

Deuxième

CONGRÈS

des

MAIRES
DEUX-SÈVRES



ASSOCIATION DES MAIRES DES DEUX-SÈVRES

SALON DES COLLECTIVITÉS LOCALES

SALON DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Juris-Fi-Consult

Patrice RAYMOND

MARDI 12 JUIN 2018 - BOCAPOLE à BRESSUIRE

MARDI 12 JUIN 2018 - BOCAPOLE à BRESSUIRE

« Quelles stratégies financières dans un territoire en mutation ? »

Patrice RAYMOND

Consultant Juris-Fi.Consult

Directeur du Master 2 « Finances des collectivités territoriales et des groupements »

Directeur du D.U. « Expertise, Audit, Expertise Financière Territoriale »

Directeur de l'Institut Supérieur des Territoires

Formateur CNFPT - INSET - INET

Adjoint Maire (21)

patriceraymondconsultant@gmail.com

SIRET 443 090 667 0033

1^{er} Point :

Un besoin de stratégies en lien
avec le nouvel environnement
territorial des collectivités ...

Les composantes de l'Acte III de la décentralisation : l'entrée des collectivités dans une nouvelle ère

- Directive Nationale d'Orientation (DNO) 2010/2015
l'Etat régional et Territorial
- Loi du 16 décembre 2010 : réforme des collectivités territoriales dite loi « RCT »
1^{er} véritable schéma de coopération
 - de finances pour 2012 : Péréquation horizontale
F. National de péréquation des ressources intercommunales et communale –FPIC)
 - La loi Organique du 17 mai 2013 sur la réforme des modes de scrutin
réforme des cantons
 - La loi du 27 janvier 2014 dite loi « MAPTAM »
Modernisation de l'Action publique Territoriale et l’Affirmation des Métropoles
- Loi du 24 mars 2014 dite loi « ALUR » **Accès au Logement et un Urbanisme rénové**
 - Lois de finances de 2014 à 2017 :
- 1,5 Mds en 2014 et – 11 Mds entres 2015 2017
 - Loi du 16 janvier 2015
Délimitation des régions et la réforme des scrutins
 - Loi du 7 août 2015 dite **loi N.O.T.Re**
 - Loi d'avril 2016 dite **loi déontologie du fonctionnaire**
 - Loi du 28 février 2017 **sur les Métropoles et le Grand Paris**
 - Loi du 31 décembre 2017 **sur le financement GEMAPI**
 - Loi de finances **pour 2018** et Loi de P. f. **2018 – 2022 : - 13 Mds minimum**

- Une loi de finances toute aussi « technique » que « politique »
- La loi de finances (2018) : 1^{ère} loi de finances d'un cycle triennal de réforme (2018-2020) lui-même 1^{ère} étape d'un cycle quinquennal de réformes
- 1^{ère} année d'un second volet de réformes dans les relations financières entre l'Etat et les Collectivités
 - Après une réforme sur les « recettes » : un objectif de réforme des « dépenses »
 - 1^{ère} étape d'un projet d'insensibilisation de la fiscalité locale
- 2018 : l'année de la dernière chance : quelle crédibilité financière de la France face à l'Europe au regard des critères de convergence ?
- La reconnaissance officielle de la place centrale des APUL dans le redressement des finances publiques et de la place réelle de l'autonomie financière dans les finances locales
- 2018 : l'An I de la mise en application de l'Acte III de la décentralisation et de montée en puissance de la loi NOTRe pour les EPCI et les Régions
- 2018: Une année à mi-mandat pour les élus locaux : quelle appréhension du nouvel environnement financier ? Quel signal fort d'adaptation à envoyer aux administrés et aux élus ? En fonction des actions menées :
 - « Rupture stratégique » OU « dangereuse continuité » ?

Les composantes de l'Acte III de la décentralisation : l'entrée des collectivités dans une nouvelle ère

- Directive Nationale d'Orientation (DNO) 2010/2015
l'Etat régional et Territorial
- Loi du 16 décembre 2010 : réforme des collectivités territoriales dite loi « RCT »
1^{er} véritable schéma de coopération
 - de finances pour 2011 : **répartition horizontale F. National de péréquation des ressources intercommunales et communale –FPIC)**
- La loi Organique du 17 mai 2013 sur la réforme des modes de scrutin
réforme des cantons
- Loi du 12 janvier 2014 dite loi « MAPTAM »
Modernisation de l'Etat, République Territoriale et l’Affirmation des Métropoles
- Loi du 24 mars 2014 dite loi « ALUR » **Accès au Logement et un Urbanisme rénové**
 - Lois de finances de 2014 à 2017 :
- 1,5 Mds sur la dotation forfaitaire - – 11 Mds en 2017
- Loi du 16 janvier 2015 **Délimitation des régions et la réforme des scrutins**
 - Loi du 7 août 2015 dite **loi N.O.T.Re**
 - Loi d'avril 2016 dite **loi déontologie du fonctionnaire**
 - Loi du 28 février 2017 **sur les Métropoles et le Grand Paris**
 - Loi du 31 décembre 2017 **sur le financement GEMAPI**
 - Loi de finances **pour 2018** et Loi de P. f. **2018 – 2022**

1982-1992

RÉGION

Développement économique
(aides indirectes)

Formation
professionnelle
et apprentissage

Lycées

Voie
(schéma
régional)

Transports ferroviaires
régionaux

Parc
régionaux

Eau



DÉPARTEMENT

Sécurité
(circulation, prévention de la
délinquance, incendie et
sécurité)

Développement économique
(aides indirectes)

Collèges

Transports
routier
et scolaires
hors milieu
urbain

Eau

Déchets
(plan départemental)

Solidarité
(aide sociale à l'enfance, PMI,
aides aux personnes handicapées,
aides aux personnes âgées, RSA,
fonds d'aide aux jeunes...)

