disponibles et leur répartition .....	13
OBJECTIF 6 : Soutenir l'investissement (et le fonctionnement) des communes en lien avec le projet de territoire .....	14
OBJECTIF 7 : Préserver la capacité d'investissement de la communauté .....	15
OBJECTIF 8 : Préserver l'autonomie financière et fiscale de la communauté .....	16
OBJECTIF 9 : Mettre en cohérence les compétences développement économique et aménagement avec leurs financements.....	16

## INTRODUCTION

Si les intercommunalités n'ont pas vocation à tout faire, elles sont la construction entre les communes qui la constituent d'un projet consensuel de développement et de cohérence sur un territoire commun.

Depuis la création de la communauté de communes du Pays de Quimperlé en 1993, des relations financières étroites se sont nouées entre les communes et la communauté autour de compétences définies au service des habitants des 16 communes.

En 2000, avec l'adoption de la taxe professionnelle unique, ces relations se sont renforcées et ont été formalisées dans le cadre d'un premier pacte financier constitué des attributions de compensations et de la dotation de solidarité communautaire. Ces reversements financiers de la communauté vers les communes ont ensuite été consolidés par la mise en place de fonds de concours et par le développement de la mutualisation.

Considérant que ce premier pacte financier et fiscal reposait sur un certain nombre de règles et de principes dont la cohérence et la lisibilité n'étaient pas toujours assurées, Quimperlé communauté et les 16 communes qui la composent ont souhaité formaliser un pacte financier et fiscal intégrant plus efficacement le contexte financier local ainsi que le contexte règlementaire et financier national.

Un premier pacte financier et fiscal formalisé a donc été approuvé en 2016 pour la période 2016 - 2020.

Des réformes financières et fiscales nationales sont depuis venues modifier les équilibres financiers des collectivités. Les situations financières respectives de la communauté d'une part et de l'ensemble constitué par les communes membres d'autre part ont également évolué ces dernières années, en lien avec les prises de compétence de la communauté (eau et assainissement, GEPU, politique locale du commerce, zones d'activité économiques, conservatoire, GEMAPI, aires d'accueil des gens du voyage, SDIS, PLUI, CEP...), le renforcement souhaité par les élus de certaines politiques publiques communautaires, et la croissance tendancielle ces dernières années du volume de fonds de concours distribués aux communes membres.

Dans le cadre de son contrôle pour la période 2016 - 2021, la Chambre Régionale des Comptes a souligné que la mise en œuvre du pacte s'était révélée favorable aux communes, que ce soit dans le cadre du calcul des attributions de compensation (sur lesquelles le calcul des charges transférées a été très souvent sous-estimé au bénéfice des communes), ainsi que par les modalités de mise en œuvre de la dotation de solidarité communautaire, ou encore du fait d'une politique de fonds de concours particulièrement favorable aux communes. Aucune des 7 recommandations de ce rapport ne portait sur le sujet des relations financières communes/communautés. Mais

il est à relever que le contrôle dont a fait l'objet la Ville de Quimperlé au même moment comprenait une recommandation sur ce sujet.

Quimperlé communauté et ses communes membres ont donc souhaité adapter le 1<sup>er</sup> pacte financier et fiscal, afin d'intégrer les évolutions intervenues depuis 2017 dans les différents dispositifs financiers mis en place, identifier les sujets nécessitant à court ou moyen terme d'être réexaminés, et ainsi mieux tenir compte des évolutions des équilibres financiers de la communauté et de ses communes.

Le présent pacte financier et fiscal est soumis à l'approbation du Conseil communautaire. Il fera ensuite dans les 3 mois l'objet d'un débat et d'un vote dans les conseils municipaux des 16 communes membres. À l'issue, une restitution de ces débats aura lieu en Conseil communautaire avant approbation définitive par celui-ci.

## DEFINITION

Le pacte financier et fiscal est un outil privilégié au service du projet de territoire qui permet d'identifier les ressources financières et fiscales disponibles, ainsi que leurs leviers d'évolution, dans l'objectif de les mobiliser à l'échelon le plus pertinent.

Il fixe un cadre général à la politique financière et fiscale du territoire (communes et intercommunalité) et est le document formalisé de référence, permettant à la fois de définir le cadrage financier des interventions du bloc communal et d'en déterminer les leviers nécessaires à sa mise en œuvre.

Un pacte financier et fiscal a pour vocation de répartir les ressources et les charges de manière optimale aux regards des besoins du territoire et des choix politiques. Il ne peut toutefois être un outil permettant de remédier au désengagement financier de l'État ni de garantir la soutenabilité des budgets communaux.

Il précise un certain nombre de principes et de règles communes permettant d'améliorer la lisibilité des relations financières communauté / communes sur la durée d'une mandature.

