

Juillet 2019

COMMUNAUTE DE COMMUNES AVRE LUCE NOYE

Projet de mission pour la réalisation d'une analyse financière

I. OBJET

La Communauté de communes Avre Luce Noye souhaite mener une étude de rétrospective et prospective financière visant à effectuer un bilan financier de la communauté et d'appréhender ses capacités d'intervention et de financements pour les cinq prochaines années.

II. CONTENU DE L'ETUDE

A) Analyse financière rétrospective de la Communauté de communes (2017-2018)

L'étude comportera une analyse financière rétrospective des deux derniers comptes administratifs 2017 et 2018 du budget principal, permettant de rappeler les principales notions des finances des collectivités territoriales.

De manière à prendre en compte une période plus longue, **les comptes administratifs 2016, de clôture des deux communautés fondatrices ; la communauté de communes du Val de Noye (CCVN) et la communauté de communes Avre, Luce Moreuil (CCALM) seront également examinés et consolidés.**

Si des enjeux significatifs liés aux budgets annexes venaient à être identifiés, ils seraient bien entendu mis en évidence, voire consolider au budget principal en cas de dépendance financière.

L'examen des comptes donnera lieu à un travail de retraitement des mouvements exceptionnels et d'un rattachement à leur exercice d'origine de charges et de produits de fonctionnement qui auraient pu se trouver fortuitement décalés, afin, le cas échéant, de restaurer le caractère annuel et récurrent des soldes de fonctionnement.

L'objectif de l'analyse financière rétrospective est de déterminer le niveau des principaux indicateurs de gestion de la Communauté de communes, d'identifier les facteurs de leur évolution, de les apprécier par rapport à des seuils de solvabilité financière et **de les positionner par rapport à des moyennes nationales ou locales.** Cette analyse rétrospective servira de socle en vue de bâtir l'analyse prospective.

1/ Niveau et évolution de l'autofinancement (épargne brute) et de ses composantes

L'épargne brute correspond à la différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement. Le niveau d'autofinancement dégagé par la collectivité traduit sa capacité à rembourser le capital de sa dette et à financer tout ou partie des investissements.

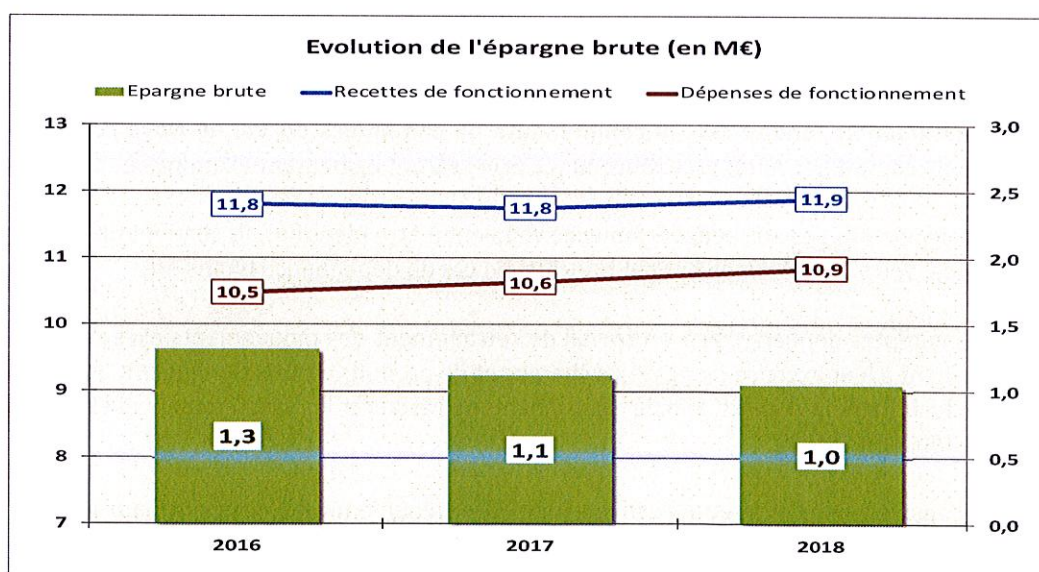
Une analyse sera faite :

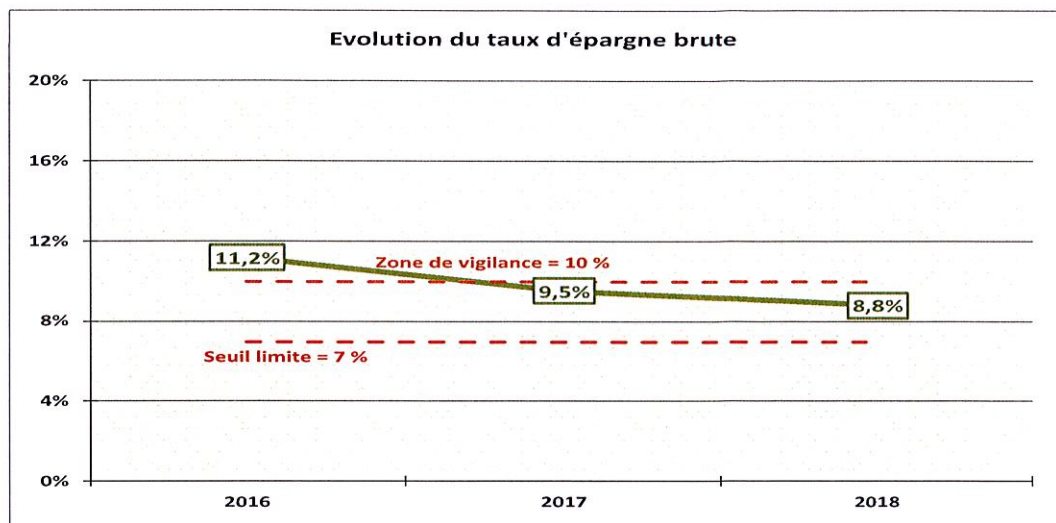
- de la structure des recettes et dépenses au compte administratif de la Communauté de communes
- du niveau atteint par l'autofinancement (épargne brute) de la Communauté de communes, à la fois en volume et en proportion des recettes de fonctionnement,
- de sa trajectoire sur la période passée, en pointant les principaux facteurs permettant d'en rendre compte : évolution des dotations, des produits fiscaux et des services, rythme de progression des principaux postes de dépenses (charges à caractère général, dépenses de personnel), ...
- **une analyse fine des transferts de compétence récemment opérés sera effectuée dans la mesure où ils ont mobilisé directement l'épargne brute (pas de refacturation aux communes en régime de fiscalité additionnelle)**

Les conditions du respect de l'équilibre budgétaire seront vérifiées :

- couverture des dotations nettes aux amortissements par l'épargne brute ;
- couverture du remboursement des emprunts par des ressources propres (épargne brute et recettes d'investissement non affectées).

Exemples d'illustrations pédagogiques :





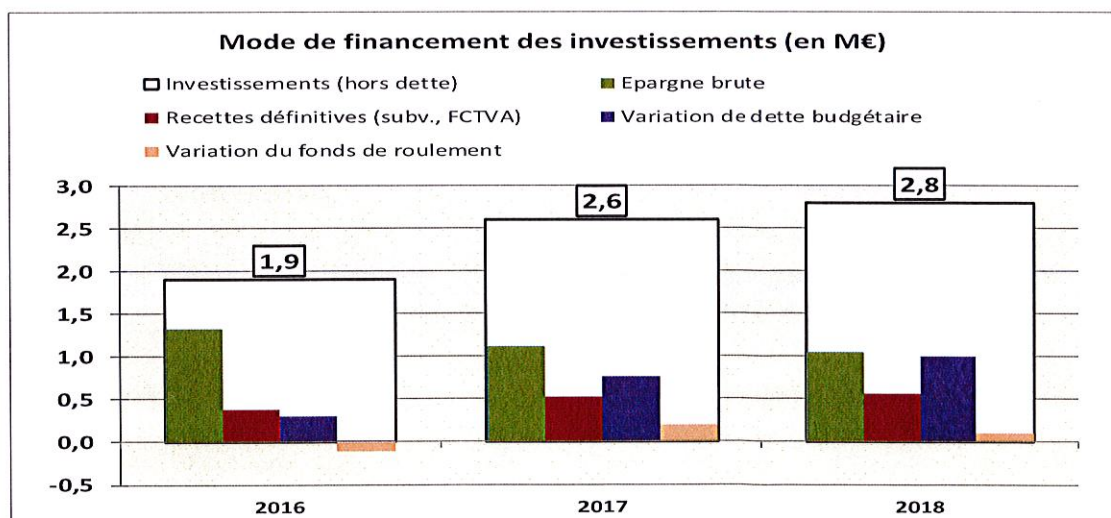
2/ Solvabilité de la Communauté de communes, caractéristiques du financement des investissements et de l'encours de dette

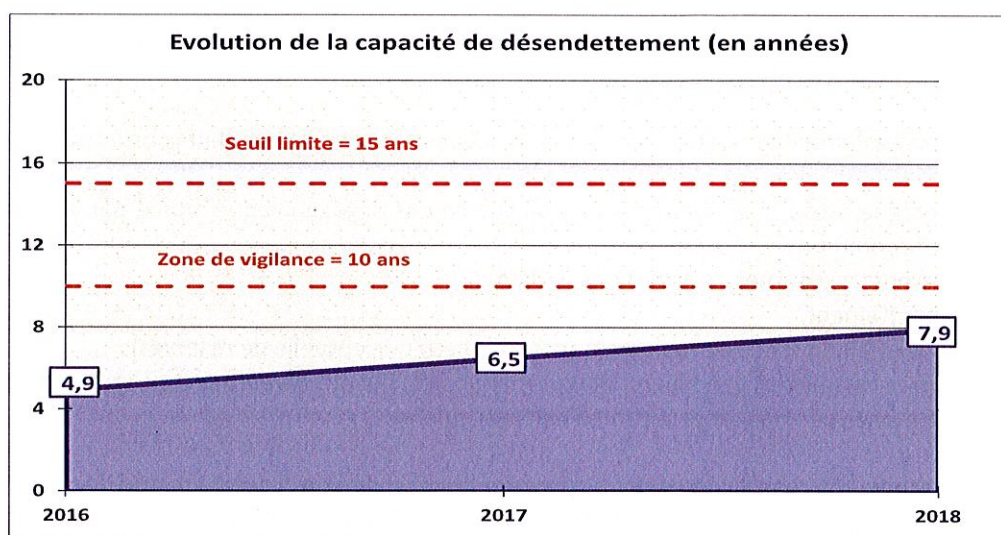
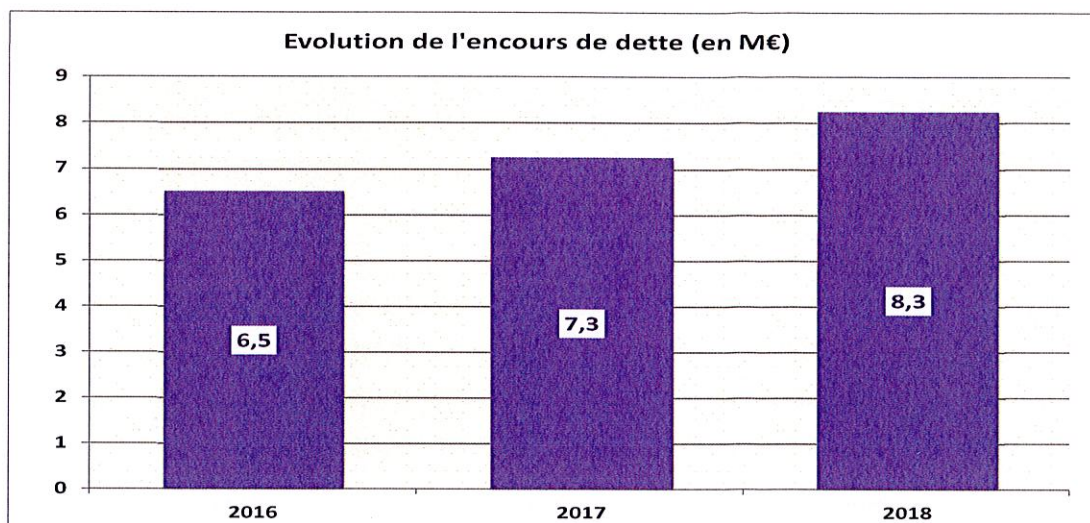
L'analyse mettra également en avant le mode de financement des investissements portés par la CC, en individualisant les contributions respectives :

- de l'épargne brute, c'est-à-dire de l'autofinancement dégagé chaque année par la Communauté de communes,
- des ressources externes : subventions, FCTVA, ...
- de l'endettement,
- de la variation du fonds de roulement (consommation éventuelle de réserves)
- des autres ressources, généralement plus marginales, qui ont pu permettre à la Communauté de communes de financer sa section d'investissement.