Voie
(routes
départementales)



COMMUNE

Sécurité
(police municipale,
circulation et stationnement,
prévention de la
délinquance)

Développement économique
(aides indirectes)

Urbanisme

Délivrance
de permis
de construire

Transports
urbains
et scolaires

Eau
(distribution et
assainissement)

Déchets
(collecte, traitement)

Enfance
(crèches, centres
de loisirs)

Écoles

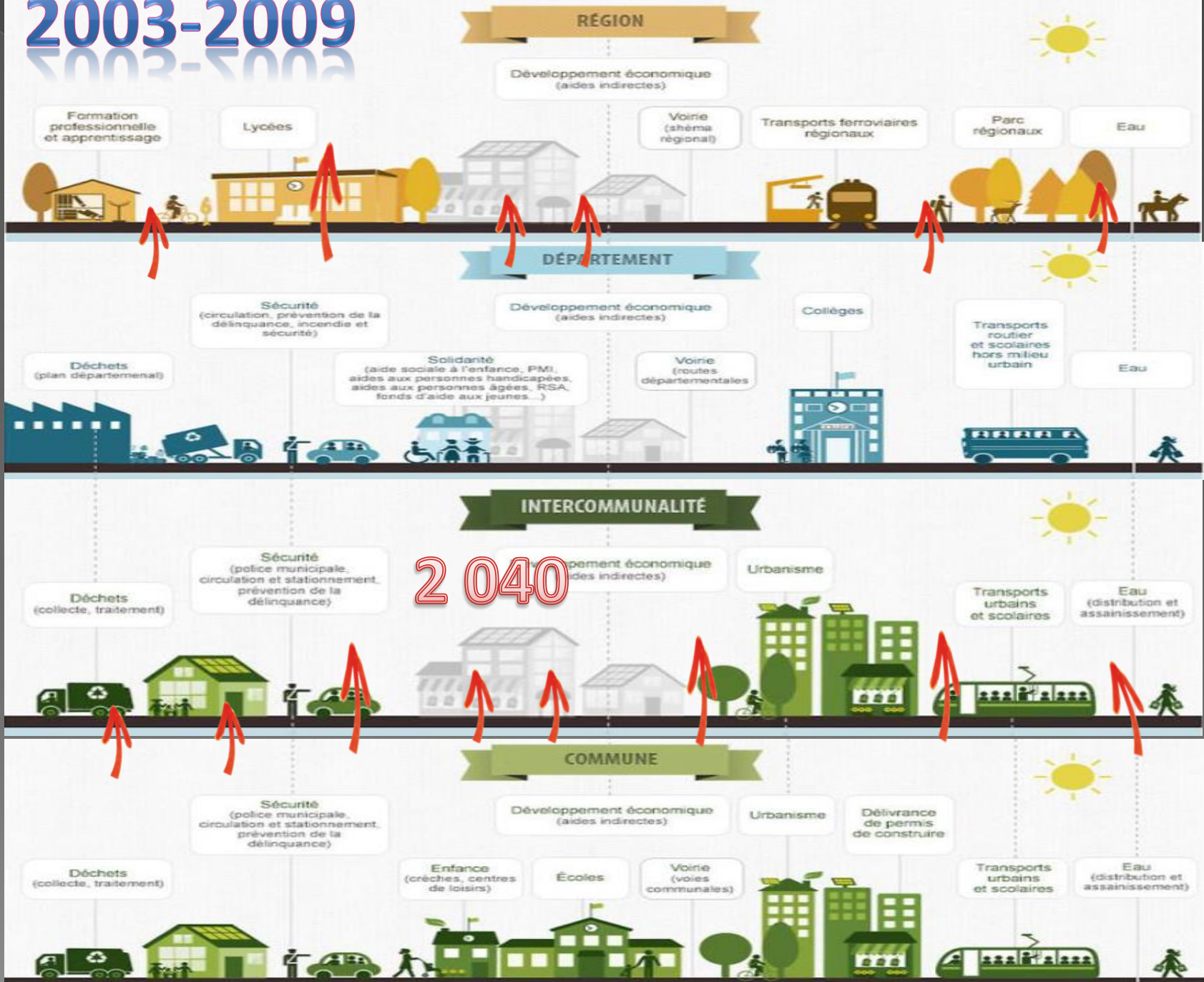
Voie
(voies
communales)



1992-2002



2003-2009



2010-2017

S.R.F.P.

RÉGION



SRDEii

SRADETT



PI.R.Pr.G. des déchets

INTERCOMMUNALITÉ



1 200

(- 876 en 2017)

Les Communes : simple « relais » des EPCI Ou indispensable « entité de proximité » ?





100^{ème} Congrès des Maires :
**« Pas de modification de la carte territoriale sous le
quinquennat (...) »**

Emmanuel Macron a assuré aux maires qu'il ne toucherait pas à la carte territoriale, et a garanti que l'Etat ne "*forcera pas à des regroupements de communes ni à des modifications de la carte intercommunale*".

"Nous perdrons du temps et de l'énergie à revoir la carte territoriale, ... et donc c'est la stabilité institutionnelle des collectivités territoriales qui sera retenue .

2^{ème} point :

La conjoncture des finances locales en 2018 : un appel à la prudence face au risque de disparités des richesses des collectivités

Du « bon » et du « moins bon » ...

- **DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT ENCORE RELATIVEMENT DYNAMIQUES** : Les recettes de fonctionnement des collectivités locales (226,3 milliards d'euros) enregistrent en 2018 une évolution similaire à celle de 2017 (+ 1,6 %). Les taxes avec pouvoir de taux (TH, TFPB, TFPNB, CFE) augmenteront 2018, principalement sous l'effet d'une progression des bases.

- **UN TAUX DE MAITRISE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT SATISFAISANT** :

En 2018, les collectivités locales devraient respecter l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement avec une progression de 0,9 %, à la faveur d'une décélération des frais de personnel.