Un pacte financier et fiscal impose donc de s'interroger sur le projet de territoire en prenant en compte les contraintes et objectifs, des entités présentes : communauté et communes dans leur diversité.

## L'ELABORATION DU PACTE FINANCIER ET FISCAL

### Méthodologie

En février 2016, le conseil communautaire a adopté un pacte financier et fiscal entre Quimperlé Communauté et ses communes membres. Ce document a

ensuite été validé par un vote des conseils municipaux des 16 communes membres.

Suite aux élections municipales et communautaires 2020, le président de Quimperlé Communauté a proposé d'entamer une révision du pacte financier et fiscal afin d'en tirer le bilan et d'intégrer de nouvelles dispositions en lien avec le contexte budgétaire, fiscal et financier du territoire. Le groupe de travail dédié (bureau communautaire élargi aux adjoint·e·s aux finances) s'est réuni à plusieurs reprises depuis septembre 2020, d'abord pour dresser un panorama des finances communautaires et communales puis débattre des orientations du nouveau pacte.

Le calendrier initial d'adoption du nouveau pacte envisageait un vote du conseil communautaire en 2021. Ce calendrier n'a pu être tenu compte-tenu de nombreux facteurs extérieurs, essentiellement liés à l'instabilité chronique du champ des finances locales.

Un certain nombre d'évolutions ont toutefois déjà été actées et ont fait l'objet de délibérations en conseil communautaire :

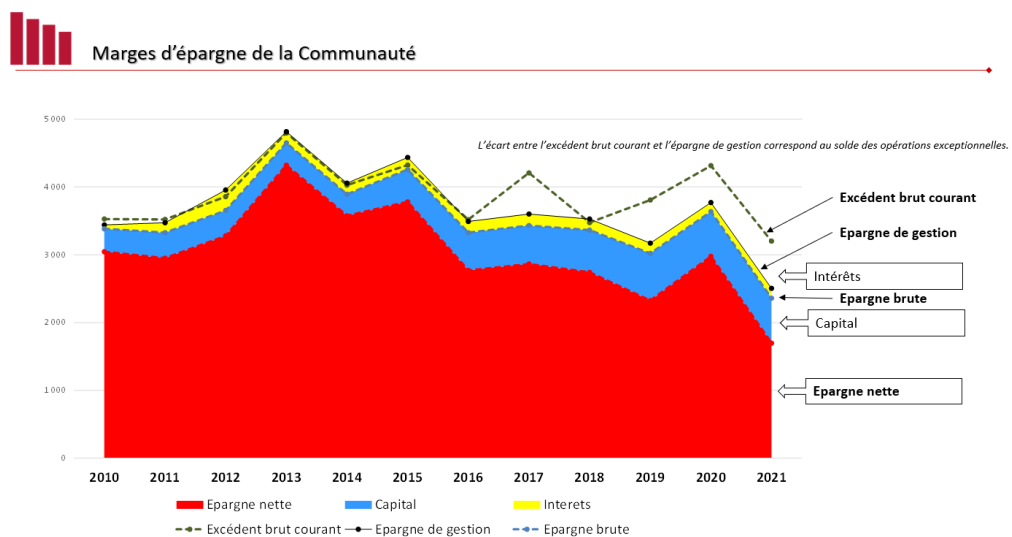
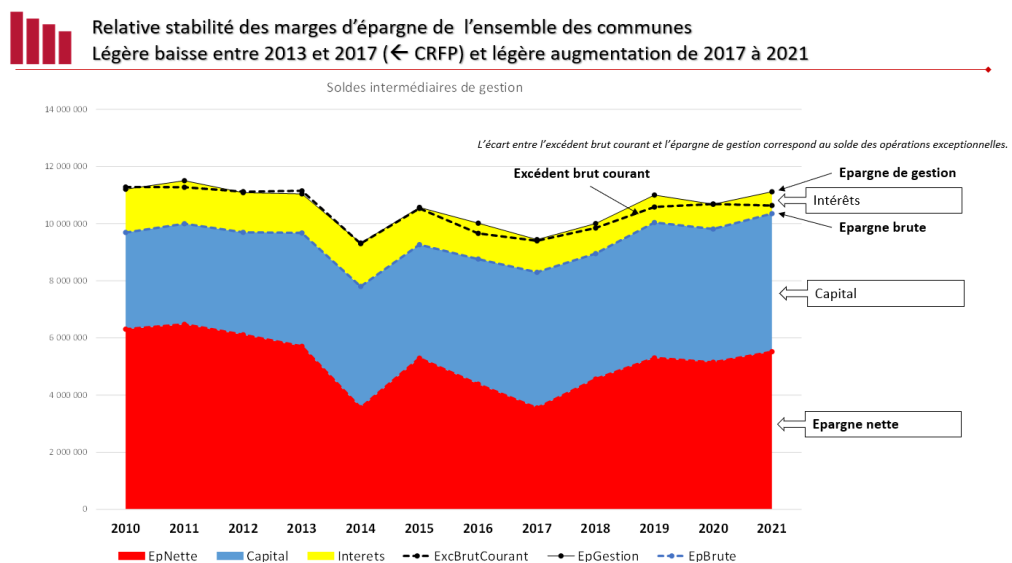
- Mise en place des attributions de compensation d'investissement ;
- Intégration des mutualisations dans les attributions de compensation ;
- Révision des critères de répartition de la Dotation de solidarité communautaire afin de tenir compte des évolutions du cadre réglementaire ;
- L'activation de la taxe GEMAPI afin de permettre le financement de cette compétence alors que les partenaires historiques (notamment l'Agence de l'eau Loire Bretagne) diminuent leurs contributions aux actions et travaux mis en œuvre.