L'analyse s'attachera tout particulièrement à apprécier la solvabilité de la Communauté de communes au regard de l'indicateur-clef de capacité de désendettement (= encours de dette / épargne brute).

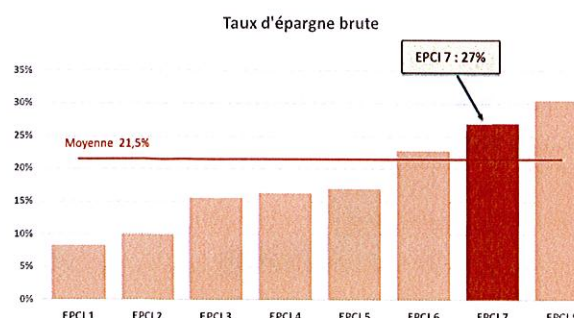
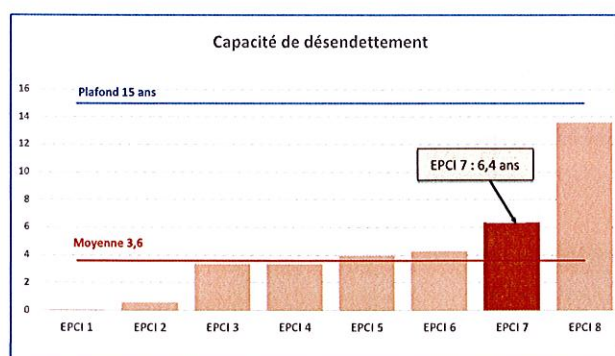
Exemples d'illustrations pédagogiques :





Pour chaque indicateur développé, l'analyse positionnera la Communauté de communes Avre Luce Noye au regard d'autres EPCI de taille comparable et de régime fiscal comparable (fiscalité additionnelle avec éventuellement fiscalité de zone) :

Exemples d'illustrations pédagogiques :



3/ Analyse bilancielle

Sur la base du dernier compte de gestion, l'étude sera assortie d'une analyse bilancielle :

- analyse du fonds de roulement, et des comptes de tiers
- analyse de la structure du bilan : mode de financement des emplois à court terme et à long terme.

Une analyse des risques sera établie en matière de stock de dette et surtout de créances qui seraient susceptibles de ne pas être recouvrées. Les éventuels engagements hors bilan (garanties) seront également identifiés.

B) Analyse financière prospective de la Communauté de communes (2019-2024)

1/ Élaboration d'une prospective « au fil de l'eau »

L'analyse prospective vise à estimer les marges de manœuvre de la Communauté de communes sur la période 2019-2024, notamment sa capacité à soutenir son programme pluriannuel d'investissement, voire à quantifier les mesures d'ajustement à consentir afin de préserver sa situation financière tout en réalisant un certain niveau de dépenses d'équipement, ainsi que les éventuels frais de fonctionnement induits.

Par rapport à la rétrospective, la prospective prendra en compte la sortie au 1^{er} janvier 2019 des deux communes de Pierrepont et Contoire, lesquelles après leur fusion avec Hargicourt ont opté pour la CCGR

Le scénario « au fil de l'eau » correspond au scénario de base qui se construirait de la manière suivante :

En matière de recettes réelles de fonctionnement :

- identification, puis reconduction de l'évolution physique des bases fiscales (modulo des spécificités qui seraient signalées), en sus de la revalorisation forfaitaire,
 - o ***L'étude apportera un éclairage sur les contours de la suppression de la taxe d'habitation : suppression de la TH pour toutes les résidences principales en deux temps : d'ici 2020 pour 80% des contribuables les moins favorisés et d'ici 2023 pour l'ensemble des contribuables, maintien d'une TH résiduelle sur les résidences secondaires et les logements vacants, transfert d'une quote-part de TVA comme ressource de remplacement pour les EPCI.***
 - o ***Elle intégrera aussi les impacts en matière de potentiel fiscal agrégé de territoire et de FPIC***
- calcul prévisionnel des dotations en tenant compte des dispositions prévues par la dernière loi de finances et en terme de péréquation, notamment vis-à-vis du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)
- évolution des autres recettes de fonctionnement, et notamment le produit des services.

En matière de dépenses réelles de fonctionnement :

- détermination de la tendance observée sur les principaux postes (charges à caractère général, dépenses de personnel, versement de subventions de fonctionnement et charges de gestion courante), puis échanges avec les services de la Communauté de communes sur d'éventuels ajustements envisagés notamment en matière de ressources humaines,
- prise en compte des flux financiers liant la Communauté de communes et les communes membres
- gestion des frais financiers sur l'encours en place et la dette à mobiliser en fonction de la consommation du fonds de roulement et des investissements à réaliser.

S'agissant de l'investissement, l'analyse intégrera les projets d'investissement en cours et à venir de la Communauté de communes :

- Ces projets seront recensés, dans un premier temps, sur la base de questionnaires envoyés aux services. Ces questionnaires permettront d'identifier le projet, de prévoir l'échéancier de sa mise en œuvre, son coût de réalisation et éventuellement les coûts de fonctionnement induits. Puis une rencontre avec les principaux services opérationnels sera organisée sur place pour échanger et affiner les données inscrites dans ce document qui constituera le Plan Pluriannuel d'Investissement de la Communauté de communes. Des niveaux de priorité seront également donnés aux projets suivant qu'ils constituent de coups partis (dépenses engagées), des dépenses non engagées mais relevant de compétences obligatoires ou facultatives / optionnelles.
- *Sur ce point, il est précisé que CMK s'appuiera sur les évaluations financières des projets dont dispose la CC.*

L'analyse intégrera les futurs transferts de compétences prévus par la Communauté de communes :

- Ceux qui relèvent d'un transfert obligatoire : eau et assainissement ;
- Ceux qui relèvent d'un transfert optionnel ou facultatif

La situation financière de la Communauté de communes résultant des hypothèses retenues sera appréhendée en fonction des indicateurs financiers et autres contraintes budgétaires étudiés dans la partie rétrospective.

2/ Élaboration de scénarii alternatifs et tests de sensibilité

En fonction des résultats atteints dans le scénario au fil de l'eau, des simulations complémentaires seront réalisées afin de tenir compte de divers aléas, avec une sensibilité à :

- une plus forte modération des dépenses de gestion,
- un ralentissement des bases fiscales,
- une hausse des taux d'imposition,
- une baisse des dépenses d'investissement
- **une éventuelle décision de passage en FPU avec les impacts induits sur la DGF**

III. MODALITES D'INTERVENTION

A) Livrables et calendrier prévisionnel

La mission d'analyse financière débutera dès notification, dans l'optique d'aboutir à une restitution sur site, qui pourrait intervenir dans le courant du mois d'octobre. A minima, le délai de réalisation de l'étude est de 2,5 mois à compter de la réception des documents listés ci-après et ce en tenant compte d'une neutralisation de 2 à 3 semaines en août.

Au cours de l'élaboration de l'analyse, des échanges réguliers se tiendront avec les équipes de la Communauté de communes, pouvant prendre la forme de questionnaires adressés aux services, afin de mieux appréhender certains flux financiers et spécificités du territoire ou encore de faire des points téléphoniques sur l'avancée des travaux.

Les rapports et autres notes, établis sous format Powerpoint ou Word en fonction de leur objet, seront transmis en version pdf et feront l'objet d'échanges avec les services de la Communauté de communes, permettant des ajustements au besoin.

Deux déplacements sur site sont prévus dans le cadre de la présente mission

- ⇒ Un pour présenter la rétrospective et examiner les projets d'équipement et de transfert de compétences
- ⇒ Un pour la restitution finale rétrospective et prospective

. Selon les besoins, la Communauté de communes pourra solliciter tout déplacement complémentaire qu'elle jugerait utile, selon les modalités pratiques et financières régissant la présente convention.

Pendant toute la durée de la mission, une assistance téléphonique sera mise à disposition de la Communauté de communes dans le champ d'intervention de la présente proposition.

B) Documentation utile

La liste des documents suivants devra être transmise pour mener à bien l'analyse :

- Comptes administratifs 2017 à 2018 de la Communauté de communes (avec leurs annexes)
- Comptes administratifs 2016 des deux communautés CCALM et CCVN
- Comptes de gestion 2017 et 2018 de la Communauté de communes
- Budgets primitifs 2019 du budget principal et les annexes ainsi que les budgets annexes.
- Etats fiscaux 1259 de 2017 à 2019 (deux pages)
- Etat fiscal 1386 TH et TFB 2018
- Notification FPIC et DGF 2017-2019
- Fiche individuelle DGF de 2017 (format paysage)
- Délibérations de répartition du FPIC si application d'un régime dérogatoire au sein du territoire ou versement d'une dotation de solidarité communautaire
- Profil d'extinction de la dette en place à fin 2018 pour la période 2019-2024 (avec distinction entre frais financiers et amortissement en capital) et contrats d'emprunts éventuellement déjà souscrits pour 2019

CMK sera susceptible de demander des documents complémentaires au fur et à mesure de l'analyse.

C) Budget

Le budget forfaitaire proposé pour la réalisation de cette mission s'établit à **13 600 € HT**, comprenant deux réunions sur site incluant les frais de déplacement :

- 1 pour présenter l'analyse rétrospective, échanger sur les hypothèses de la prospective et des transferts de compétences
- 1 jour pour la réunion de présentation finale.

Le règlement des prestations de CMK interviendra intégralement à l'issue de la mission.

Toute demande complémentaire sera appréhendée sur la base de :

- 1 200 € HT pour une journée de travail consultant ;
- 200 € HT de frais de déplacement AR (en cas de déplacement sur site).

Sur demande de la Communauté de communes, un devis complémentaire sera donc établi sur cette base et ne sera validé qu'après son accord.

Bon pour accord,
le 31 juillet 2019

7  de Président


ANNEXE 1**Présentation du Cabinet Michel KLOPFER**

Créé le 30 mars 1990, le Cabinet Michel KLOPFER constitue aujourd'hui la **première référence française en matière de finances locales**. Son expertise reconnue, son souci constant de pédagogie et son indépendance revendiquée lui ont permis de réaliser jusqu'à présent quelques 6 000 missions de conseil auprès de plus de 1100 collectivités différentes.

Fort de solides ressources (humaines, méthodologiques, techniques), CMK propose à ses clients un accompagnement complet, portant sur l'ensemble du champ des problématiques financières locales, en intégrant systématiquement dans sa démarche les deux ingrédients qui constituent sa marque de fabrique : rigueur technique et clarté du discours.