- **NOUVELLE HAUSSE DE L'ÉPARGNE BRUTE**

Résultat d'une évolution contenue des dépenses de fonctionnement et d'une augmentation supérieure des recettes de fonctionnement, l'épargne brute des collectivités locales enregistrera une progression de presque 5%,

- **CONFIRMATION DE LA REPRISE DE L'INVESTISSEMENT LOCAL**

Après avoir enregistré trois années de baisse particulièrement marquée (- 18,2 %, soit - 10,6 milliards d'euros en cumulé), les dépenses d'investissement des collectivités locales sont réparties à la hausse en 2017 et 2018 (+6,1 %).

- **UN INVESTISSEMENT FINANCÉ PAR LES RESSOURCES PROPRES**

Ces dépenses d'investissement seront comme en 2017, financées par les ressources propres des collectivités locales (épargne brute, dotations et subventions d'investissement).

Les dispositions de la loi de finances pour 2018:

- SOUPLESSES SUPPLÉMENTAIRES DANS LE CADRE DE LA RENÉGOCIATION LIBRE DES « A.C. » ENTRE COMMUNES ET EPCI
- ACCOMPAGNEMENT PROLONGÉ pour les collectivités sortant du dispositif FPIC
- ACCROISSEMENT DE CRÉDITS AU TITRE DE LA DSC ET DSU
- NOUVELLE INDICE D'ÉVOLUTION DES VALEURS LOCATIVES POUR LES TAXES FONCIÈRES (+1,12%) : aucune baisse en cas de déflation
- MEILLEURE REPARTITION de la CVAE entre collectivités,
- POURSUITE de la DEFISCALISATION en ZRR jusqu'en 2020

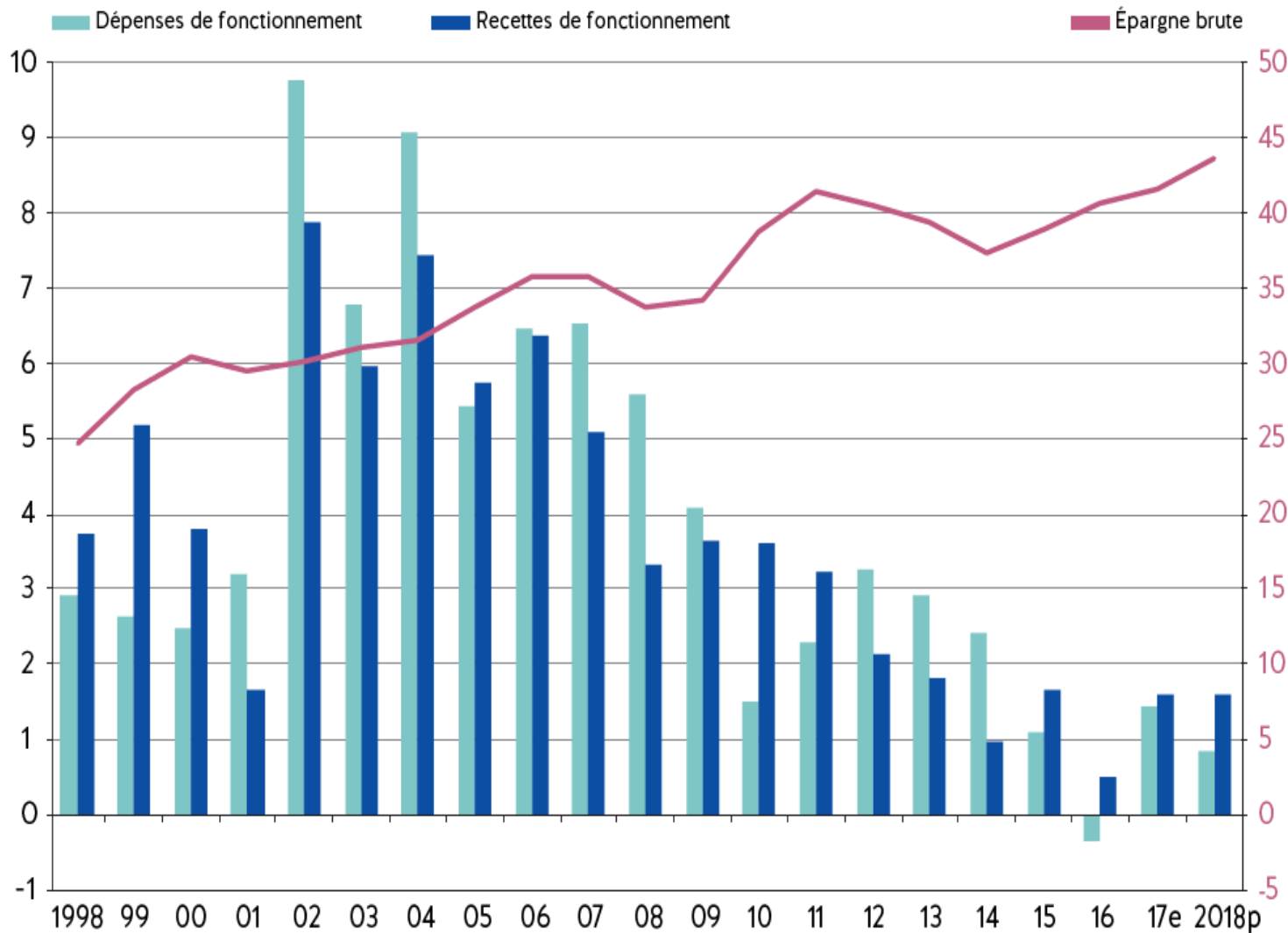
Du moins BON ...