## Les enseignements des analyses rétrospectives 2010 - 2021

1. Toutes les communes ainsi que la communauté présentent une bonne situation financière.
2. Globalement, il existe au niveau local, comme au niveau national, une corrélation entre la taille des communes et le niveau relatif des recettes et des dépenses de fonctionnement. Cette corrélation se retrouve (logiquement) au niveau des indicateurs de ressources (revenu/hbt, potentiel fiscal/hbt) et des indicateurs de pression fiscale (effort fiscal).
3. En 2021, la fiscalité directe représentait près de 50% des recettes des communes
4. Les niveaux de DGF par habitant sont très hétérogènes : ils s'établissent entre moins de 50 €/hab. (Saint-Thurien, Quimperlé) et plus de 200 €/hab. (Locunolé, Scaër). Ces écarts s'expliquent notamment par un grand nombre de communes bénéficiaires de la DSR Bourg-centre (9 sur 16).



5. Les communes ont fortement réduit la progression de leurs dépenses depuis 2014, année de mise en œuvre de la contribution au redressement des finances publiques au niveau national.
6. La crise sanitaire a entraîné une baisse des dépenses des communes en 2020. Le niveau de dépenses de 2018 a ensuite été retrouvé en 2021.
7. Globalement, sur la période analysée, les communes ont réussi à maintenir leur excédent brut courant aux environs de 10 M€ par an tandis que celui de la communauté présente une dégradation tendancielle pour s'établir à 3,2 M€ en 2021. Pour cette dernière, après avoir atteint un maximum en 2013, son épargne nette a depuis été divisée par plus de 2.

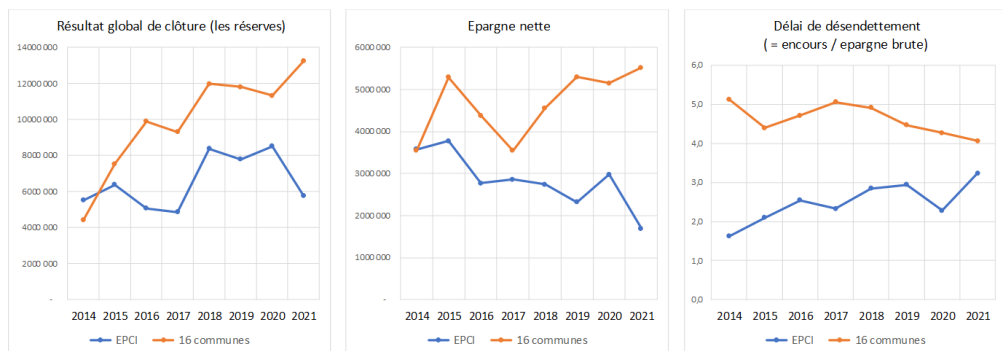


8. Sur la période 2010-2021, le volume des dépenses d'investissement (hors annuité en capital) pour l'ensemble des communes s'est élevé en moyenne à 15,9 M€ par an (budget principal uniquement), 15,5 M€ par an en ne tenant compte que des dépenses d'équipement, fonds de concours et AC investissement.

9. Ces investissements communaux ont été financés pour 1/3 par l'épargne nette, 29% par l'emprunt et à 19% par subventions (y.c fonds de concours communautaires).
10. Pour la communauté, le volume des dépenses d'investissement (hors annuité en capital) s'élève en moyenne à 4,7.M€ par an (budget principal uniquement), 4,3 M€ par an en ne tenant compte que des dépenses d'équipement et fonds de concours.
11. Ces investissements ont été largement autofinancés puisque l'épargne nette en a couvert 59% (Emprunts : 12%, Subventions : 8%).
12. L'évolution comparée (communauté / total des 16 communes) des différents soldes montre une évolution inverse de la communauté par rapport aux communes : les niveaux d'épargne et de délai de désendettement de la communauté se sont dégradés tandis que ceux des communes s'amélioraient. Évidemment, cette consolidation de la situation des 16 communes « gomme » les différences de situations. Il est notamment à relever que la situation de la ville centre reste parmi les plus contraintes sur la période.