<i>CMK en quelques dates</i>	
1990	Première mission du Cabinet : Michel KLOPFER "invente" la trésorerie zéro.
1991	Dans un article publié par "Le Monde", Michel KLOPFER propose pour la 1ère fois le ratio de capacité de désendettement (encours de dette / épargne brute).
1993	Christian ESCALLIER développe la 1ère version de GESTAUX, logiciel de cotation de produits bancaires, toujours utilisé aujourd'hui par le Cabinet.
1993	Première édition de "Gestion financière des collectivités locales", ouvrage de référence dont la 8ème édition vient de paraître (novembre 2018).
2000	Le Cabinet atteint sa taille de croisière : une quinzaine de personnes dont deux administratifs.
2004	Audition de Michel KLOPFER devant la Commission Fouquet.
2008	Audition de Michel KLOPFER devant la Commission Balladur.
2011	Audition de Michel KLOPFER devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les "emprunts toxiques". Réalisation pour la DGCL d'une étude nationale portant sur l'impact DGF de la mise en œuvre des SDCL.
2013	Participation des consultants du Cabinet aux travaux du groupe de travail Cour des comptes - Etat - Associations d'élus sur le financement de la décentralisation.
2014-2015	Etudes nationales réalisées pour le Sénat : impact des baisses de dotations d'Etat, et réforme de la DGF du bloc communal.
2017	La loi de finances intègre trois amendements techniques promus par CMK en vue de faciliter les évolutions de périmètre intercommunaux dans le cadre des SDCL.

Principes

Les interventions du Cabinet Michel KLOPFER sont systématiquement régies par trois principes clés :

**EXPERTISE**

Le goût de la technicité est partagé par l'ensemble des consultants de CMK, ce qui permet au fil des années de construire des profils à la fois experts et polyvalents (en raison du faible *turn over* induit par notre mode d'organisation et notre structure actionnariale, la très grande majorité des consultants présente une ancienneté supérieure à 5 ans). Le travail de recherche est par ailleurs

valorisé, que ce soit dans le cadre de la rédaction d'articles ou pour le développement d'outils logiciels ; de cette manière, aucun champ technique ne reste longtemps inexploré !



PÉDAGOGIE

La démarche pédagogique, à la fois écrite (rédaction d'ouvrages ou d'articles) et orale (animation de formations, de présentations ou de réunions de négociation), constitue un critère essentiel de recrutement des consultants du Cabinet, et guide chacune de nos interventions. Objectif : exposer de la manière la plus simple et la plus accessible possible les résultats de nos travaux et les enjeux de la décision politique à venir, dans des domaines techniques parfois empreints d'une grande complexité.



CONFIANCE

L'indépendance constitue une exigence absolue pour CMK. Cela se traduit de deux manières : l'absence d'actionnaire extérieur à l'entreprise d'une part (100% du capital appartient aux consultants et salariés du Cabinet) ; et le choix de travailler exclusivement pour des personnes morales représentant l'intérêt public d'autre part. CMK jouit ainsi d'une indépendance absolue, ses positions étant systématiquement guidées par le seul intérêt des collectivités locales (ainsi par exemple de la dénonciation des emprunts toxiques, dès leur apparition dans le paysage local...).

Nos domaines d'expertise

À partir de son champ historique d'intervention, constitué de l'analyse financière et de la gestion de dette, le Cabinet a étendu au fil des années son périmètre d'action, suivant en cela les évolutions du cadre réglementaire et institutionnel (par exemple : développement de l'intercommunalité), ou s'adaptant à l'émergence de nouveaux besoins (par exemple : assistance à maîtrise d'ouvrage dans le domaine des DSP télécoms). Aujourd'hui, les consultants de CMK interviennent sur l'essentiel des principales problématiques financières locales

ANALYSE FINANCIÈRE Appréciation de la situation et des marges de manœuvre Identification des mesures d'ajustement à apporter Positionnement par rapport à des collectivités comparables ...	GESTION DE DETTE Suivi et analyse du marché Pistes d'optimisation sur l'encours existant Définition d'une stratégie d'endettement Assistance lors des consultations bancaires Assistance pour l'accès au marché obligataire/billets de trésorerie Assistance pour la réalisation d'un plan de trésorerie ...
INTERCOMMUNALITE Incidences des modifications de périmètre (fusion, retrait, etc.) Incidences des changements de régime fiscal Assistance à l'évaluation des transferts de charges Assistance à l'élaboration de pactes financiers et fiscaux ...	DOTATIONS ET PÉRÉQUATION Analyses de positionnement (DGF, FPIC, etc.) Projections de dotations et péréquation Impacts des changements de périmètre, transferts, etc. ...
FISCALITE LOCALE Analyse des matrices fiscales Simulations (bases mini de CFE, abattements TH, etc.) Impacts fiscaux des évolutions intercommunales ...	DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC Assistance à la passation de nouveaux contrats Suivi des contrats en place Assistance à la négociation d'avenants ...
GESTIONS EXTERNES Évaluation des risques (garanties d'emprunts par ex.) Assistance à la négociation avec les partenaires extérieurs ...	CIRCUIT BUDGÉTAIRE Analyse des règles et pratiques comptables et budgétaires Elaboration du règlement financier Développement d'outils de pilotage pluriannuel ...
FINANCEMENT DE PROJET Assistance à maîtrise d'ouvrage (PPP, CB, bail emphytéotique) Accompagnement dans la vie du contrat ...	FORMATIONS Analyse financière Gestion de dette et trésorerie Intercommunalité Délégations de service public ...

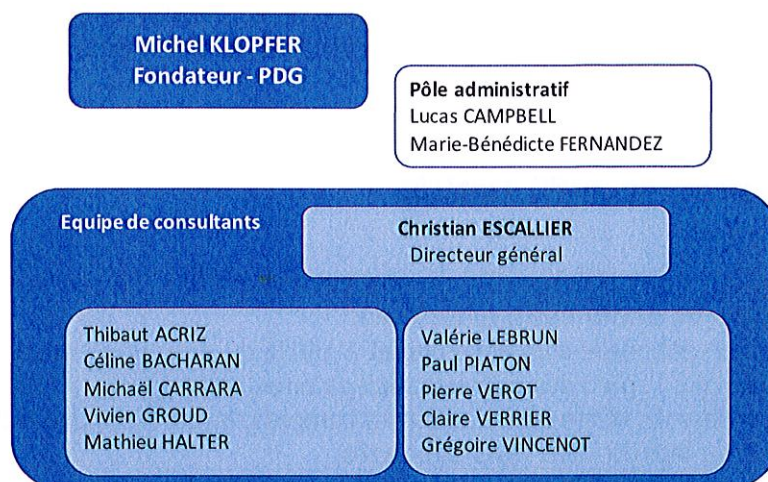
Moyens techniques et pédagogiques : nos ressources

Les ressources mises à disposition des collectivités par CMK sont de deux ordres : humaines, et méthodologiques/techniques.

Notre équipe :

L'équipe du Cabinet, personnel administratif compris, est tout entière dédiée à la réussite des missions qui lui sont confiées. En raison de son organisation (alliant autonomie et esprit de cohésion) et de sa structure actionnariale (qui associe chacun au capital de l'entreprise), CMK

génère une dynamique d'engagement personnel fort, qui se répercute directement sur la qualité des prestations fournies aux collectivités.



Nos outils

Les différentes interventions du Cabinet reposent sur deux types d'outils :

(i) Des méthodes éprouvées.

Le Cabinet Michel KLOPPER est reconnu comme l'un des principaux concepteurs des méthodes d'analyse financière du secteur public local. Deux indicateurs financiers utilisés par toutes les collectivités et par les services de l'Etat (ainsi que par les établissements de financement) ont ainsi été développés par les consultants de CMK :

- la **capacité de désendettement** (encours de dette / épargne brute), qui a été proposée pour la première fois par Michel KLOPPER dans un article publié au « Monde » en 1991, et qui figure désormais dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 comme indicateur clé de solvabilité ;
- et le **ratio de couverture des AP par les CP** (AP affectés / flux de CP), qui a été proposé en 2001 à la DGCL par les consultants de CMK.
- Au-delà de ces indicateurs, l'équipe du Cabinet a développé au fil des années des méthodes d'analyse dont la pertinence est aujourd'hui reconnue dans divers domaines : évaluation des transferts de charges entre communes et intercommunalités, appréciation de la valeur de la dette d'une collectivité en comparaison avec les taux et marges de marché moyens observés à un instant t , etc.

(ii) Des outils informatiques spécialisés.

Pour mener à bien leurs différentes missions, les consultants de CMK ont également développé une série d'outils informatiques dédiés, qu'ils continuent à mettre à jour et à alimenter au fil des évolutions réglementaires :

- outils d'analyse financière ;
- outils de gestion de dette (logiciel GESTAUX de cotation des produits bancaires) ;
- outils d'évaluation financière des délégations de services publics ;
- modèles de projection à l'échelle nationale des dotations DGF et des différents dispositifs de péréquation (communes, intercommunalité, départements) ;
- etc.

Impartialité – absence de conflit d'intérêt

CMK est une société dont l'intégralité du capital appartient, de par ses statuts, à ses personnels (aucun actionnaire extérieur).

Cette particularité exceptionnelle d'un actionnariat à 100% du personnel assure à CMK une **totale indépendance** à l'égard des banques, délégataires, entreprises ... dont les cabinets sont amenés à examiner les offres ou à auditer les comptes, et qui ne peuvent de droit avoir aucun intérêt direct ou indirect dans leurs structures.

Enfin, cette particularité se traduit par un **très faible « turn-over »**, ce qui permet aux collectivités de disposer d'une équipe de consultants très expérimentée. A ce jour, sur les 13 consultants que compte le Cabinet, 10 affichent entre 10 et 30 ans d'expérience dans le conseil et/ou en direction financière de collectivité,

Au surplus, tous les consultants du Cabinet sont polyvalents sur l'ensemble des sujets, ce qui permet à CMK d'offrir à ses clients une prestation complète, ces différents domaines étant souvent liés les uns aux autres. **Ce point constitue un atout particulier pour les missions de diagnostic et de prospective financière, rendant nécessaire par définition de balayer tout le champ de la gestion financière, fiscale et budgétaire d'une collectivité.**

Nos références générales

Cabinet Michel Klopfer totalise à ce jour **plus de 6 000 missions, réalisées auprès de plus de 1100 collectivités différentes**. Il compte chaque année entre 250 et 300 clients actifs, de toutes catégories (communes, EPCI, syndicats, départements, régions, EPL, etc.) et de toutes tailles.

Parmi ces clients figurent **150 communautés de communes** et par ailleurs :

35	Communes de plus de 100 000 habitants
125	Communautés d'agglomération et Etablissements publics territoriaux
20	Communautés urbaines et métropoles
89	Départements
24	Régions (sur les 27 anciennes régions)

En plus de ces interventions en direct auprès des collectivités les consultants de Cabinet Michel Klopfer ont également été sollicités pour :

- L'animation de sessions de formation auprès d'institutions publiques : Cour des comptes, Chambres régionales des comptes, Ministère des Finances, Ministère de l'Intérieur, AMF, ADF, ARF, ADCF, ENA, INET, Sciences Po, AFD, CNFPT, etc.
- La publication d'ouvrages et articles, qui pour certains constituent désormais des références incontournables pour la matière :
 - Ouvrages : *Gestion financière des collectivités* (8^{ème} édition, 2018), *La péréquation verticale et horizontale* (3^{ème} édition, 2018) ;
 - Articles : exposition par Michel Klopfer, à plus de 20 reprises, des méthodes conçues par le Cabinet dans les publications du Ministère de l'Économie et des Finances (« Les notes bleues de Bercy » et « Gestion et finances publiques »), contributions au Jurisclasseurs CL, au Guide Lamy CL et au Mémento-guide des ressources des CL, publications annuelles dans la Gazette des communes pour décortiquer les mesures prises en lois de finances, publications régulières dans *la Lettre du Financier Territorial*, etc. ;
- L'apport d'un regard expert (et parfois critique) sur les projets de réforme envisagés en matière de finances et de fiscalité locales. Michel KLOPPER et ses consultants ont ainsi été auditionnés par exemple :
 - par la Commission Fouquet chargée d'instruire la réforme de la Taxe professionnelle (2004),
 - par le Comité Balladur dans le cadre de la préparation de la réforme territoriale (2008),
 - par l'Inspection générale des Finances, chargée de construire la charte entre banques et collectivités sur les produits structurés,
 - par la Cour des comptes dans le cadre de la préparation des rapports annuels 2009 et 2011,
 - par la Commission des finances du Sénat en 2011 sur le sujet de la péréquation communale et intercommunale,
 - à plusieurs reprises, entre 2014 et 2017, pour produire devant les parlementaires des analyses sur l'impact des réductions de dotations d'État, et les projets de réforme de la DGF, etc.