- **LE PLAFONNEMENT DU PRÉLÈVEMENT AU TITRE DU FPIC EST RELEVÉ À 13,5% DES RESSOURCES FISCALES AGRÉGÉES (RFA) EN 2018 CONTRE 13% L'ANNÉE PRÉCÉDENTE,**
- **COMMENCEMENT D'INSENSIBILISATION DEFINITIVE de la fiscalité locale, LA DCRTP DU BLOC COMMUNAL devient « VARIABLE D'AJUSTEMENT »,**
- **REVERSEMENT AU TITRE DE LA DCRTP ENTRE DANS UNE LOGIQUE DE PÉRÉQUATION,**
- **PLAFONNEMENT DES DÉPENSES À 1,2% POUR CERTAINES COLLECTIVITÉS (322) MAIS LIBRE POUR TOUTES LES AUTRES,**
- **SUPPRESSION DE LA TH EN 2020 ET NOUVELLE PROPOSITION DE RÉFORME DE LA FISCALITÉ AU COMITÉ DES FINANCES LOCALES**
- **CROISSANCE DU POSTE ACHATS ET NOUVELLE BAISSÉ DES CHARGES FINANCIÈRES**
La reprise en 2017 du poste achats de biens et services qui avait diminué en 2015 et 2016, se confirmerait en 2018 avec une progression de 1,4 %. D'un montant de 39,5 milliards d'euros, ces charges constituent 22 % des dépenses courantes.
Elles sont dépendantes de l'inflation.
- **« N-2 » AVANT la NOUVELLE CERTIFICATION des COMPTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

LES COMPOSANTES DE L'ÉVOLUTION DE L'ÉPARGNE BRUTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

© La Banque Postale Collectivités Locales

%
ÉVOLUTION

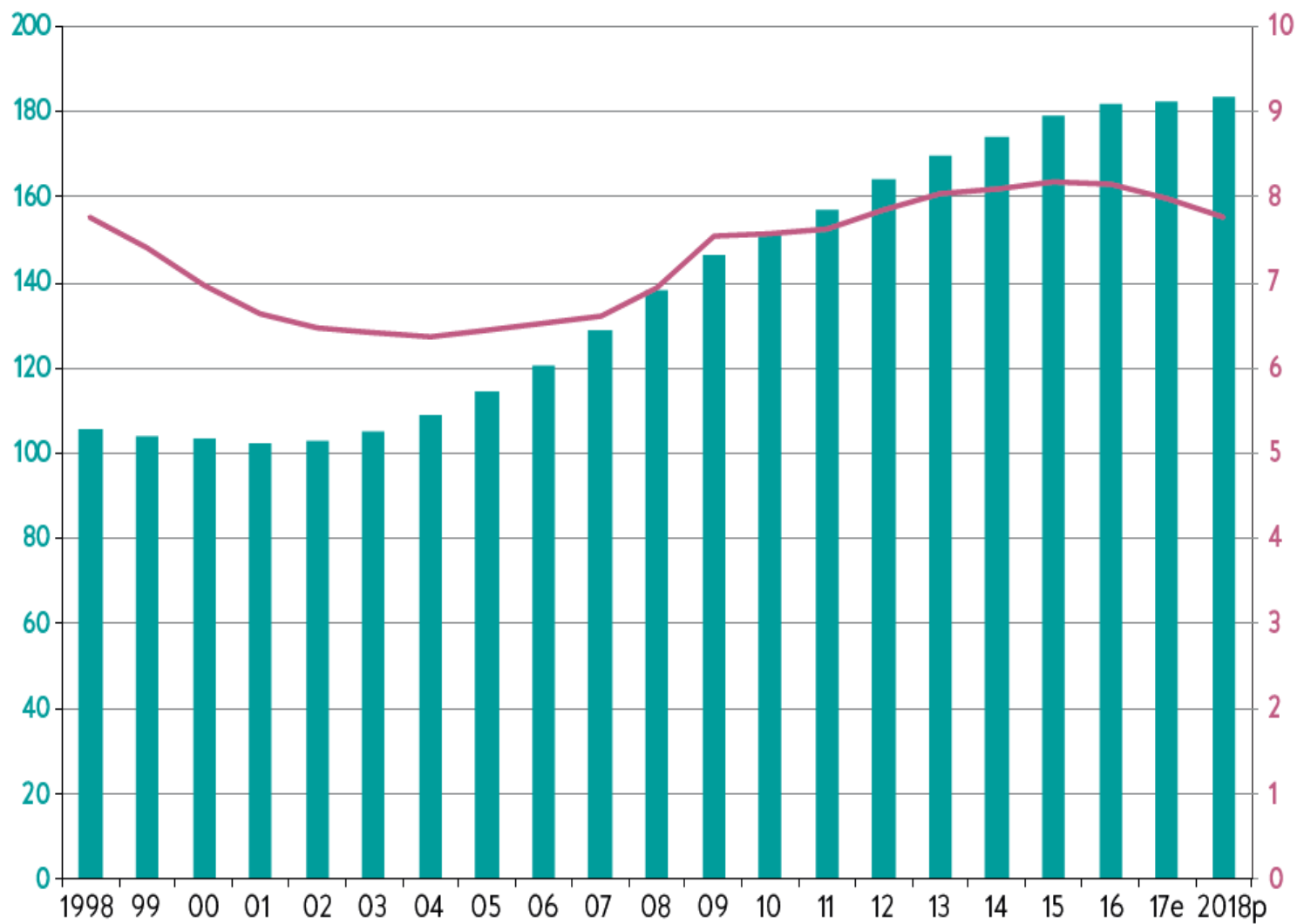


Md €
COURANTS

ENCOURS DE DETTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

© La Banque Postale Collectivités Locales

Md €
COURANTS
(au 31 décembre)



%
DU PIB



1^{ère} Compétence nouvelle :

Guide pratique de l'accueil des gens du voyage dans le Morbihan

Avril 2011



5^{ème} Compétence nouvelle :

Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi)

des missions qui relèvent de la compétence des collectivités et de la responsabilité des élus

Missions relevant de la compétence Gemapi du bloc communal



Aménager un bassin ou une fraction de bassin hydrographique,
notamment les dispositifs de stockage dans les lacs réservoirs.



Entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris ses accès, pour des motifs d'intérêt général ou d'urgence, notamment en cas de carence généralisée des propriétaires riverains quant à leurs obligations d'entretien courant.