**Evolution comparée [EPCI / total des 16 communes] de l'évolution sur la période 2014\*-2021 du résultat global de clôture, de l'épargne nette et du délai de désendettement**

\* 2014 : année de mise en œuvre de la contribution au redressement des finances publiques



## Éléments de prospective

La crise sanitaire en 2020, les effets de la crise internationale depuis 2022 due à la guerre en Ukraine (coûts de l'énergie, inflation, hausse des taux d'intérêt, ...) et le contexte national (réformes fiscales et relations financières entre l'État et les collectivités, augmentation du point d'indice de la fonction publique, ...) rendent les exercices de prospectives délicats à mener, tant pour la Communauté que pour les communes.

Si les derniers éléments connus tendent à laisser espérer une baisse des coûts de l'énergie à partir de 2024 (sans retour aux coûts de 2022), la progression des dépenses de personnel et l'augmentation du coût de la construction pourraient impacter l'ensemble du bloc communal.

S'agissant de Quimperlé communauté, la mise en œuvre d'un prochain pacte de stabilité entre État et collectivités pourrait avoir des effets contraignants

sur les finances communautaires (baisse des dotations, plafonnement de l'évolution des dépenses, ...) alors même que le programme d'investissement reste ambitieux.

## LES OBJECTIFS DU PACTE FINANCIER ET FISCAL 2020 – 2026

### OBJECTIF 1 : Renforcer la solidarité au sein d'un territoire entre terre et mer

Les 16 communes membres de Quimperlé communauté présentent une richesse et une diversité qui doivent être conservées. Le pacte financier et fiscal doit veiller à préserver un développement équilibré du territoire au travers d'une solidarité réaffirmée.

A ce titre, il est proposé :

- Un maintien des enveloppes de Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) et des attributions de compensation (AC), hors nouveaux transferts de charges.
- Le maillage équilibré du territoire en offres de services et d'équipements publics, communaux ou communautaires.
- Le renforcement des mutualisations à travers le schéma de mutualisation communautaire ou via des mutualisations horizontales entre communes, ainsi que la réinterrogation des modalités de prise en charge par la communauté du coût des outils d'aide à la décision partagés avec les communes.

Au travers son schéma de mutualisation ou en complément de celui-ci, Quimperlé communauté soutient ses communes membres par une offre de services conséquente.

Certains de ces services sont quasi-intégralement refacturés via les attributions de compensation (ADS, informatique, SITC, conseiller numérique), d'autres partiellement via la dotation de solidarité communautaire (prévention des risques professionnels). Plusieurs services sont proposés aux communes sans contreparties : SIG, formation des élus, formations mutualisées des agents, groupements d'achats, ingénierie financière (logiciel de prospective financière, gestion de dette, optimisation des valeurs locatives).

### **Les modalités de répartition de la Dotation de Solidarité Communautaire**

Quimperlé communauté a mis en place une dotation de solidarité communautaire en 2000 lors du passage en régime de taxe professionnelle unique.

Elle vise à corriger un certain nombre de situations relatives aux dépenses ou aux recettes des communes.

Cette dotation n'est pas obligatoire mais optionnelle. Près de la moitié des communautés d'agglomération françaises ne verse pas de DSC (45%).

Au fil des années, elle a été plusieurs fois ajustée et complétée afin de tenir compte d'évolutions diverses.

Elle s'élevait à 1,7 M€ en 2023.

L'article 256 de la loi de finances pour 2020 codifie les dispositions relatives à la dotation de solidarité communautaire qui figuraient à l'article 1609 nonies C CGI et les complète. Ces dispositions figurent désormais à l'article L.5211-28-4 du code général des collectivités territoriales, et sont retirées de l'article 1609 nonies C CGI.

**La dotation de solidarité communautaire (DSC) reste optionnelle pour les communautés d'agglomération** mais les critères de répartition sont modifiés.

Alors que la DSC devait auparavant être répartie en tenant compte prioritairement de l'importance de la population ou du potentiel fiscal ou financier par habitant, la **DSC doit dorénavant tenir compte majoritairement :**

- **De l'écart de revenu par habitant** de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI,
- **De l'insuffisance du potentiel financier ou fiscal par habitant** de la commune par rapport au potentiel financier ou fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI,
- **Ces deux critères doivent être pondérés par la population communale** dans la population totale de l'EPCI.
- **Ces deux critères doivent justifier au moins 35% du montant total de la DSC.**
- D'autres critères peuvent être librement choisis par le conseil communautaire.