La liste ci-après recense plusieurs exemples de **missions récentes similaires** réalisées ces dernières années pour le compte de communautés de communes

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VILLEFRANCHOIS (12) 2018

Pacte financier et fiscal

Référent : Aurore SAINT-AFFRE, responsable du service finances

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE CHATEAUBRIANT-DERVAL (44) 2017

Pacte financier et fiscal

Référent : Olivier DUSSAUTOIS, DGS

COMMUNAUTE DE COMMUNES DES COLLINES DU PERCHE (41) 2018

Pacte financier et fiscal

Référent : Martine FEJOZ, DGS

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE NIEDERBRONN LES BAINS (67) 2018

Pacte financier et fiscal

Référent : Joëlle GASSER-DOSSMANN, DGS

COMMUNAUTE DE COMMUNES ISLE VERN SALEMBRE (24) 2019

Analyse financière et Pacte financier et fiscal

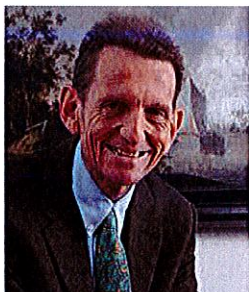
Référent : Valérie LEMIRE DGS

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS NOYONNAS (60) 2019

Analyse financière et Pacte financier et fiscal

Référent : Anthony NORMAND DGA

Notre équipe



Michel KLOPFER

Président-fondateur de CMK (1990)

Michel Klopfer est ingénieur de l'École Centrale de Paris et diplômé de Sciences Po Paris (section « éco-fi »).

Ancien élu local et Président-fondateur de CMK, il intervient également lui-même de façon régulière dans l'animation de sessions de formation, que ce soit auprès d'institutions publiques (notamment le Ministère de l'Économie et des Finances, la Cour des comptes ainsi que plusieurs Chambres régionales des comptes), de collectivités ou de grandes écoles (en particulier l'ENA et Sciences Po Paris).

Il est l'auteur de Gestion financière des collectivités locales (8e Edition, 2018), aujourd'hui considéré comme l'un des ouvrages de référence s'agissant des aspects méthodologiques et pratiques de la gestion publique territoriale.

En outre, il publie régulièrement des articles consacrés aux grandes questions qui traversent le monde local dans différentes publications, généralistes ou spécialisées (notamment la Gazette des Communes, Le Monde, Les Échos, la Revue du Trésor, les Notes bleues de Bercy). C'est par exemple dans un article publié en janvier 1991 dans le journal Le Monde qu'il a proposé pour la première fois l'indicateur de capacité de désendettement, aujourd'hui admis comme l'un des principaux ratios de mesure de la solvabilité financière d'une collectivité.

Michel Klopfer a également été auditionné par la Commission des finances du Sénat, la Commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur la fiscalité locale, la Commission Fouquet chargée d'instruire la réforme de la taxe professionnelle en 2004, la Commission Balladur en 2008 ou encore la commission d'enquête sur les emprunts toxiques en 2011.



Michaël CARRARA

Consultant Senior associé (16 ans d'expérience dont 11 chez CMK)

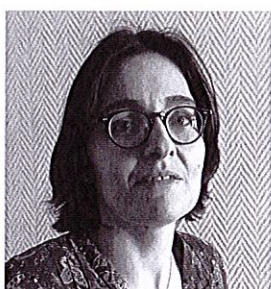
Expérience précédente : chargé des questions financières des communes et des communautés à l'Association des Maires de France (AMF) (6 ans)

Principales références en matière de conseil : Auvergne, Gers, Manche, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Hautes-Pyrénées, Territoire de Belfort, Ariège, CU Marseille, CA SICOVAL, CA du Libournais, CA Grand Dax, CA du Marsan, CA Orléans Val de Loire, CA du Choletais, CA Maubeuge Val de Sambre, CA Creil, CA Artois Comm, CA Hénin Carvin, CA Niort, CA Auxerre, CA Cergy-Pontoise, CA Montluçonnaise, CA Grenoble, CA Troyes, CA Quimper, CC du Castelbriantais, CC du Pays de Ribeaupillé, CC de la Saône Jolie, CC Mable et Vienne, SYTRAL, SI-ZIAF, Pessac, Saint-Denis-de-Pile, Cancale, Saint-Égrève, Le Croisic, Orléans, Grande-Synthe, Jeumont, Maubeuge, Douvrin, Hénin-Beaumont, Niort, Bourges, Sanary-sur-Mer, Aubagne, Villepinte, Le Grau-du-Roi...

Formations : Groupe Territorial, Association des maires ruraux de France, Collectivités

Publications : La *Gazette des communes*, *Expertises Financières Locales*

=> Michaël CARRARA est intervenu pour plusieurs villes et communautés au cours de mission d'analyses financières, d'évaluations de charges et d'élaboration de pactes financiers (Orléans, Hénin-Carvin, Niort, Montluçon, Artois, Quimper...), et a animé des formations sur ce sujet.



Claire VERRIER

Consultante Senior associée (10 ans d'expérience)

Diplômée de Sciences Po Bordeaux (section « carrières administratives ») ainsi que du Master II « droit, administration et gestion financière des collectivités locales » des Universités de Paris I et II, Claire a rejoint le Cabinet en 2009.

En matière d'intercommunalité, Claire Verrier est intervenue sur de nombreuses missions. Tout d'abord dans le cadre classique de l'analyse financière, cœur de métier de CMK avec la gestion de dette, elle a réalisé plusieurs analyses rétrospectives et prospectives prenant en compte les contraintes externes (contributions au redressement des finances publiques, fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales, etc.) et internes (PPI, révision des tarifications, fiscalité, flux avec les communes etc.).

Elle a également participé à l'institution de pactes communautaires (dotation de solidarité communautaire, répartition du FPIC, valorisation des transferts de charge et assistance du travail de la CLECT, règlement d'attribution de fonds de concours).

Principales références : Région Grand Est, Région Nouvelle Aquitaine, Collectivité Territoriale de Martinique, CD Côtes d'Armor, CD Pas-de-Calais, CD des Deux-Sèvres, CU de Strasbourg, Bordeaux Métropole, CA d'Europ'Essonne (fusion et adhésions), CA de Vannes, CA Dracénoise, CA du Choletais, CA de Saint-Etienne Métropole, CA Concarneau-Cornouailles, CA de Montpellier, CA Artois Comm, CA de Villefranche-sur-Saône, Communautés de communes du Guillestrois, du Liancourtois, Communauté de communes du Champsaur (fusion), Communauté de communes du Pays des Bastides (fusion), Communes de Montpellier, Le Cannet, Mandelieu-la-Napoule, Loudun, Auchel, Le Havre, Rouen, Risoul, Vannes...

=> En 2018 et 2019 par exemple, Claire VERRIER a accompagné la métropole de Bordeaux sur les hypothèses de transfert de l'éclairage public, a accompagné les communautés d'agglomération de Fécamp Caux Littoral et de la Riviera Française pour la projection de la nouvelle dotation d'intercommunalité et sa sensibilité au coefficient d'intégration fiscale.



Paul PIATON

Consultant Senior associé (9 ans d'expérience chez CMK)

Diplômé de Sciences Po Paris et titulaire du Master de gestion des collectivités locales de Paris I

Paul PIATON a rejoint le Cabinet Michel Klopfer en 2010 où il a développé, en plus de l'ensemble des champs d'intervention du Cabinet, une spécialité forte en matière d'intercommunalité : passage en FPU, fusion de groupements, transfert de compétences et incidences en matière de dotation. Il est également l'auteur d'un ouvrage consacré au calcul des dotations de péréquation verticales et horizontales .

Principales références en matière de conseil : CG Finistère, CG Creuse, CG Manche, Métropole Nice Côte d'Azur, CA Bergeracoise, CA Haut Val de Marne, CA Nîmes Métropole, CA Versailles Grand Parc, CA Riviera française, CA Vallée de Montmorency, CA Grand Angoulême, CC Pays de Niederbronn-les-Bains, CC Corbières en Méditerranée, CC Canton de Bergues, CC de Flandre, CC Jura Nord, CC Sud-Ouest du Calais, CC Pays de Hautefort, CC Moret Seine-et-Loing, CC Pays Guerchais, CC Valsol, CC Alta Rocca, commune de Nantes, commune de Saint-Malo, commune d'Aubervilliers, commune de Clermont-Ferrand, commune de Nanterre...

Formations : « Les finances communales et intercommunales », Groupe Territorial.

Publications : La péréquation verticale et horizontale, éditions Territorial, collection « Dossiers d'expert »; Expertises Financières Locales ; La Lettre du Financier Territorial

=> En matière d'intercommunalité, Paul PIATON a réalisé de nombreuses missions aux objets divers : fusions et transformations, transferts de charges et calcul des attributions de compensation, évolution de la fiscalité et mise en œuvre de systèmes de reversements de DSC, répartition du FPIC, etc



Valérie LEBRUN

Consultante Senior associée (16 ans d'expérience, dont 7 chez CMK)

Valérie Lebrun a fait un premier passage au Cabinet de 2002 à 2007, après quatre ans à la direction des finances de la Communauté Urbaine d'Arras. Elle a ensuite eu l'opportunité de passer six nouvelles années en collectivité, dont quatre au poste d'adjointe à la direction des finances du Département de Haute-Savoie, avant de reprendre ses fonctions de consultante au Cabinet Michel Klopfer début 2013.

Principales références en matière de conseil : CG Haute-Savoie, CG Guyane, CG Puy de Dôme, CG Ariège, CG Ain, CG Oise, CG Cher, CG Moselle, CA Sophia Antipolis, CA Annecy, CA La Roche/Yon, CA Rennes, CA Calais, CC Pays de Ronsard, CC de la Tournette, CC du Haut Vendômois, Rouen, Lens, Grenoble, Enghien-les-Bains, Dunkerque, Issoire, Talloires, Veyrier-du-Lac, Epagny, Metz-Tessy, Thonon-les-Bains, SIPPEREC, SYANE, Syndicat des Eaux et d'Assainissement des Aravis, SITOM du Mont-Blanc, SIEL ...

Publications : *Expertises Financières Locales*

ANNEXE 2 : « LA REFORME DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITE », EXPERTISES FINANCIERES LOCALES, N°74, HIVER 2019

Expertises

financières

LOCALES

N° 74
Hiver 2019

LA RÉFORME DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ

Depuis sa création en 1979¹, la DGF avait jusqu'à présent fait l'objet d'une grande réforme environ tous les dix ans. Après un premier remodelage de la dotation en 1985, la loi du 31 décembre 1993² en avait à nouveau revu les critères de répartition en fléchissant une enveloppe spécifique à destination des intercommunalités dont le mode de calcul avait ensuite été révisé en 2005. Ce rythme aurait été respecté à la lettre si le dernier projet de réforme lancé courant 2015 ne s'était pas heurté, dans un contexte de réduction des concours de l'Etat et de refonte de la carte intercommunale, à de vives oppositions qui ont conduit à son report puis finalement à son abandon.

De façon moins ambitieuse, un projet de réforme limité à la seule dotation d'intercommunalité versée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre a été relancé par le Comité des finances locales l'été dernier – avec les encouragements d'associations d'élus – avant d'être retranscrit dans le projet de loi de finances pour 2019. Aménagée par le Parlement, qui n'est cependant pas revenu sur sa logique globale, la réforme est donc entrée en vigueur au 1er janvier et s'applique cette année au calcul de la dotation d'intercommunalité des 1.258 EPCI existants, à l'exception notable de la Métropole du Grand Paris dont la dotation de-

meure soumise à un régime spécifique.