Assurer la défense contre les inondations et contre la mer notamment par la construction et la gestion des digues.



Protéger et restaurer des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations bords riveraines, comprenant le rétablissement des continuités écologiques aquatiques.

Les « eaux usées »

2^{ème} Compétence nouvelle :

Les « eaux potables »

3^{ème} Compétence nouvelle :

Les « eaux pluviales »

4^{ème} Compétence nouvelle :

LES FINANCES LOCALES



NOTE DE CONJONCTURE
TENDANCES 2018



COLLECTIVITÉS
LOCALES

Pour autant, la trajectoire tracée par le gouvernement (limitation des dépenses de fonctionnement pour accroître l'épargne et baisser la dette) ne manque pas d'interroger pour les années à venir : quel sera l'impact à terme de la limitation des dépenses de fonctionnement sur le niveau d'investissement, voire l'activité économique des territoires, et sur le niveau de service rendu aux usagers ? S'y ajoutent les incertitudes liées à la réforme fiscale annoncée.

Autant d'interrogations qui pourraient inciter les collectivités locales à la prudence. Toutes n'ayant pas la même capacité d'adaptation, le risque est grand en tous cas, de voir se creuser davantage les disparités territoriales.

3^{ème} Point :

Les outils de stratégies
financières et les étapes de
mise en place ...

1^{er} Outil :

Convaincre et se convaincre, à tous les niveaux, que « *l'on entend bien de loin ... mais que l'on écoute que de près* »

le rôle central de la proximité ...

Comment répondre à l'interdépendance entre EPCI et communes voulue par le législateur ?

La notion centrale de « SUBSIDIARITE »

2^{ème} Outil :

Convaincre et se convaincre que les collectivités sont entrées au 1^{er} janvier 2018 dans une nouvelle ère financière et territoriale

- Structure bipartite de la cartographie**
- Emergence de deux niveaux clés de collectivités : les grandes régions et les EPCI**
- Quelle place souhaitons nous pour nos communes ?**

3^{ème} Outil :

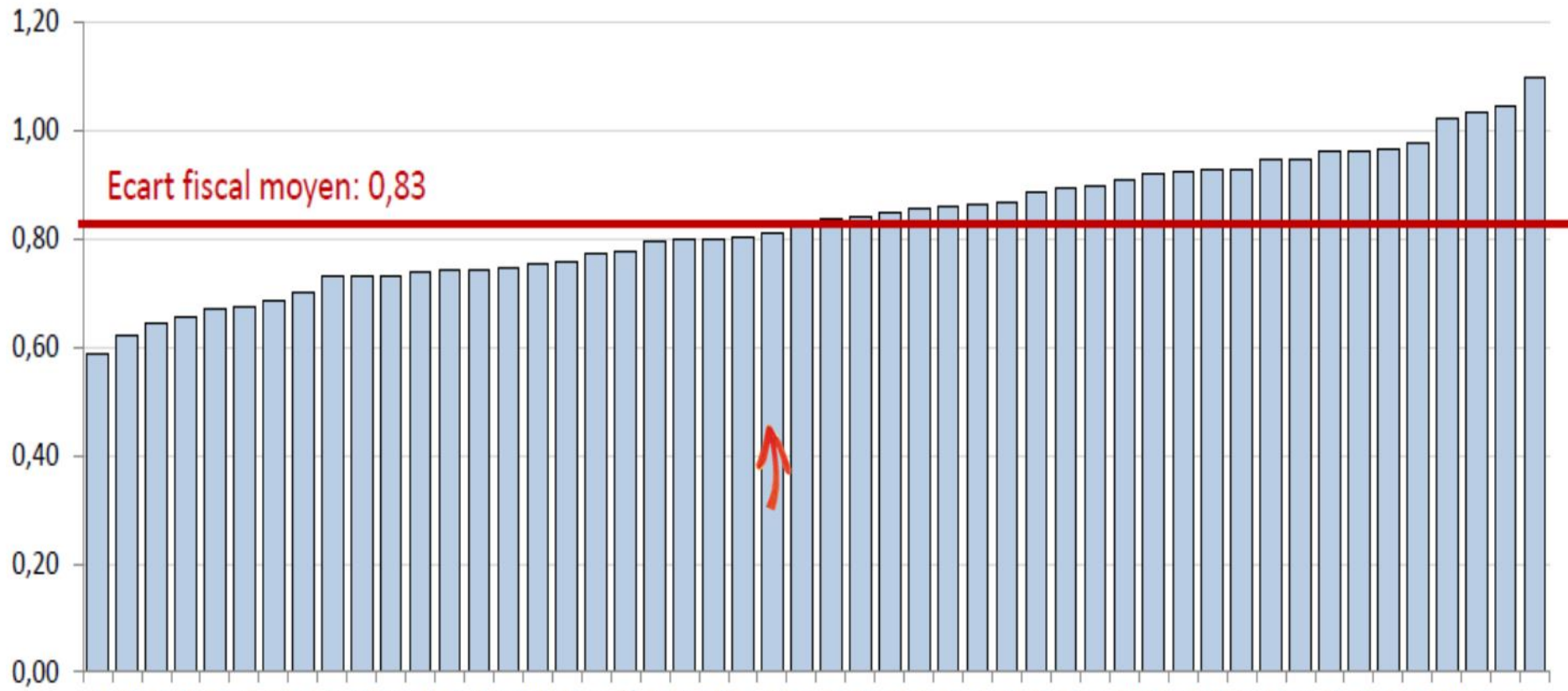
Procéder à une analyse retro-prospective de la situation financière et fiscale de l'EPCI et des communes membres

Quelle est la situation financière des acteurs au regard des ratio utilisés par l'Etat ?

Quelles richesses ? Quelles faiblesses ? Quels atouts ? Quelles marges de manoeuvre résiduelles ou réelles après les réformes ?

Quels cycles de dépenses ? Quelles raisons internes et externes à ces cycles ? Quel ratio de dépendance ?