Depuis 2021, la DSC de Quimperlé communauté est donc répartie en fonction des critères suivants :

<b>PART</b>	<b>Objet</b>	<b>Montant</b>
1 <sup>ère</sup> part	Compensation des exonérations de taxe professionnelle non prises en compte dans les attributions de compensation	314 835 €
2 <sup>ème</sup> part	Critères :	1 340 152

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 15% en fonction de l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de la strate de la commune</li> <li>- 30% en fonction de l'insuffisance du potentiel financier par habitant de la commune par rapport au potentiel financier moyen par habitant de la strate de la commune</li> <li>- 53,8% en fonction de la population DGF</li> <li>- Une part fixe de 1 000 € par commune soit 1,2%</li> <li>- Encadrement des évolutions annuelles entre -3% et +3%</li> </ul>	
3 <sup>ème</sup> part	ZAE : correction dégressive des transferts de charges imputés sur l'AC	Evolutif. Fin du dispositif en 2023 -2 511 € en 2021 et 2022
4 <sup>ème</sup> part	Mutualisation pour la prise en charge de 100% du coût d'acquisition des cages à choucas et de 50% du coût d'abonnement au service d'expertise juridique.	16 150 € en 2020

### **L'attribution de compensation « investissement »**

L'article 81 de la loi de finances rectificative pour l'exercice 2016 a introduit au sein de l'article 1609 nonies C du Code général des impôts un nouveau dispositif permettant aux communes et aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (E.P.C.I.) d'imputer une partie du montant de l'attribution de compensation en section d'investissement dans le cadre d'un transfert de compétences. Ce dispositif est connu sous le nom d'attribution de compensation en investissement.

Jusqu'à présent, la compensation financière versée par une commune à son E.P.C.I. pour un transfert de compétence se matérialisait par une diminution de l'attribution de compensation versée par l'E.P.C.I., qui est une recette de la section de fonctionnement de la commune.

La mise en œuvre des attributions de compensation en investissement aboutit à majorer les attributions de compensation versées en section de fonctionnement par Quimperlé communauté et à constater une recette en section d'investissement pour le même montant, cette recette étant due par les communes concernées.

Les attributions de compensation en investissement permettent donc d'améliorer l'épargne nette des communes mais détériorent d'autant celle de la communauté.

Les attributions de compensation en investissement doivent correspondre au coût des dépenses d'investissement liées au renouvellement des équipements transférés, tel que calculé par la Commission Locale

d'Évaluation des Transferts de Charges (C.L.E.T.C.) dans son évaluation des charges transférées.

Quimperlé communauté et ses communes membres ont donc souhaité appliquer ce dispositif pour un montant total de 161 257 € et pour les transferts suivants :

- Base de canoé de saint Nicolas (Quimperlé)
- Conservatoire municipal de musique et danse de Quimperlé
- Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage
- Zones d'activités économiques communales à la communauté.

Cette liste est susceptible d'évoluer si les communes venaient à transférer des équipements nouveaux.

### **L'attribution de compensation « mutualisations »**

L'article L.5211-4-2 du CGCT prévoit qu'en dehors de toute compétence transférée, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs.

Des communes et leur EPCI peuvent donc s'entendre pour organiser une mise en commun de services, sans que les montants associés à la mutualisation soient considérés comme un transfert de charge, même partiel.

Lorsque ce service commun est porté par un EPCI à fiscalité professionnelle unique, il est possible de financer cette mutualisation de services soit par le biais de la refacturation, soit par imputation directe sur le montant de l'attribution de compensation déjà versée par cet EPCI sous réserve d'un accord entre l'EPCI et les communes sur ce mode de financement.

Par l'imputation directe sur le montant de l'attribution de compensation, le législateur a entendu simplifier le paiement des prestations réalisées pour le compte des communes membres. Il s'agit par-là de réduire le nombre de flux financiers entre collectivités en opérant une réfaction sur ce que verse déjà la communauté à ses communes membres.

En l'absence de transfert de charges entre l'EPCI et les communes concernées par le service commun, il n'y a pas lieu pour la CLECT d'évaluer le coût du service mutualisé.

L'évaluation du coût de la mise en commun est basée sur le coût réel annuel de la prestation exercée par l'EPCI pour le compte d'une ou plusieurs communes.

S'agissant de Quimperlé communauté, trois services communs font aujourd'hui l'objet d'une imputation sur les attributions de compensation :

- Service autorisations des droits des sols
- Service informatique
- Service prévention des risques professionnels

Les modalités d'application sont définies par délibération du conseil communautaire.