Le présent numéro d'*Expertises Financières Locales* se penche sur les changements introduits à cette occasion et leurs conséquences pour le monde intercommunal. A cet effet un rappel historique – destiné à remettre en perspective les débats qui ont occupé élus locaux et parlementaires au second semestre 2018 – précède l'analyse des dispositions de la loi de finances pour 2019. En guise de conclusion sont tracées quelques modestes pistes de réflexion, la réforme des concours d'Etat aux collectivités territoriales constituant un chantier permanent.

¹ Loi n°79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement et aménageant le régime des impôts directs locaux.

² Loi n°93-1436 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement.

Une brève histoire de la DGF intercommunale

1. Des grands principes de répartition relativement stables depuis 25 ans...

L'histoire de la DGF intercommunale commence véritablement avec la loi du 31 décembre 1993 précitée, qui pour la première fois institue de manière stable une dotation destinée aux groupements à fiscalité propre d'alors : les communautés urbaines (qui pour les premières d'entre elles virent le jour en 1966), les districts (créés dès 1959 et dotés d'impôts additionnels à partir de 1970), les syndicats et les communautés d'agglomération nouvelle (mis en place en 1988 afin de gérer les services et les projets d'investissement propres aux villes nouvelles), les communautés de communes et les communautés de villes (instituées en 1992).

Dès cette date sont posés plusieurs principes structurants qui survivront à la forte instabilité législative qu'à l'instar de la plupart des dotations d'Etat la DGF intercommunale a subi par la suite.

En premier lieu, la dotation de 1993 ne constituait pas une enveloppe auto-

nome mais une fraction de la dotation d'aménagement des communes, également destinée à alimenter leurs dotations de péréquation propres. C'est encore le cas aujourd'hui, même s'il arriva à l'Etat d'abonder ponctuellement les moyens disponibles pour répartir la dotation des EPCI, comme ce fut par exemple le cas au début des années 2000, alors que l'intercommunalité à fiscalité propre connaissait un développement rapide dans la foulée de la loi Chevènement³.

Dès l'origine également était établie dans ses grandes lignes la formule de calcul qui régit la dotation d'intercommunalité.

D'une part, celle-ci est fondée sur des tarifs moyens par habitant différenciés par catégorie d'EPCI et hiérarchisés en fonction de leur degré d'intégration : ainsi les communautés urbaines sont-elles éligibles à une dotation moyenne supérieure à celle des districts et des communautés de communes.

Dans son ensemble, la DGF intercommunale inclut non seulement la dotation

d'intercommunalité calculée sur la base des montants moyens mentionnés ci-dessous mais également depuis 2004 une dotation de compensation qui correspond au recyclage des anciennes compensations versées en contrepartie de la suppression des bases salariales de la taxe professionnelle, automatiquement transférée aux EPCI dès lors que ces derniers ont opté pour la fiscalité professionnelle unique.

D'autre part, la dotation servie individuellement à chaque EPCI est elle-même modulée en fonction de critères propres. Précisément, la formule de calcul distingue – ce depuis 1993 – trois fractions :

- une *dotation de base* (15% de la DGF à l'origine, proportion portée à 30% par la loi de finances pour 2005), qui est calculée en fonction du coefficient d'intégration fiscale du groupement (voir ci-dessous) et de sa population,
- une *dotation de péréquation* (85% initialement, ramenés à 70%), calculée en fonction du CIF, de la population et du potentiel fiscal du groupement, comparé à la moyenne de sa catégorie d'appartenance,
- un *dispositif de garantie*, destiné à atténuer les variations de dotation d'une année sur l'autre à la baisse et dans certains cas à la hausse : ainsi les districts et les communautés de communes à fiscalité additionnelle voyaient-ils alors leur dotation écrêtée lorsque la croissance de cette dernière excédait +20% par rapport à l'exercice précédent.

Le potentiel fiscal d'un EPCI est cal-

Chiffres en €/hab.

Tarif
moyen 2018

Métropoles & CU	60,00
CA	48,08
CC à FPU avec bonification	34,06
CC à FPU sans bonification	24,48
CC à FA avec majoration	23,43
CC à FA sans majoration	20,05

³ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

$$\text{Dotation de base} = \text{Population} \times \text{CIF} \times \text{valeur de point}$$

$$\text{Dotation de péréquation} = 2 - \frac{\text{Potentiel fiscal}}{\text{Potentiel fiscal moyen de la catégorie}} \times \text{Population} \times \text{CIF} \times \text{valeur de point}$$

culé au vu de ses produits ou de ses bases d'imposition de l'année précédente multipliées par les taux moyens de la catégorie à laquelle il appartient. La population prise en compte (dite « population DGF ») correspond à la population INSEE majorée d'un habitant supplémentaire par résidence secondaire et pour chaque place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage.

Enfin, la loi du 31 décembre 1993 innovait en créant un indicateur spécifique : le CIF, qui correspond au rapport entre la fiscalité intercommunale (y compris la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères) et l'ensemble des produits fiscaux levés sur le territoire considéré (par les communes et par le groupement). Son objet est simple : mesurer le niveau d'intégration des EPCI et, partant, les inciter à accroître les transferts de compétences mis en œuvre à leur profit. Une modification importante y a été apportée par la loi du 12 juillet 1999, afin tout à la fois de tenir compte de l'essor de la taxe professionnelle unique (actuelle fiscalité professionnelle unique), que cette même loi encourageait, et de neutraliser les augmentations artificielles de CIF induites par le transfert opportuniste à la communauté de contingents, subventions et reversements divers au profit d'entités externes (pour lesquels celle-ci ne joue donc que le rôle de « boîte aux lettres »). Elle a consisté à

introduire progressivement dans le calcul de l'indicateur les dépenses de transfert de la communauté : définies initialement de façon large, ces dernières ont finalement été réduites en 2006 aux seules attributions de compensation et à la moitié de la dotation de solidarité communautaire reversées aux communes.

Soulignons dès à présent l'une des particularités du CIF, qui tient aux années de référence utilisées pour chacune de ses différentes composantes : les produits fiscaux sont déduits du dernier état disponible (n-1) tandis que l'AC et la DSC sont celles figurant au dernier compte administratif connu (n-2).

Etaient ainsi en germe dès sa création les trois principaux objectifs assignés à la DGF intercommunale : rôle de financement de l'intercommunalité d'abord, son bénéfice ayant été étendu en 1993 à toutes les formes de groupements à fiscalité propre ; fonction d'incitation ensuite, via la double prime à l'intégration intercommunale que constituaient la différenciation des enveloppes et l'utilisation du CIF dans le calcul des deux composantes de la dotation ; dimension péréquatrice enfin puisqu'une partie de l'enveloppe est répartie en fonction du potentiel fiscal.

2. ... Mais de multiples aménagements au fil du temps, qui ont conféré une certaine com-

plexité au calcul de la dotation

a. L'évolution de l'enveloppe distribuée.

Tout comme les autres collectivités, les EPCI à fiscalité propre ont dû faire face au ralentissement puis au gel et enfin à la réduction des concours versés par l'Etat.

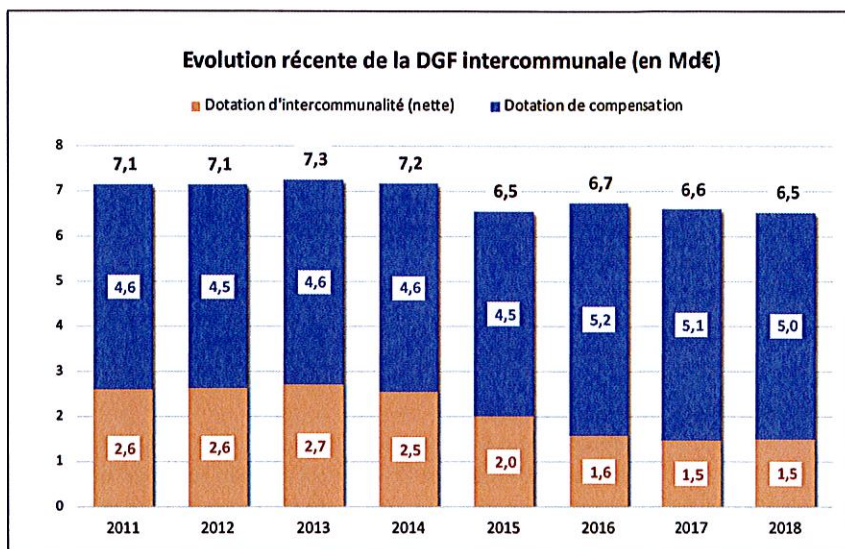
Pendant longtemps, les montants moyens attribués à chaque catégorie d'EPCI ont été revalorisés par le Comité des finances locales selon des règles qui rendraient aujourd'hui nostalgiques bien des gestionnaires locaux : taux d'évolution de la dotation des communautés d'agglomération au moins égal à l'inflation prévisionnelle associée à la loi de finances initiale, taux de revalorisation de la dotation des communautés de communes à FPU compris entre 130% et 160% de celui des communautés d'agglomération et au moins égal à celui attribué à leurs consœurs à fiscalité additionnelle, etc.

Un régime plus rigoureux s'est ensuite imposé en trois étapes :

- A partir de la loi de finances pour 2009, le taux d'inflation est devenu un plafond (et non plus un plancher) imposé au Comité des finances locales pour la détermination des montants moyens par habitant attribués à chaque catégorie d'EPCI.

- La loi de finances pour 2011, qui pro-

Graphique 1 : Evolution récente de la DGF intercommunale



cédait au gel de l'ensemble des concours de l'Etat, a également stabilisé l'ensemble des tarifs moyens et revu plusieurs mécanismes de garantie (voir plus loin).

- Entre 2014 et 2017 les EPCI ont en outre acquitté une contribution au redressement des comptes publics calculée en proportion de leurs recettes réelles de fonctionnement nettes (après déduction des atténuations de produits et donc en particulier des reversements opérés en direction des communes). Si la formule est identique à celle appliquée aux communes, la contribution est prélevée sur la seule dotation d'intercommunalité et, en cas d'épuisement de cette dernière, directement sur les recettes courantes de l'EPCI.

Parallèlement la dotation de compensation a connu sensiblement le même sort. Entièrement forfaitisée depuis sa création en 2004, elle a longtemps évolué sur la base d'un taux uniforme fixé par le Comité des finances locales, dans la limite de 50% du taux de progression de la dotation forfaitaire des communes. A présent elle est réduite

chaque année – toujours selon un taux uniforme appliqué à tous les EPCI, sans considération de leurs indicateurs de richesse – les crédits ainsi dégagés permettant d'alimenter d'autres composantes de la DGF du bloc communal.

b. L'introduction de règles spécifiques à certaines catégories d'EPCI.

Par-delà les grands principes présentés ci-dessus, quelques dérogations ou règles spécifiques ont été progressivement introduites au profit de certaines catégories d'EPCI.

En premier lieu, les communautés urbaines se voient appliquer depuis 2000 un régime particulier, qui consiste à leur verser individuellement un montant par habitant reconduit chaque année, lequel peut donc évoluer en fonction de la variation de la population regroupée sur le territoire mais sans que les critères applicables aux autres EPCI (CIF et potentiel fiscal) aient un quelconque impact sur le niveau de leur dotation.

De surcroît, la loi de finances rectificative adoptée fin 2001 a accordé aux communautés de communes à fiscalité additionnelle ayant au moins deux ans d'ancienneté une majoration répartie comme la dotation de base et la dotation de péréquation et qui était destinée à leur garantir un certain niveau de reversement.