Effort fiscal 2017 des communes membres



4^{ème} outil :

Les impacts institutionnels et financiers des transferts de compétences jusqu'en 2020 : GEMAPI, eau, assainissement, déchets, ...

Volume des transferts de charges ?

Quels transferts de personnels et de biens ?

Transferts des biens en « pleine propriété » ou simple « mise à disposition » ?

Actualité de restitutions de compétences ? (école, petite enfance, ...)

5^{ème} outil :

**La loi du 16 décembre 2010 dite
« RCT » et les outils de mutualisation
des personnels et des biens**

**Mutualisation « ascendante », « descendante », « achat de
matériels communs » et création de « services communs
fonctionnels » ?**

6^{ème} Outil :

L'élaboration concertée d'un « projet de Territoire intercommunal », ou « Métropolitain » pour une meilleure localisation des richesses et des pauvretés, des atouts et des handicaps ...

Quelle localisation et quel mode de fonctionnement du SP ?

La « Charte d'entente » entre chacune des communes membres : le « contrat de confiance » entre les communes : mise en place immédiate ou en 2020 ...

Socle des principes fondateurs de la commune nouvelle.

Rappelle le contexte (historique, social, culturel, économique, géographique ...), les habitudes de vie de la population, les coopérations existantes entre les communes (travail commun, existence de syndicats intercommunaux ...), les enjeux et les perspectives (renforcer la représentation du territoire par rapport à l'Etat, aux autres collectivités et à l'intercommunalité...).

Formalise le projet commun de territoire défini entre les élus

la volonté de se regrouper et les objectifs poursuivis (aménager le territoire, créer et/ou maintenir des services publics, permettre l'égalité d'accès aux services par les habitants, partager des politiques, mutualiser et mettre en commun des moyens...), tout en conservant l'identité des communes fondatrices .

Permet d'acter l'organisation de la commune nouvelle :

- ✓ un maire, des adjoints et des maires délégués, un conseil municipal et éventuellement des conseils communaux et des adjoints au maire délégué, une conférence des maires, un ou des comité(s) consultatif(s) etc...
- ✓ Rôle des communes déléguées : maintien d'une mairie annexe, gestion de certains équipements ou services (écoles, associations, salle des fêtes, état civil...), consultation sur les projets concernant leur territoire, ses ressources (dotations)...
- ✓ Personnel (services mutualisés ou mis à disposition des communes déléguées... ..)

La charte n'a aucune valeur juridique et n'est pas opposable aux tiers, mais elle est fondamentale car il s'agit d'un accord moral et volontaire entre élus. Son objectif est de se doter d'une loi propre qui garantit le fonctionnement sur lequel les élus se sont mis d'accord et qu'ils souhaitent préserver, au moins pendant le mandat en cours, c'est-à-dire tant qu'ils seront élus ensemble.

La grande majorité des chartes est composée de quatre chapitres principaux :

1. Les objectifs et les orientations de la commune nouvelle – 2. La gouvernance, place et rôle des communes déléguées – 3. Les ressources – 4. Les compétences

Le contrôle de légalité

Dans la plupart des cas, les élus annexent la charte à la délibération de création de la commune nouvelle. Cela ne modifie en rien la nature juridique de ce document et n'autorise donc pas un contrôle de légalité sur les contenus du document. C'est un document interne, éventuellement amené à évoluer pour ajuster les choix initiaux des élus. Certaines chartes prévoient d'ailleurs les conditions dans lesquelles elles pourront être révisées.

7^{ème} outil :

Le « Pacte financier et fiscal de solidarité intercommunale » ou le « Contrat de solidarité » entre les EPCI et chacune des communes membres ...

Un contrat d'entente entre les acteurs permettant à chacun de bénéficier du contrat de territoire ...

DEFINITION du PACTE :

Etablir **entre chaque commune et la CCBS** un **contrat de confiance mutuelle** qui permettra à chaque commune de participer à la **protection des marges de manœuvre** de tous par une **OPTIMISATION** des dotations et d'autres outils de mutualisation.

Les différentes natures de pacte et des combinaisons possibles :

- Pactes reposant sur une logique de redistribution et de solidarité mobilisant principalement la DSC et l'aide aux communes les plus touchées financièrement ;
- Pactes reposant sur une logique d'optimisation des ressources : les dispositifs supports sont le FPIC, les politiques de coordination de la pression fiscale, des abattements à l'échelle de la communauté, des politiques tarifaire communales...
- Pactes reposant sur une logique d'optimisation des dépenses : ils mobilisent le FPIC, les schémas de mutualisation, la relecture des attributions de compensation via les transferts de compétence, la mise en place de services communes, les mises à disposition...
- Pactes reposant sur une logique donnant la priorité à l'investissement axés sur