## OBJECTIF 2 : Déterminer le niveau d'intervention le plus efficace et le plus pertinent entre communes et communauté

Quimperlé communauté exerce un grand nombre de compétences qui lui ont été confiées soit par la loi, soit par la volonté des communes.

Le pacte financier et fiscal doit veiller à ce que chaque compétence, qu'elle soit communale ou intercommunale, soit exercée de la manière la plus efficace possible dans l'intérêt du territoire et de ses habitants.

En cas de nouveau transfert de compétence, et conformément aux dispositions du code général des impôts, il sera procédé à un transfert de charges s'appuyant sur le rapport de la Commission Locale d'évaluation des Transferts de Charges (CLETC).

Le mandat 2014-2020 avait été marqué par de nombreux transferts de compétences, pour partie dans le cadre d'obligations réglementaires, pour une autre partie par choix, en lien avec le projet de Quimperlé Communauté.

Le présent mandat n'a pas connu de transfert de compétence particulier. Et il n'en est pas envisagé d'ici la fin du mandat en cours.

## OBJECTIF 3 : Reconnaître les charges de centralité de Quimperlé

Les analyses financières communales, régulièrement partagées en bureau communautaire élargi aux maires, mettent toujours en évidence des charges de centralité de la Ville de Quimperlé.

La ville centre affiche notamment un niveau relatif de dépense de personnel comparable à ceux constatés dans les « grands pôles urbains » (au sens de l'Insee).

Le pacte financier et fiscal 2016 – 2020 a permis de corriger en partie cette situation puisque la Ville a transféré pour plus d'un million d'euros de charges à la communauté (conservatoire, SDIS, base de Saint-Nicolas) sans que son attribution de compensation soit réduite de la totalité de ce montant afin de reconnaître des charges de centralité et redonner des marges de manœuvre financières à la ville centre à la hauteur 190 000 €.

Le pacte 2020 – 2026 préserve cet objectif de solidarité avec la ville centre.

Dans ce cadre, il est proposé qu'un travail soit réengagé dès septembre 2023 afin d'objectiver un éventuel niveau anormalement élevé des charges de centralité supportées par la ville-centre dans les domaines qu'elle aura identifié, et notamment dans les domaines culturel (médiathèque, cinéma) et sportif (équipements sportifs) et si des possibilités de meilleure prise en compte doivent être envisagées avec la communauté et/ou entre les communes membres concernées par ces équipements et services. Il est convenu que ce travail d'objectivation puisse aboutir à la fin de l'année 2023, afin de traduire d'éventuelles évolutions dans les budgets 2024 respectifs de la ville-centre et de la Communauté, voir dans des conventions financières entre communes, selon les compétences concernées.

#### OBJECTIF 4 : Maîtriser l'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement du bloc communal

Dans un contexte économique et financier de plus en plus incertain (réduction des dotations de l'État, volatilité des recettes fiscales, inflation, ...), les communes et la communauté souhaitent garantir à leurs habitants l'accès à des services publics de qualité. Cet objectif passe par une maîtrise des dépenses de fonctionnement afin d'éviter autant que possible d'accroître la fiscalité locale.

Il est donc proposé :

- D'organiser un séminaire financier annuel, dans le cadre bureau communautaire élargi aux adjoint·e·s aux Finances et aux DGS des communes. Cet espace de dialogue permettra de débattre régulièrement sur le pacte financier et fiscal. Ce séminaire pourra être suivi d'une communication pédagogique en direction des conseillers municipaux du territoire. Il permettra également de favoriser la mise en place d'une coordination fiscale entre les communes et la communauté.
- De renforcer les mutualisations lorsque qu'elles permettent de réaliser des gains qualitatifs et si possible économiques, notamment via des groupements d'achats.
- De développer le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques.

#### OBJECTIF 5 : Optimiser le niveau de ressources disponibles et leur répartition

Les mécanismes de péréquations mis en place par le législateur, qu'elles soient verticales (DGF, DSU, DSR, ...) ou horizontales (FPIC) s'appuient sur des critères physico-financiers. Il est possible d'améliorer ces critères en optimisant les flux financiers entre la communauté et les communes.



Il est donc proposé au travers du pacte financier et fiscal d'optimiser les relations financières entre la communauté et les communes afin d'améliorer le coefficient d'intégration fiscale. Ces optimisations se feront sans remettre en cause les équilibres budgétaires des communes.

## OBJECTIF 6 : Soutenir l'investissement (et le fonctionnement) des communes en lien avec le projet de territoire

Quimperlé communauté s'est engagé depuis de nombreuses années dans une politique de soutien en faveur de ses communes membres, pour partie par des aides de fonctionnement mais surtout par l'intermédiaire de fonds de concours à l'investissement.