Enfin et surtout, les communautés de communes à FPU qui remplissent certains critères démographiques et exercent plusieurs compétences (obligatoires et optionnelles) dans une liste déterminée par la loi bénéficient d'une bonification, répartie selon les mêmes critères que la dotation de base et la dotation de péréquation. Au fil du temps, les règles d'éligibilité à la DGF bonifiée ont cependant connu des modifications successives. D'une part le nombre de compétences requises a été revu à la hausse, afin de tenir compte de l'élargissement parallèle des compétences « normales » des communautés de communes à FPU, ce qui est logique : ainsi le plancher a-t-il été porté par la loi NOTRe de 4 à 6 compé-

tences en 2017, avant que la loi de finances pour 2018 ne le fixe à 8. D'autre part, de façon peut-être plus discutable, les règles démographiques ont elles aussi été étoffées : initialement réservée aux communautés dont la population est comprise entre 3.500 et 50.000 habitants, la bonification a ensuite été accordée aux groupements situés en zone de revitalisation rurale ainsi qu'à ceux comprenant un bureau centralisateur ou accueillant toutes les communes du canton (entre autres dégradations ...).

c. Les limites des critères de répartition.

A l'instar de ce qu'ont connu les autres collectivités territoriales là encore, les deux principaux critères de calcul des dotations individuelles ont été adaptés aux réformes fiscales qui ont successivement affecté le monde local, depuis la suppression des bases salaires de la taxe professionnelle jusqu'au remplacement définitif de cette dernière en 2011. Ont ainsi été intégrés au sein du CIF comme du potentiel fiscal les nouveaux impôts économiques attribués aux collectivités ainsi que les différentes compensations dont elles ont bénéficié au titre de leurs recettes perdues : ce faisant, les deux indicateurs, relativement simples dans leur conception originelle, se sont vus conférer une certaine complexité.

S'y ajoutent quelques « bizarreries » propres au calcul du CIF.

Première particularité : le coefficient présente un périmètre à géométrie variable s'agissant des ressources fiscales affectées à certaines compétences. En effet, si dès la création du ratio en 1993 la TEOM était intégrée à son calcul, la redevance d'assainissement n'y a été incorporée qu'en 2000, la loi de finances pour 2001 limitant toutefois aussitôt sa prise en

compte aux seules communautés d'agglomération. De surcroît, plusieurs ressources sont tout bonnement ignorées par l'indicateur : il en allait en particulier ainsi jusqu'à présent de la redevance d'eau (contrairement au tarif d'assainissement donc ...) et du versement transports, que le projet de loi de finances pour 2014 prévoyait d'intégrer au calcul du CIF avant que cette disposition ne soit finalement supprimée en cours d'examen.

Un constat similaire peut être formulé à propos des allocations compensatrices perçues par les EPCI au titre des exonérations dont bénéficient certains contribuables locaux. Seules sont prises en compte dans le calcul du CIF des communautés d'agglomération et des communautés de communes à FPU les compensations afférentes aux zones franches et à certains dispositifs applicables en Corse et outre-mer. Inversement les autres compensations sont tout simplement ignorées, sans que ceci réponde à une motivation technique évidente.

Une dernière spécificité tient aux modalités de prise en compte des attributions de compensation dans la formule de calcul du coefficient. Ainsi :

- Les AC positives, versées par l'EPCI à ses communes membres, viennent en déduction du numérateur du CIF, mais ne sont pas prises en compte dans le calcul des ressources communales qui figurent au dénominateur.

- Les AC négatives, versées par les communes à l'EPCI, viennent quant à elles majorer les ressources intercommunales à la fois au numérateur et au dénominateur du ratio.

Il en résulte une conséquence très concrète pour les ensembles intercommunaux : un transfert de compétence « rapportera » davantage de CIF, et

donc bonifiera potentiellement plus la dotation d'un EPCI dont la commune est « en AC positive » que si au contraire cette dernière lui verse une AC négative. Ce alors même qu'aucune considération technique ne justifie là aussi une telle différence de traitement ...

d. Un complexe dispositif de garantie.

Les garanties qui sont susceptibles de se superposer à la dotation d'intercommunalité « spontanée », calculée à partir du CIF, du potentiel fiscal et de la population de l'EPCI, ont également subi de nombreuses modifications qui ont débouché sur un enchevêtrement de mécanismes au calcul relativement complexe.

En 2018, pas moins de six mécanismes différents coexistaient en effet, lesquels ont vocation soit à atténuer les variations de la dotation d'une année sur l'autre, soit à assurer aux EPCI « méritants » ou moins favorisés que la moyenne un certain niveau de dotation. Tout d'abord des règles spécifiques étaient prévues pour les EPCI nouvellement créés, qui changent de catégorie ou sont issus d'une fusion.

- Lors de leur 1^{ère} année d'existence leur est appliqué le CIF moyen de leur catégorie d'appartenance ou – pour les EPCI fusionnés – le CIF le plus élevé des communautés préexistantes dans la limite de 105% du CIF moyen du territoire pondéré par la population.

- En 2^{ème} année, le CIF est calculé à partir des données fiscales n-1 du nouvel EPCI (connues) et pour les dépenses de transfert (qui ne sont prises en compte qu'à partir de la 3^{ème} année) sur la base d'un coefficient de pondération reflétant le niveau d'intégration moyen de la catégorie.

- Dans tous les cas, les EPCI créés ex-nihilo, transformés ou fusionnés bénéficient d'une garantie de non baisse de leur dotation par habitant au cours de leurs deux premières années d'existence, le calcul étant effectué dans le cas des fusions en référence à la dotation par habitant la plus élevée des communautés préexistantes, dans la limite de 105% de leur moyenne pondérée.

Par ailleurs, une garantie permanente de non baisse s'appliquait :

- aux EPCI qui présentent un potentiel fiscal inférieur à la moitié du potentiel fiscal moyen de leur catégorie, lesquels étaient donc assurés de percevoir une dotation par habitant stable d'une année sur l'autre ;

- aux EPCI qui affichent un certain niveau de CIF, fixé à 50% pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes à FPU et à 60% pour les communautés à fiscalité additionnelle : un mécanisme similaire était ainsi prévu dès 1993 avant qu'il ne subisse par la suite de multiples ajustements (abaissement puis relèvement du seuil, calcul effectué au vu du niveau ou de la progression du coefficient, en proportion du CIF moyen de la catégorie ou d'un seuil fixé dans l'absolu, etc.).

Sans condition cette fois-ci, l'évolution de la dotation était encadrée d'une année sur l'autre :

- D'une part chaque EPCI était assuré de bénéficier d'une dotation minimale : fixé dès 1993 à 80% de la dotation par habitant reçue l'année précédente, ce plancher a été progressivement remonté ces dernières années, pour atteindre 90% en 2012 puis 95% depuis 2013.

- D'autre part un plafond se superposait à cette garantie : initialement limité aux communautés à fiscalité additionnelle et aux districts avant d'être supprimé en 2005 le mécanisme a été réintroduit et généralisé en 2012, la progression de la dotation servie à un EPCI ne pouvant désormais plus excéder 120% de son attribution par habitant de l'année précédente, ou 130% pour les seules communautés d'agglomération.

Enfin, une garantie dite « d'évolution de la spontanée » assurait à chaque EPCI de bénéficier d'une dotation stable dès lors que sa spontanée progressait d'une année sur l'autre ou bien si cette dernière se réduisait de ne pas voir sa dotation globale baisser dans une proportion plus importante. Pour simplifier encore les choses (si besoin était ...) cette double garantie était plafonnée depuis 1999 à 40% de la dotation totale attribuée à l'EPCI concerné.

3. Le diagnostic : un système dont la logique initiale s'est largement atténuée

La dotation d'intercommunalité a joué efficacement au début des années 2000 son rôle de financement de l'intercommunalité ainsi que d'incitation à l'adoption de la fiscalité professionnelle unique et à l'intégration des compétences communautaires, puis aux fusions à partir de 2005. Il faut aussi lui reconnaître d'avoir échappé à la multiplication des critères de répartition qui caractérise la DGF des communes (ou, dans un autre registre, les fonds de péréquation départementaux).

La relative instabilité législative décrite précédemment comme la complexité induite par la superposition de nombreuses règles de calcul ont toutefois conféré à la dotation un caractère rela-

tivement imprévisible, compliquant le travail de prévision auxquels doivent se livrer les gestionnaires locaux au moment de l'élaboration de leurs documents budgétaires et a fortiori de leur prospective pluriannuelle. Il est vrai que l'exercice peut désormais ressembler à un travail d'initié dont seuls les experts les plus chevronnés maîtriseraient les arcanes ...

Deux épisodes récents ont d'ailleurs montré à quel point même pour l'Etat le pilotage de la dotation d'intercommunalité était devenu problématique.

Au 1er janvier 2016 28 communautés d'agglomération ont rejoint la catégorie des communautés urbaines et des métropoles dans le cadre des transformations et des fusions induites en Ile-de-France et dans les Bouches-du-Rhône par la création des Métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence. Or il s'agissait généralement de communautés relativement dotées en potentiel fiscal et/ou peu intégrées, qui bénéficiaient en moyenne d'une dotation d'intercommunalité de 35,10 € par habitant, soit un niveau bien inférieur au tarif moyen des communautés d'agglomération qui s'élevait alors à 45,40 € par habitant. En conséquence ces communautés ont « emporté » avec elles quelque 52 M€ dévolus jusqu'alors à la catégorie des communautés d'agglomération, réduisant d'autant l'enveloppe à distribuer entre les communautés d'agglomération restantes qui quant à elles affichaient une dotation moyenne un peu plus élevée que le standard de leur catégorie (47,80 € par habitant). Toutes ou presque ont alors enregistré un net recul de leur dotation à hauteur du maximum autorisé, soit -5% du fait de la garantie minimale d'évolution. Et, cette année-là, les critères de répartition classiques n'ont donc eu à quelques exceptions près aucun effet sur le calcul de la dotation servie : les communautés qui avaient deux ans auparavant

procédé à d'importants transferts de compétences en escomptant ainsi une majoration de leur CIF et un surplus de dotation en ont fait la douloureuse expérience. Cet effet indésirable, mal anticipé en 2016, a incité l'Etat à adopter plusieurs mesures correctrices dès l'année suivante :

- un abondement de 70 M€ de la dotation des communautés d'agglomération, dont le tarif moyen a alors été relevé de 45,40 € à 48,08 € par habitant,

- un ajustement du plafond de hausse annuelle, porté durablement de 120% à 130% pour toutes les communautés d'agglomération,

- un relèvement ponctuel (pour la seule année 2017) du plafond limité à certaines communautés et destiné à éprouver une partie des pertes (constatées ou potentielles) : 150% pour les communautés d'agglomération intégrant la catégorie en 2017 et 180% pour celles qui l'avaient rejointe en 2016 (l'année du creux).

Second épisode : en 2018, les préfectures – ayant reçu des consignes en ce sens de la part des services centraux – ont rétrogradé un nombre important de communautés de communes qui bénéficiaient jusqu'alors de la bonification de dotation d'intercommunalité, au motif que ces dernières ne satisfaisaient plus aux conditions requises ou à tout le moins n'exerçaient que partiellement les compétences nécessaires pour être éligibles au dispositif. Conséquence logique : les EPCI concernés ont vu fondre leur dotation et ont ainsi été ramenés à la garantie minimale de -5% ... qu'il a donc fallu financer en ponctionnant les crédits disponibles pour les autres communautés, restées quant à elles éligibles à la DGF bonifiée, et qui pour la plupart ont donc également vu

leur dotation réduite de -5% ! A rebours de l'objectif affiché par l'Etat, tout s'est donc passé comme si la prime de DGF prévue pour les « bons élèves » avait finalement été utilisée pour atténuer les pertes subies par ceux qui avaient été jugés moins méritants ...

Ces deux effets de bord sont liés à la différenciation des enveloppes servies par catégorie : si comme on l'a dit ce système présente une réelle cohérence, il s'est avéré délicat à piloter lors des mouvements de transformation massifs liés aux redécoupages décidés dans le cadre de la rationalisation de carte intercommunale. C'est d'ailleurs un effet similaire qui avait conduit à la création (en loi de finances rectificative, fin 2001) de la majoration dont bénéficient actuellement les communautés de communes à fiscalité additionnelle, lesquelles avaient vu leur dotation sévèrement ponctionnée cette année-là du fait du passage de nombre d'entre elles dans la catégorie des communautés à taxe professionnelle unique. De telles péripéties peuvent d'ailleurs aussi poser des problèmes importants à l'Etat : en 2018, il a ainsi fallu abonder in extremis de 14 M€ l'enveloppe des communautés de communes à FPU afin de couvrir le coût des garanties à financer.