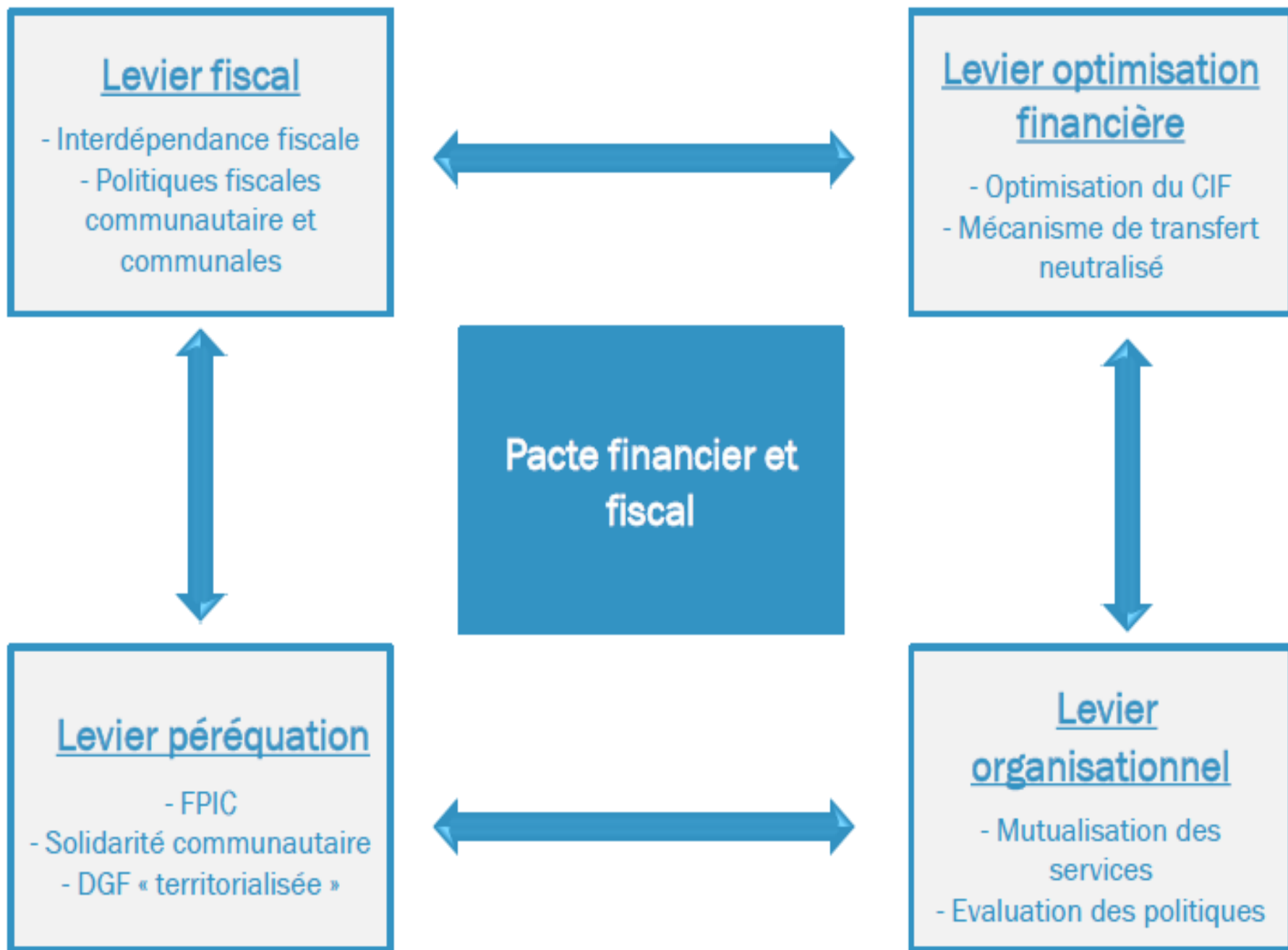
COMMENT CONSTRUIRE UN PACTE FINANCIER ?

L'APPROCHE POLITIQUE ET SES TROIS LEVIERS :

- S'appuyer sur une motivation politique forte
- Articuler le pacte financier et fiscal au projet de territoire
- Partir d'un diagnostic consolidé de la situation financière

L'APPROCHE CONDUITE DE PROJET

- Mettre en place une logique de projet
- Mettre en œuvre le pacte financier et l'évaluer
- Identifier les freins potentiels