Le fonds de concours constitue une exception aux principes de spécialité et d'exclusivité, puisqu'il permet à la communauté d'intervenir dans un domaine pour lequel elle n'est pas compétente.

Les dispositifs mis en place l'ont toujours été en cohérence avec le projet de territoire. Ils participent ainsi, au travers la mise en œuvre de politiques et d'actions communales, au développement équilibré du territoire, en tenant compte de son armature (ville-centre, polarités secondaires, communes de proximité...).

Il est proposé, dans le cadre du pacte financier et fiscal, de maintenir ce soutien aux communes.

Si les fonds de concours actuels répondent à la fois aux besoins de soutien à l'investissement des communes, ainsi qu'aux grands enjeux du projet de territoire porté collectivement, il apparaît néanmoins nécessaire d'en réexaminer certaines modalités (critères d'éligibilité, critères financiers, conditions de versement...) pour répondre notamment aux objectifs suivants :

- Mettre en cohérence les fonds de concours avec les ambitions en matière de lutte contre les dérèglements climatiques ;
- Préserver les marges de manœuvre financières de la communauté, dans un contexte de hausse tendancielle du volume de fonds de concours versé annuellement aux communes ;
- Assurer une meilleure programmation pluriannuelle des crédits ;
- Harmoniser et simplifier les modalités entourant les fonds de concours figurant au règlement, et tendre vers une massification des crédits versés pour rechercher un véritable effet levier de cet accompagnement.

Un nouveau règlement des fonds de concours sera débattu et soumis à l'approbation du conseil communautaire, en déclinaison du présent pacte financier et fiscal.

Ce règlement permettra de préciser le cadre juridique et les modalités de mise en œuvre de chacun des dispositifs.

## OBJECTIF 7 : Préserver la capacité d'investissement de la communauté

Le pacte financier et fiscal fixe le cadre général à la politique financière et fiscale du territoire. Par son ambition de financer le projet de territoire, il doit aussi permettre de financer le projet communautaire.

Le pacte financier et fiscal doit donc permettre de maintenir la capacité d'investissement de la communauté à un niveau suffisant, nécessaire à l'exercice de ses compétences et de ses missions.

Cet objectif se traduit par :

- La fixation d'un autofinancement net minimal d'un million d'euros
- La fixation d'un seuil de désendettement à 8 ans

En cas de dégradation de la situation financière de la communauté qui l'amènerait à ne plus respecter l'un de ces 2 ratios d'alerte, le pacte financier et fiscal devra être révisé notamment sur ses objectifs 1, 3 et 6.

Bien entendu, parallèlement à ce réexamen de ces dispositifs financiers d'accompagnement des communes, la communauté examinera, par ordre de priorité et en concertation avec ses communes membres, les modalités suivantes lui permettant de garantir des marges de manœuvre suffisantes :

- La maîtrise de la croissance de ses dépenses de fonctionnement, en poursuivant sa démarche de réinterrogation des politiques publiques qu'elle conduit, notamment en agissant sur les contenus ou périmètres déjà identifiés, ainsi qu'en questionnant systématiquement les charges liées à son organisation interne ;
- L'activation du levier fiscal, là où elle possède encore un pouvoir de taux ; dans cette hypothèse, la coordination des politiques fiscales entre communes membres et communauté, dans une approche prospective, devra être étroite afin de limiter au maximum l'effet cumulatif de la pression fiscale sur une même année au sein du bloc communal ;
- Le réexamen du programme pluriannuel d'investissement et sa soutenabilité dans les délais prévus, tout en s'assurant du respect du projet de territoire et de l'aboutissement des projets structurants décidés par les élus communautaires.

## OBJECTIF 8 : Préserver l'autonomie financière et fiscale de la communauté

Depuis la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et son remplacement par une part de TVA nationale, l'autonomie fiscale de la communauté a été considérablement réduite.

La suppression de la CVAE ainsi que l'abattement de 50% sur les valeurs locatives des établissements industriels ont aggravé cette situation.

L'autonomie fiscale de la communauté repose aujourd'hui sur les taxes suivantes pour lesquelles un pouvoir de taux demeure :

- Taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS)
- Taxe sur les propriétés bâties (TFB)
- Taxe sur les propriétés non bâties (TFNB)
- Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM)
- Cotisation Foncière des Entreprises (CFE)
- Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)
- Versement mobilités (VM)

Le lien fiscal entre la communauté et ses habitants et les acteurs économiques est essentiel pour mener à bien les politiques communautaires. Ce lien doit notamment être corrélé au niveau de service porté par Quimperlé Communauté au profit du territoire, de ses habitants et de ses acteurs. Force est d'ailleurs de constater que le volume de services mis en place par Quimperlé Communauté a cru sans commune mesure par rapport aux taux de fiscalité qui sont gelés depuis plus de 15 ans.

