

**VILLE DE QUIMPER
CONSEIL MUNICIPAL**

—————
Séance du 24 juin 2021
Rapporteur :
Monsieur Jacques LE ROUX

N° 2

ACTE RENDU EXECUTOIRE

compte tenu de :
- la publicité (par voie d'affichage), pour une durée de deux mois,
à compter du : 29/06/2021
- la transmission au contrôle de légalité le : 29/06/2021
(accusé de réception du 29/06/2021)

*Acte original consultable au service des assemblées
Hôtel de Ville et d'agglomération
44, place Saint-Corentin – CS 26004 - 29107 Quimper Cedex*

Pacte fiscal et financier - Avis de la commune de Quimper sur le premier volet

—————
**Quimper Bretagne Occidentale a décidé de s'engager dans l'adoption d'un pacte
fiscal et financier pour remplacer et succéder au précédent pacte.**

Codifié au III de l'article L. 5211-28-4 du CGCT, le pacte trouve à s'appliquer :

« Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale soumis aux dispositions fiscales de l'article 1609 nonies C du code général des impôts est signataire d'un contrat de ville tel que défini à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, il doit, par délibération, adopter, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. »

A défaut de pacte, une Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) est instituée obligatoirement par l'EPCI au profit de la ou des communes comportant un Quartier Prioritaire, ce qui est le cas de QBO avec le quartier de Kermoysan sur la commune de Quimper.

Pour élaborer ce pacte, un groupe de travail a été constitué à l'automne 2020. Celui-ci est venu affiner les objectifs du pacte, a procédé à la sélection d'une AMO et a travaillé sur les éléments de diagnostic et de scénario.

Le groupe de travail a affiné les objectifs poursuivis par le pacte, au-delà des éléments légaux déjà présents, le pacte doit :

- éviter l'instauration automatique d'une DSC au profit de la ville centre par l'absence d'un pacte ;
- permettre d'élaborer un diagnostic financier partagé entre EPCI et communes, pour connaître les forces et faiblesses du territoire et construire des stratégies financières partagées (rétrospective, prospective financière) ;
- partager l'historique de l'évolution des dotations, flux financiers et fiscalité ante et post fusion, sur l'ensemble du territoire, ainsi qu'un regard sur le SIVOM CCPG ;
- analyser la capacité de financement et le financement du projet de territoire (en lien notamment avec la construction de la PPI de QBO) ;
- proposer de travailler à une amélioration de la solidarité financière et fiscale du territoire.

C'est le cabinet RCF qui a été retenu par le groupe de travail pour l'assister dans l'élaboration du pacte.

Le travail sur le pacte est constitué de deux phases, la première est de revenir sur les effets de la fusion et travailler au rétablissement des effets négatifs qu'elle a provoqué sur les équilibres financiers de certaines communes. Un premier volet du pacte pourrait être adopté à son issue.

La deuxième phase est de travailler sur la mise à jour de la prospective financière en lien avec le financement du projet communautaire et la nécessité d'un pilotage financier concerté du territoire. Le deuxième volet du pacte serait adopté à l'issue de cette deuxième phase.

L'objet de la présente délibération porte sur la première phase.

Le groupe de travail a travaillé depuis le mois de mars avec 4 réunions du groupe pour comprendre les mécanismes financiers des intercommunalités, les effets de la fusion, les scénarios de compensation ainsi qu'une première approche de la prospective (cette dernière doit être affinée).

Le groupe de travail a présenté ses travaux lors d'un bureau communautaire le 3 juin 2021, travaux portant sur le traitement des effets de la fusion, notamment du point de vue des pertes et gains en matière de dotations et de fiscalité sur les communes de Briec, Edern, Landrevarzec, Landudal, Langolen et Quéménéven, partager le constat et travailler sur des pistes de résolution (assiette de compensation, quotité, et mécanismes de compensation).

Après un rappel des mécanismes en jeu, le scénario de traitement des effets de la fusion, retenu et proposé par le bureau communautaire, sera présenté avant d'indiquer les

étapes permettant l'adoption de ce premier volet, qui interviendra formellement à l'automne après concertation des communes.