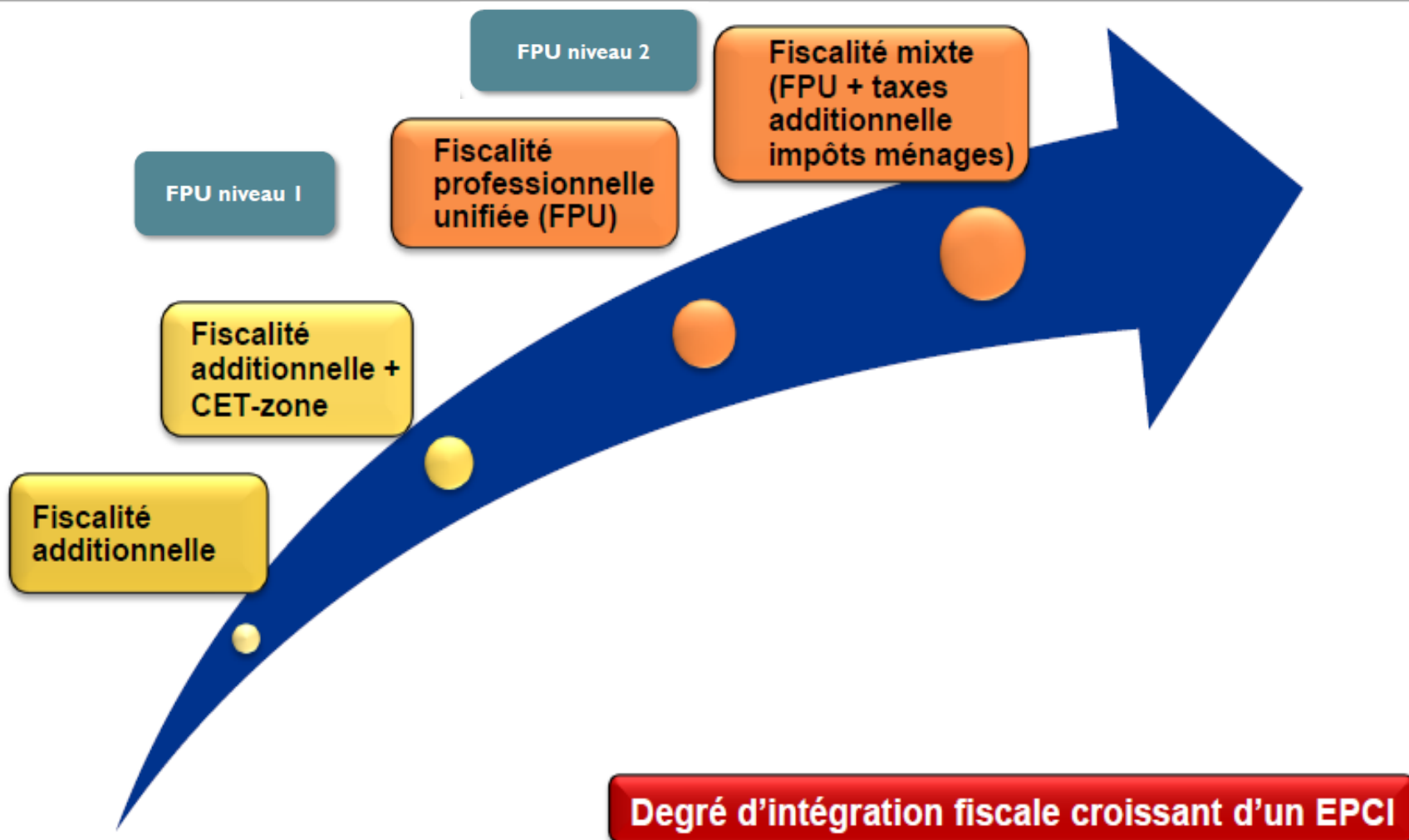
Levier fiscal

- Interdépendance fiscale
 - Politiques fiscales communautaire et communales

- **Quels sont les abattements pratiqués ?**
- **Quels sont les taux moyens pondérés qui ont été choisis lors de la mise en place de l'EPCI ?**
- **Sur quelle territoire l'EPCI enregistre-t-il le plus de recettes ? (CFE, CVAE, TH)**
- **Quelle augmentation des taux réentes pour les communes et les EPCI (potentiel fiscal et effort fiscal) ?**
- **Possibilité depuis février 2018 de faire coexister deux tarifs pour l'eau (régie et concession)**
- **Quelle est la forme fiscal de l'EPC d'appartenance ?**

RAPPEL

Principe: le régime fiscal de l'EPCI issu de la fusion correspond au régime fiscal le plus intégré des EPCI préexistants



Levier optimisation financière

- Optimisation du CIF
- Mécanisme de transfert
neutralisé

Recettes du
Groupement

-

A.C. (n-1)

-

50% D.S.C. (n-1)

FA - FP « Z » - FPU « 1 » - FP « U »2

C.I.F. ≡ -----

Recettes du

+

Recettes

Groupement (TEOM/REOM)

des Communes Mbres

FA - FP « Z » - FPU « 1 » - FP « U »2

Bien mesurer les implications du CONTRAT de SOLIDARITE à travers l'optimisation du C.I.F.

Les Attributions de compensation (AC) « positives » et « négatives »

- bien recourir à la variation libre des AC « positives »
encouragée en 2018**
- fonds de concours, Achat de matériels communautaires**

Recettes du
Groupement

-

A.C. (n-1)

-

50% D.S.C. (n-1)

FA - FP « Z » - FPU « 1 » - FP « U » 2



C.I.F. ≡ -----

Recettes du

Groupement (TEOM/REOM)

FA - FP « Z » - FPU « 1 » - FP « U » 2

+

Recettes

des Communes Mbres

S'interroger sur la place de l'évolution des recettes fiscales des communes membres de l'EPCI

**une augmentation plus que probable dans les
années à venir mais dangereuse pour l'EPCI et sa
DGF**

Recettes du **-** A.C. (n-1) **-** 50% D.S.C. (n-1)
Groupement

FA - FP « Z » - FPU « 1 » - FP « U »2

C.I.F. = -----

Recettes du
Groupement (TEOM/REOM)
FA - FP « Z » - FPU « 1 » - FP « U »2

+

Recettes
des Communes Membres



Un usage bien mesuré de la Dotation de solidarité communautaire (DSC)

- Quelle conséquence sur le volume de recettes disponibles ?**
- Quelle conséquence sur le CIF donc sur la DGF intercommunalité ?**
- Quels critères de redistribution choisir ?
(charge de centralité, de ruralité, ...)**

Recettes du **-** A.C. (n-1) **-** 50% D.S.C. (n-1)
Groupement

FA - FP « Z » - FPU « 1 » - FP « U »2



C.I.F. ≡ -----

Recettes du
Groupement (TEOM/REOM)
FA - FP « Z » - FPU « 1 » - FP « U »2

+

Recettes
des Communes Membres

Levier
organisationnel

- Mutualisation des services
- Evaluation des politiques

**La loi « RCT » du 16 décembre 2010 et les « 4 »
formes de MUTUALISATION des personnes et des
biens :
une source réelle de richesses additionnelles pour
l'EPCI et donc les communes**

- un meilleur choix dans la nature des relations à tisser entre l'EPCI
et les communes membres**
- un outil central : l'achat de matériel communautaire mis à
disposition des communes**

Levier péréquation

- FPIC
- Solidarité communautaire
 - DGF « territorialisée »

Quels objectifs poursuivre dans le cadre de la solidarité fiscale et financière ?

- **Une prise en charge intégrale du FPIC par l'EPCI :**
 - **Quels critères de péréquation appliqués ?**
Charges de « centralité » et de « ruralité »

Chercher à garantir la solvabilité des communes membres : veiller à l'évolution de la CAF

- inventer des outils d'entraide et de solidarité ponctuelle**
- insérer des clauses d'évaluation du contrat de solidarité**
- établir un lien entre le volume des recettes de CFE et de CVAE et les rentrées fiscales des communes**

Mise en œuvre d'un fonds d'urgence conjoncturel:

Si taux d'épargne brute
de la commune < 8 %



Majoration de la DSC d'un montant égal à :
(Recettes réelles de fonctionnement de la
commune * 8 %) - Epargne brute de la
commune

Afin de ne pas créer d'effet d'aubaine ou pervers, il convient d'encadrer l'ouverture de ce fonds d'urgence à une maîtrise des dépenses de fonctionnement de la commune (par exemple: condition d'une variation des charges au titre des chapitres 011, 012 et 65 inférieure à 1 %).