Quimperlé communauté devra pouvoir continuer à utiliser son pouvoir fiscal librement, tout en se coordonnant avec les communes membres.

## OBJECTIF 9 : Mettre en cohérence les compétences développement économique et aménagement avec leurs financements

La communauté est compétente depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 en matière de création, aménagement, entretien et gestion de 22 zones d'activités.

Répondant à l'impératif de sobriété foncière, le PLUi de Quimperlé Communauté ne prévoit pas de nouvelle zone d'activité, mais seulement le confortement des zones existantes, par recyclage foncier, ou par des extensions mesurées. Une seule extension majeure de zone d'activité est prévue d'ici la fin du mandat 2020-2026.

La nécessité de conserver un territoire attractif pour les entreprises doit rester une priorité partagée par la communauté et les communes, tout en intégrant les objectifs de sobriété foncière.

Afin de financer cette compétence, il est important que la communauté dispose des ressources suffisantes, tout en veillant à ce que les communes restent financièrement intéressées à l'accueil de nouvelles entreprises.

Le pacte financier et fiscal propose donc le reversement intégral par les communes à la communauté, à compter de 2020, de la taxe d'aménagement sur toutes les zones d'activités communautaires, quelle que soit leur date de création et pour tous types de constructions.

De la même façon, les communes concernées par des créations éventuelles ou des extensions de zones d'activités communautaires (quelle que soit la dimension de ces extensions) reverseront la majeure partie du produit de la taxe sur le foncier bâti qu'elles percevront sur ces zones à la communauté. Néanmoins, dans un contexte de raréfaction du foncier disponible et de nécessaires arbitrages sur sa destination, et afin de maintenir un lien entre les porteurs de projets économiques et les communes d'implantation, il est proposé que ces dernières conservent une part de ce produit. Un ratio de 80/20 entre la Communauté et la commune d'implantation permettrait de maintenir l'équilibre recherché. Une convention spécifique sera soumise aux conseils communautaire et municipaux concernés pour préciser les conditions de reversement.

Par ailleurs et au-delà de la seule question du financement de ses actions en zones d'activité, la communauté conduit un certain nombre d'actions qui contribuent à la croissance économique du territoire, sans pour autant bénéficier de retombées fiscales liées. Les réformes fiscales successives, se traduisant notamment par la part désormais majeure de la TVA dans le panier de recettes économiques de la communauté, ont fortement distendu le lien fiscal entre l'action territoriale de la communauté en la matière et les acteurs économiques présents sur le territoire. La nature volatile de la TVA constitue également une fragilité importante pour les ressources de la communauté.

La question d'un meilleur partage de la fiscalité économique entre communes et communauté, visant plus récemment à assoir également des ressources plus stables, s'est donc posée ces dernières années, au travers d'une réflexion sur le partage d'une partie de la croissance du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties payées par les entreprises à l'échelle de l'ensemble du territoire, qu'il s'agisse des activités situées en zones d'activités ou hors zones d'activités.

Les conditions politiques et financières n'ayant pas permis de dégager un consensus sur ce sujet, il est proposé que cet objectif reste identifié dans le présent Pacte comme devant être retravaillé ultérieurement (en début du prochain mandat).

Concernant les ressources fiscales liées à l'exercice de sa compétence en matière d'aménagement du territoire communautaire, l'année 2022 a été consacrée à l'examen de l'opportunité d'un reversement d'une partie de la

taxe d'aménagement perçue par les communes hors des zones d'activités à la communauté, disposition rendue possible par la loi de finances 2022 qui rendait désormais obligatoire ce reversement, compte tenu de la part des dépenses d'équipement assumées par les intercommunalités sur le territoire.

Le caractère obligatoire de ce reversement n'ayant pas été retenu, au profit du maintien de son caractère facultatif, le travail mené par la communauté et ses communes membres n'a pas pu aboutir. Néanmoins, il est proposé que cet objectif reste lui aussi identifié dans le présent Pacte comme devant être retravaillé ultérieurement (en début du prochain mandat), considérant le niveau d'intervention de la communauté en matière de projets contribuant à l'aménagement du territoire.

Enfin, la Communauté porte également en tant que maître d'ouvrage un certain nombre de projets d'équipements de différentes natures, qui ont vocation à s'implanter hors des zones d'activités communautaires, et qui généreront pour les communes concernées des recettes de taxe d'aménagement. Considérant à la fois que ces projets concourront à renforcer l'attractivité des communes d'implantation et qu'ils nécessiteront des investissements importants portés par la Communauté, le pacte financier et fiscal prévoit le reversement intégral par les communes concernées à la Communauté, de la taxe d'aménagement sur les futurs équipements construits par la Communauté.