I – Les mécaniques financières à l'œuvre lors de la fusion

A – Dotations et création SIVOM

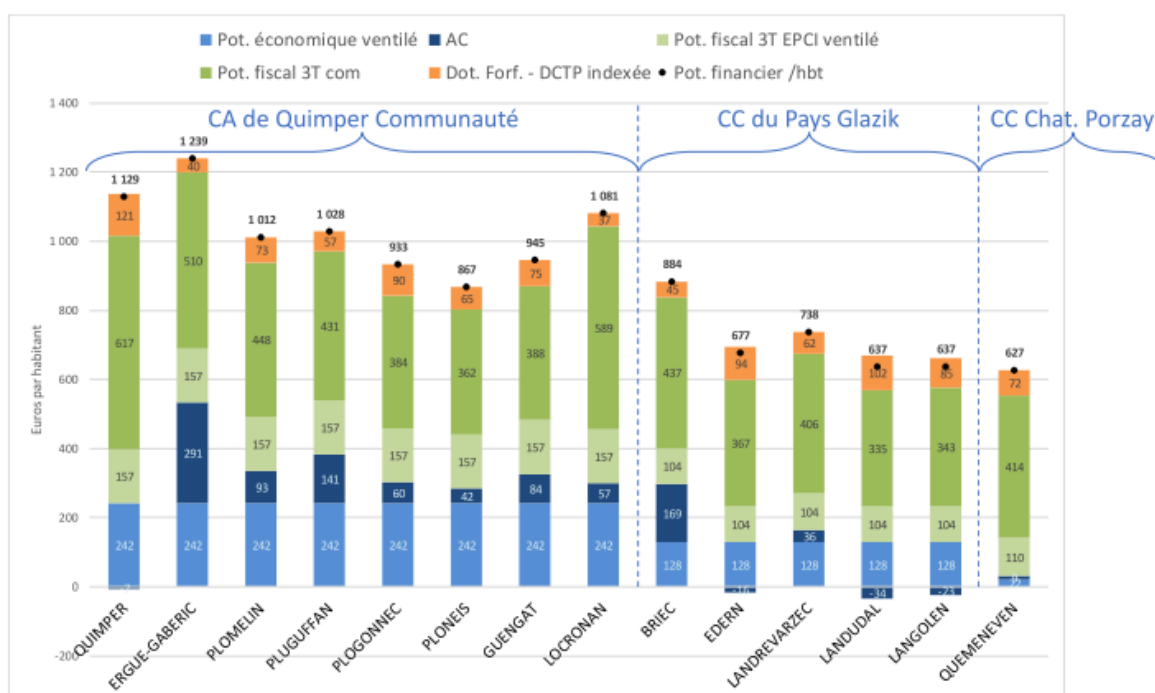
Pour le calcul des dotations, dotation forfaitaire et dotation de péréquation de la DGF, un indice appelé le potentiel financier est utilisé. Il est le reflet de la richesse de la commune et de l'EPCI à laquelle elle appartient.

Avant la fusion, chacun des EPCI avait un périmètre financier propre. Ainsi celui de la CCPG était considéré comme relativement pauvre et celui de QC relativement riche. Ce dernier représentait 90 % de la population du nouveau territoire et plus de 90 % de la richesse fiscale.

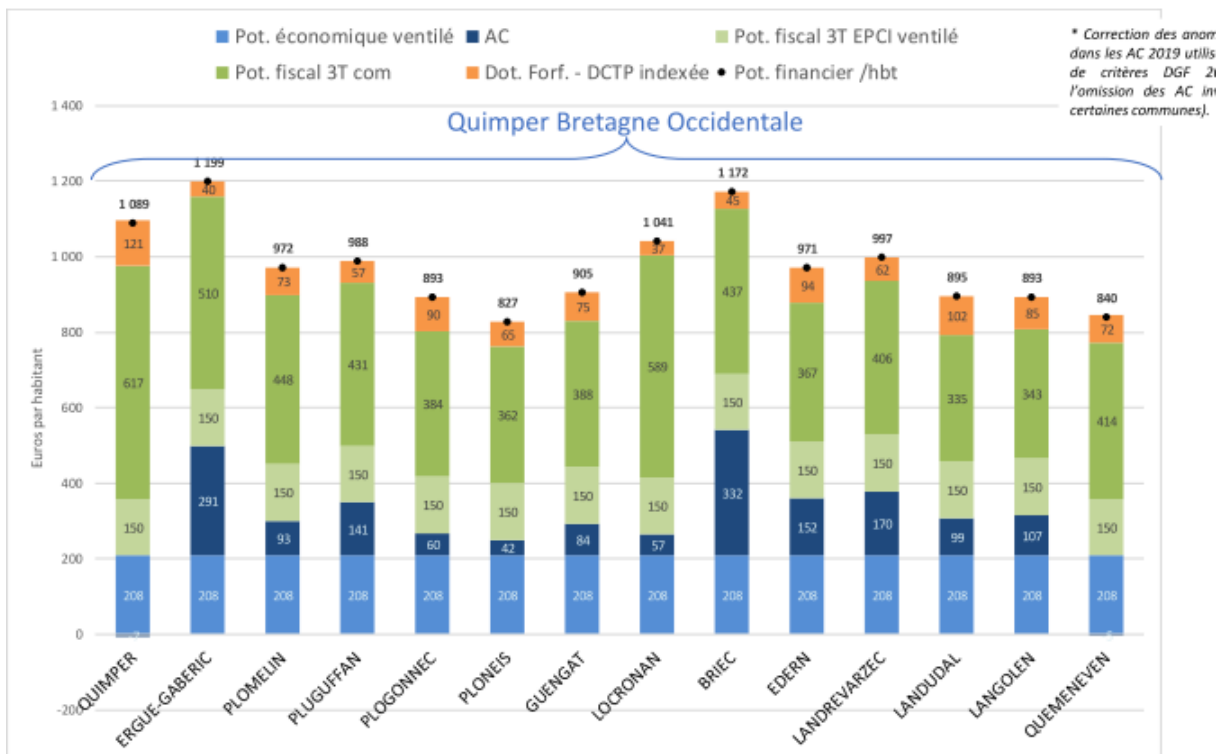
Comme cette richesse fiscale et financière de l'EPCI a été fusionnée, et que l'ex-QC représentait la masse écrasante, cette richesse fiscale et financière n'a que peu bougé par rapport à celle de QC.