L'émoi du monde local a en tout cas incité de nombreux élus à demander une dotation plus prévisible, quitte à atténuer le jeu des classiques critères de répartition. De fait, l'histoire récente de la DGF intercommunale est marquée par une tendance évidente à la forfaitisation. Celle-ci provient :

- du poids de la dotation de compensation au sein de la DGF intercommunale dans son ensemble, amplifié par le choix de prélever la contribution au redressement des comptes publics sur la seule dotation d'intercommunalité et par l'extension progressive de la FPU

au sein du monde intercommunal : en 2013 la dotation représentait encore 36% de la DGF totale, contre 23% en 2018 ;

- de la mise en place d'un tunnel d'évolution à compter de 2012, à travers le relèvement de 80% à 95% de la garantie minimale d'évolution et la généralisation de l'écêtement : sauf fusion ou changement de catégorie la dotation par habitant d'un EPCI ne pouvait plus désormais évoluer d'une année sur l'autre que dans un corridor allant de -5% à +20%/+30%.

Cette forfaitisation rampante tend donc à atténuer la logique incitative qui sous-tendait les mécanismes de répartition de la dotation d'intercommunalité. De fait, à mesure que l'intercommunalité se déployait sur l'ensemble du territoire, l'Etat a revu à la baisse les diverses primes à l'intégration qui de ce point de vue étaient susceptibles de générer des surcoûts disproportionnés. Un premier coup de rabot a ainsi été appliqué en loi de finances pour 2009 à la DGF des communautés urbaines, dont le standard avait alors été ramené de 80 € à 60 € par habitant, moyennant la mise en place concomitante d'une garantie permanente pour les communautés existantes. De même, les bonus accordés en cas de fusion, mis en place dans la foulée de la loi du 13 août 2004⁴ qui autorisait les regroupements d'EPCI, n'étaient pas plafonnés jusqu'à la loi de finances pour 2013 : l'EPCI fusionné bénéficiait donc à plein de la référence au CIF ou à la dotation par habitant la plus élevée pour le calcul de sa DGF de 1^{ère} année. Quelques effets d'aubaine ont pu en découler, par exemple lorsqu'un grand EPCI peu intégré fusionnait avec une petite communauté affichant un CIF nettement supérieur. Et surtout, la première vague de redécoupages intercommunaux consécutive à la loi RCT

⁴ Loi n°2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales.

de 2010 aurait pu conduire dans ce contexte à un coût exorbitant pour l'Etat (estimé à 1/3 de la dotation servie), alors même que l'intérêt d'un

mécanisme incitatif perdait précisément de sa pertinence du fait de l'obligation faite à toutes les communes de se regrouper au sein d'un

EPCI (hors petite couronne parisienne à l'époque).

Les nouveautés introduites par la loi de finances pour 2019 et leurs incidences pour le monde intercommunal

1. Contenu de la réforme mise en œuvre au 1er janvier 2019

Le processus qui a finalement abouti avec l'adoption de la loi de finances pour 2019 trouve son origine dans les travaux de la mission parlementaire mise en place début 2015 pour préparer ce qui devait alors être une réforme globale de la DGF du bloc communal. Très ambitieux, ce projet remaniait en profondeur les règles de calcul des dotations des communes et des EPCI et devait conduire à de vastes déplacements de masses financières dont l'effet était lissé dans le temps via l'application de mécanismes de garantie. Si la réforme figurait bien dans la loi de finances pour 2016, son entrée en vigueur avait dès le départ été repoussée au 1er janvier 2017, avant qu'elle ne soit définitivement enterrée par la loi de finances suivante.

Tirant en quelque sorte les conséquences de cet échec, le législateur a ensuite changé de stratégie en privilégiant des réformes ciblées : aménagement de la dotation de solidarité urbaine en loi de finances pour 2017, puis de la dotation d'intercommunalité cette année. Cette dernière réforme repose sur les cinq grands axes détaillés ci-après.

a. Une dotation d'intercommunalité unique pour toutes les catégories d'EPCI.

Cette mesure répond au constat for-

mulé dès 2015 par la mission parlementaire précitée, qui soulignait la moindre pertinence des tarifs différenciés par catégorie alors que les compétences des EPCI tendent à s'homogénéiser. Le rapport allait même plus loin en pointant le caractère contradictoire des objectifs auxquels répondent les deux composantes de la DGF intercommunale : si le calcul de la dotation d'intercommunalité tient compte du niveau de richesse et des charges de l'EPCI considéré, la dotation de compensation y était présentée comme une rente historique, très inégalement répartie (par construction). Aussi la mission proposait-elle une mesure radicale, qui constitue probablement l'une des causes de l'échec de la réforme : une fusion de la dotation d'intercommunalité et de la dotation de compensation au sein d'une seule et unique enveloppe répartie en fonction de critères remaniés. C'est peu dire que les principaux percepteurs de la dotation de compensation – généralement des EPCI urbains à dominante tertiaire, qui affichent pour certains un revenu par habitant inférieur à la moyenne – avaient peu goûté la proposition ...

Plus prudemment, la loi de finances pour 2019 prévoit :

- d'une part de supprimer les tarifs moyens différenciés par catégorie en fusionnant les différentes enveloppes en une seule : une communauté de communes émergera donc désormais au même standard qu'une métropole ...

ce qui constitue une vraie rupture avec la logique qui prévaut depuis 1993 ;

- d'autre part de fondre définitivement les tranches 2014 à 2017 de la contribution au redressement des comptes publics au sein de la dotation d'intercommunalité : l'enveloppe répartie sera donc égale à la dotation d'intercommunalité après contribution ou, dit autrement, les « nouvelles » dotations versées à partir de 2019 seront calculées en termes nets.

Si cette seconde mesure paraît assez logique, elle a pour effet implicite de procéder à une réallocation de la contribution entre les EPCI : calculée jusqu'ici en proportion des recettes de fonctionnement nettes chaque communauté (c'est-à-dire en fonction de son niveau d'intégration), cette dernière sera désormais proportionnelle au niveau de la dotation d'intercommunalité qui lui est versée.

Inversement la réforme ne touche pas cette fois-ci à la dotation de compensation, dont les règles de calcul sont maintenues telles quelles.

b. Une recharge de 5 € par habitant pour les EPCI en DGF « négative ».

Là aussi cette mesure fait écho au rapport de la mission parlementaire de 2015 qui pointait la difficulté que représentait (du point de vue de ses rédacteurs) la situation des EPCI dont

la dotation d'intercommunalité avait été intégralement ponctionnée par la contribution RCP et devaient par conséquent acquitter un prélèvement sur leurs recettes courantes. Elle consiste à gratifier d'une attribution minimale de 5 € par habitant tous les EPCI à dotation nulle ou qui émargent en-deçà de ce plancher, à l'exception toutefois de ceux qui affichent un potentiel fiscal supérieur à deux fois la moyenne de leur catégorie. En tout état de cause tous continueront de supporter les prélèvements de fiscalité qui leur étaient appliqués sur la part de la contribution RCP excédant leur dotation d'intercommunalité.

Loin de corriger une injustice, cette remise à niveau revêt au contraire une dimension anti-péréquatrice. Elle consiste effectivement à accorder un coup de pouce aux EPCI à dotation d'intercommunalité nulle qui sont généralement ceux qui affichaient une dotation initiale faible en raison de l'importance de leurs bases fiscales ou plus rarement de la faiblesse de leur niveau d'intégration.

c. L'introduction du critère revenu dans la formule de calcul.

La réforme ne revient pas sur la structure de la dotation d'intercommunalité qui demeure répartie en deux parts : une dotation de base représentant 30% de l'enveloppe totale et une dotation de péréquation qui en absorbe 70%. La nouveauté réside dans l'introduction dans le calcul de cette dernière du revenu par habitant, comparé à la moyenne nationale. Les autres critères (population, CIF et potentiel fiscal, ce

dernier étant toujours comparé à la moyenne de la catégorie) demeurent quant à eux inchangés.

La loi de finances pour 2019 aménage par ailleurs la formule de calcul du CIF des communautés de communes au sein duquel seront intégrés la redevance d'assainissement à compter de 2020 puis les produits de ventes d'eau en 2026, en cohérence à l'extension progressive de leurs compétences obligatoires. Bizarrement, le texte ne procède pas à une harmonisation parallèle des composantes du CIF des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles, qui s'il tient bien compte du tarif d'assainissement depuis 2000 continuera de négliger la redevance d'eau potable.

d. Règles d'évolution de l'enveloppe dévolue à la dotation d'intercommunalité.

La loi de finances pour 2019 prévoit que l'enveloppe globale soit revalorisée de +30 M€ chaque année. A cette trajectoire s'ajoutent deux majorations propres à l'exercice 2019 :

- un abondement de +29 M€ destiné à financer la remise à niveau des EPCI en DGF « négative »,
- et une seconde majoration de +7 M€, qui doit quant à elle permettre de couvrir le coût de la dérogation accordée en 2019 aux EPCI changeant de catégorie (voir ci-dessous).

Au total, le coût de la réforme de la dotation d'intercommunalité s'élève donc à 66 M€, intégralement financés à l'intérieur de la DGF du bloc communal (c'est-à-dire répercutés sur l'ensemble

des communes et des EPCI, à travers une réduction des traditionnelles variables d'ajustement dont fait partie la dotation de compensation).

En creux cette disposition introduit un changement de logique par rapport à la période précédente : l'Etat s'engage désormais sur une augmentation en volume de la dotation (de +30 M€ annuels donc), censée absorber la croissance de la population intercommunale dans les années à venir. Il en découlera un abondement de l'enveloppe à répartir si cette dernière croît moins rapidement et une pression sur les valeurs de point dans le cas contraire. Par ailleurs la contribution au redressement est interrompue jusqu'à nouvel ordre, et la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 dispose que les éventuelles reprises financières qui pourraient être appliquées dans le cadre du processus de contractualisation aux collectivités qui ne rempliraient pas leur objectif de dépense seront directement ponctionnées sur leurs recettes fiscales.

e. Le maintien d'un important dispositif de garanties.

Les variations de dotation induites par la réforme seront toutefois en partie neutralisées par le maintien de nombreux mécanismes de garantie, qui recyclent une partie du dispositif existant. Ainsi :

- Le CIF des métropole sera systématiquement majoré de +10% pour le calcul de la dotation de base et de la dotation de péréquation.
- En outre, et pour tous les EPCI

$$\text{Dotation de péréquation} = \left[\frac{\text{Revenu par habitant national moyen}}{\text{Revenu par habitant de l'EPCI}} + \frac{\text{Potentiel fiscal moyen de la catégorie}}{\text{Potentiel fiscal de l'EPCI}} \right] \times \text{Population} \times \text{CIF} \times \text{valeur de point}$$

cette fois-ci, le CIF pris en compte sera plafonné à 60%.

- Les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération qui présentent un CIF supérieur à 35% (soit peu ou prou la moyenne actuelle des communautés d'agglomération) et les communautés de communes dont le coefficient excède 50% bénéficieront d'une garantie de non baisse de leur dotation par habitant – alors que ces mêmes seuils étaient fixés respectivement à 50% et 60% en 2018.

- Par ailleurs tous les EPCI dont le potentiel fiscal excède 60% de la moyenne de leur catégorie se verront aussi appliquer une garantie de non baisse – pour un seuil précédemment fixé à 50%.

- Les garanties spécifiques accordées aux EPCI issus de fusion sont maintenues telles quelles.

- Enfin l'évolution de la dotation demeure lissée dans le temps : les baisses de dotation par habitant sont limitées à -5% et les hausses à +10% d'une

année sur l'autre (contre +20% jusqu'alors). A titre dérogatoire, la loi prévoit toutefois d'exonérer de ce plafond les EPCI changeant de catégorie au 1er janvier 2019.

Ces garanties étaient probablement indispensables pour rendre la réforme acceptable aux plus grands EPCI, qui émargeaient jusqu'alors à des tarifs moyens bien supérieurs à la moyenne. Plusieurs d'entre elles ont d'ailleurs été renforcées en cours d'examen parlementaire, conformément au souhait manifesté par les représentants des grandes villes et des agglomérations : ainsi le seuil de garantie sous condition CIF était-il fixé à 40% dans la version initiale du projet de loi de finances, et le plafond de potentiel fiscal à 50% de la moyenne nationale. Mais leur maintien, en plus de générer de non négligeables effets de seuil, pourrait gripper l'ensemble du système sous 3-4 ans. Même en tenant compte de la hausse annuelle de +30 M€ prévue par la loi de finances pour 2019, les garanties pourraient effectivement absorber une part croissante de l'enveloppe si les communautés se lançaient dans une

« course au CIF » afin d'atteindre le seuil fatidique de 35% ou de 50%, au risque que le solde restant ne s'avère insuffisant pour financer la dotation des autres EPCI.

2. Incidences pour les EPCI à fiscalité propre

En 2018, la DGF intercommunale représentait 6,5 Md€, dont :

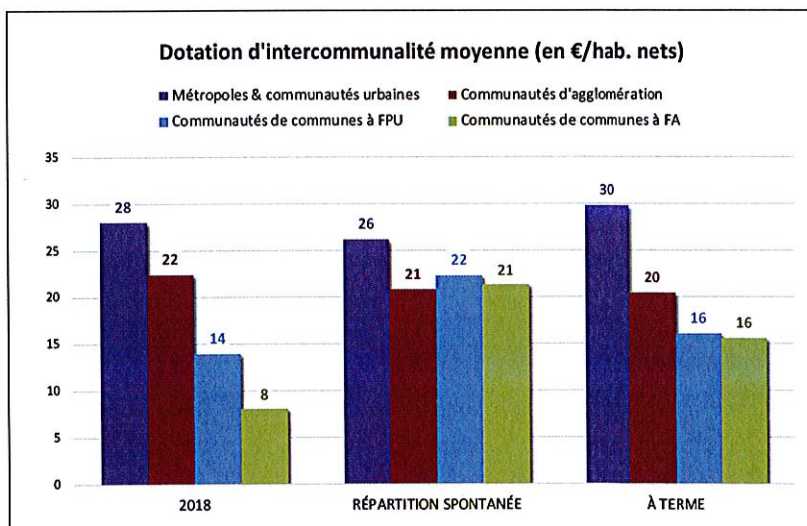
- 5,0 Md€ de dotation de compensation, dont les règles de répartition n'ont donc pas été modifiées par la loi de finances pour 2019,

- 3,3 Md€ de dotation d'intercommunalité,

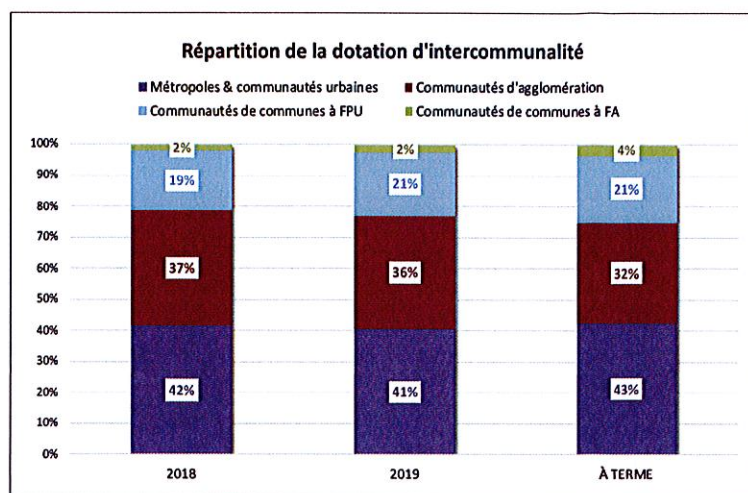
- et -1,8 Md€ de contribution au redressement des comptes publics ponctionnés sur la dotation d'intercommunalité : sur ce total 36 M€ (soit 2% du total) font toutefois l'objet d'un prélèvement sur les recettes fiscales des EPCI dont la dotation a d'ores et déjà été intégralement absorbée.

La réforme porte donc sur une enve-

Graphique 2 : Dotation d'intercommunalité moyenne



Graphique 3 : Répartition de la dotation d'intercommunalité



loppe de 1,5 Md€ (soit : la différence entre la dotation d'intercommunalité et la contribution RCP), abondée de +66 M€ en 2019, puis de +30 M€ chaque année à partir de 2020. Celle-ci représente une dotation moyenne nette de 21 € par habitant, qui devrait peu ou prou se stabiliser à ce niveau dans les années à venir, sauf à ce que la trajectoire d'augmentation d'ores et déjà décidée par l'Etat excède la progression de la population intercommunale.

L'exercice de prévision auquel ont tâché de se livrer les services de l'Etat comme les associations d'élus et les gestionnaires locaux s'est heurté à une difficulté importante, qui tient au calcul des CIF 2019. Rappelons en effet que, la plupart des EPCI ayant subi des modifications de périmètre et/ou des changements de catégorie au 1er janvier 2017, les coefficients utilisés pour répartir la DGF 2018 (les derniers connus à ce jour) ne tiennent pas compte des dépenses de transfert 2017 et sont donc déformés par rapport à leur régime de croisière, qu'ils ne devraient donc atteindre que cette année.

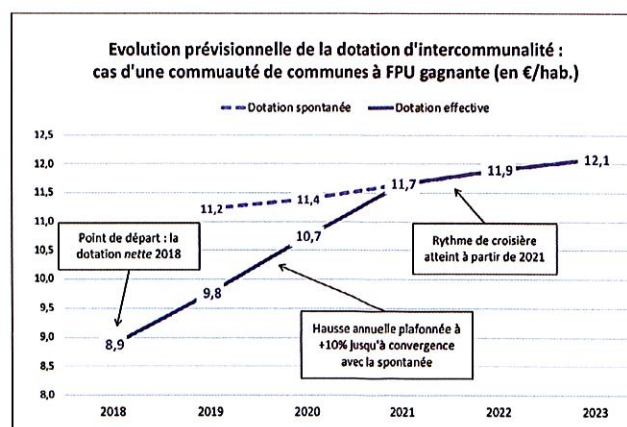
Pour autant, une première projection

établie en tenant compte des attributions de compensation versées/reçues en 2017 montre que la réforme conduirait à une réallocation substantielle de l'enveloppe de 1,5 Md€. En 2018, les dotations moyennes nettes (après contribution RCP) attribuées à chaque catégorie s'échelonnaient de 8 € à 28 € par habitant. Le seul jeu des critères de répartition conduirait à un nivellement des dotations « spontanées » autour de la moyenne (21-22 € par habitant), ou légèrement au-dessus pour les métropoles et les communautés urbaines dont le CIF est bonifié de +10%. Les

garanties de non baisse attribuées sous condition de potentiel fiscal et de CIF maintiendraient toutefois une forme de hiérarchie entre les différentes catégories d'EPCI, et atténueraient les effets redistributifs de la réforme. Ainsi :

- 2/3 des communautés urbaines et des métropoles bénéficieraient d'une garantie de stabilité de leur DGF et seraient donc durablement immunisées contre les effets de la réforme. Cette catégorie ne contiendrait en outre qu'un seul EPCI perdant.

Graphique 4 : Evolution prévisionnelle de la dotation d'intercommunalité



- De même, un peu plus de 1/3 des communautés d'agglomération seraient sous garantie, contre 40% de gagnants et 25% de perdants.

- La réforme serait plus favorable pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (3/4 de gagnants) et surtout pour les communautés à fiscalité additionnelle (près de 90% de gagnants), même si la convergence vers les dotations réévaluées ne serait que progressive du fait du plafond d'augmentation annuel de +10%.

3. Quelques pistes de flexion pour l'avenir en guise de conclusion

Il ressort de ces premières simulations que la réforme orchestrée par la loi de finances pour 2019 procède bien à une réallocation d'une partie des moyens de la dotation d'intercommunalité vers le monde rural (ou plus précisément vers les communautés de communes à fiscalité additionnelle). Mais l'objectif est atteint au prix de la multiplication de mécanismes atténuateurs qui ont pour effet de sanctuariser la position de la

plupart des grandes communautés et surtout qui dilueront l'entrée en vigueur du nouveau régime sur une longue période, qui pour certains EPCI atteindra 10 ou 20 ans ! Les communautés à CIF élevé subiront également un coût d'opportunité qui tient au fait que, si elles bénéficieront des garanties de non baisse introduites par la loi de finances pour 2019, leur spontanée sera généralement revue à la baisse : les transferts de compétences mis en œuvre sur leur territoire ne seront donc plus « payants » en termes de DGF. Les grands perdants de la réforme restent toutefois les communautés d'agglomération et les communautés de communes à FPU trop faiblement intégrées pour bénéficier de la garantie de non baisse, et qui seront donc fortement incitées à gonfler leur CIF dans les années qui viennent ... au risque de gripper l'ensemble du système.

Même sans attendre cette échéance, une évolution des curseurs n'est pas inenvisageable à court terme.

D'une part le projet de réforme de la DGF des communes abandonné en

2016-2017 reste dans les tiroirs, et le gouvernement n'exclut pas il y a encore quelques semaines de l'intégrer au menu du projet de loi spécifique aux finances locales initialement annoncé au printemps pour régler le sort de la taxe d'habitation mais dont le contenu et le calendrier d'adoption sont désormais suspendus aux développements du « grand débat ».

D'autre part la réforme de la TH (quelle que soit son ampleur exacte) imposera d'adapter le calcul du potentiel fiscal des EPCI, ce qui fera inévitablement varier le positionnement de chaque communauté dans la répartition de la dotation d'intercommunalité. La réforme de 2019 n'était donc peut-être que le premier épisode d'un feuilleton qui vient de démarrer ...

Vivien GROUD

© 2019 - Création graphique & impression - Agence Créatis - 01 30 46 60 02

Les douze derniers numéros d'Expertises Financières Locales

- N°62 (hiver 2013-2014) : Les dispositions financières relatives aux métropoles dans la loi MAPTAM
- N°63 (printemps 2014) : Audit et prospective de début de mandat : quelle méthode ? quels enjeux ?
- N°64 (été 2014) : La péréquation départementale
- N°65 (automne 2014) : Fonds de soutien aux emprunts toxiques : quelles décisions à prendre avant le 15 mars, et après cette date ?
- N°66 (hiver 2014-2015) : Les reversements communautaires : attributions de compensation et dotations de solidarité communautaire dans le nouvel environnement législatif
- N°67 (Printemps 2015) : Les nouveaux exécutifs départementaux : du sursis institutionnel au coup de grâce financier ?
- N°68 (été 2015) : La « commune nouvelle » : une bonne nouvelle financière ?
- N°69 (automne 2015) : focus sur plusieurs dispositions de la loi NOTRe intéressant les finances locales.
- N°70 (printemps 2016) : Le projet de réforme de la dotation globale de fonctionnement du bloc communal.
- N°71 (printemps 2017) : La révision des valeurs locatives cadastrales
- N°72 (été 2017) : Les transferts de compétences au sein des intercommunalités élargies : mode d'emploi
- N°73 (hiver 2018) : faut-il contractualiser et comment ?

Les anciens numéros d'Expertises Financières Locales peuvent être adressés gratuitement à toute collectivité qui en fait la demande sur le site internet du Cabinet Michel Klopfer. (www.cabinetmichelklopfer.fr)

Envoyé en préfecture le 01/08/2019

Reçu en préfecture le 01/08/2019

Affiché le



ID : 080-200070969-20190731-2019073102-DE