Conséquence, re-ventilée dans les potentiels des communes, cette richesse fiscale a conduit à ce que les communes de l'ex-Quimper Communauté soient un tout petit peu moins riches et que les communes de l'ex-CCPG (et Quéménéven) soient beaucoup moins pauvres et par des effets de seuil se retrouvent même plutôt considérées comme riches.

Le potentiel financier sans fusion :



Le potentiel financier avec fusion



Les transferts spécifiques à la fusion et notamment la constitution de SIVOM ayant impacté le montant des AC qui entrent dans le calcul de cette richesse fiscale, le phénomène a même été amplifié.

Ainsi pour la commune de Briec par exemple le potentiel financier est passé de 884 € à 1 172 € par habitant (dont 162 €/hab au titre du SIVOM et 100 €/hab au titre potentiel fiscal EPCI).

Ce mécanisme est au cœur des baisses importantes de la DGF des communes.

À noter que les dotations ont des seuils d'éligibilité. Spécificité du territoire, les communes de l'ex-CCPG et Quéménéven fleurent avec ces seuils d'éligibilité et la puissance des évolutions de potentiel les ont mises sous les seuils d'éligibilité, perdant ainsi les dotations.

L'évolution du potentiel financier de la commune de Quimper lui a permis de rester dans le seuil d'éligibilité, et de voir sa dotation confortée et augmentée.

Ce sont ces conséquences que RCF a calculé.

À noter enfin que le mécanisme ne s'est pas fait à l'intérieur de l'EPCI dans le calcul des dotations mais dans un classement national entre communes de même strate. Il n'y a pas eu un effet de vase communicant à l'intérieur du territoire mais au niveau national. *Ainsi ce n'est pas un jeu de vase communicant qui s'est déroulé au sein de l'EPCI mais bien un effet collatéral avec les passages de seuil regroupant les communes de même strate de l'ensemble du territoire national !*

L'EPCI pour sa part a connu un gain de 610 K€ au travers de la fusion sur la DGF, par l'intégration des habitants des communes relevant de communautés de communes dans le giron d'une communauté d'agglomération.

bilans sur DGF spontanée								
Bilans 2018								
Milliers d'euros	DSR Bourg centre	DSR péréq	DSR cible	DNP 1ère part	DNP part maj.	DSU	Dot. forf.	Total DGF 2018
QUIMPER				144	225	9		379
ERGUE-GABERIC		2						2
PLOMELIN		3		16				18
PILUGUFFAN		3		11				14
PLOGONNEC		2		5				7
PLONEIS		2		3				5
GUENGAT		1						1
LOCRONAN		1						1
BRIEC	-94	-19		-66	-38			-216
EDERN	-37	-7	-72	-48	-11			-174
LANDREVARZEC	-31	-7		-22	-10			-70
LANDUDAL		-3	-35	-15	-5			-59
LANGOLEN		-3		-14	-4			-21
QUEMENEVEN		-2	-37	-19				-58
Total	-162	-28	-144	-5	157	9		-173
Ex CA Quimper		12		179	225	9		426
Ex CC Glazik	-162	-38	-107	-165	-68			-540
Quéménéven		-2	-37	-19				-58
Glazik + Quém.	-162	-41	-144	-184	-68			-599

B – Le FPIC

La fusion a occasionné un bouleversement sur le FPIC. C'est un fonds national de péréquation qui est alimenté par des ensembles intercommunaux (communes et EPCI) visant à redistribuer ces sommes à d'autres ensembles intercommunaux sur une enveloppe fermée. On peut être contributeur et bénéficiaire en même temps, les critères de prélèvement et de bénéfice étant légèrement différents.

Avant la fusion, l'ex-Quimper Communauté était contributeur, l'ex-CCPG et Quéménéven étaient bénéficiaires.

Avec la fusion, il y a eu un gain global pour le territoire mais une perte pour les communes de l'ex-CCPG et Quéménéven, qui sont devenues contributrices.

Dès 2017, une compensation versée par l'agglomération aux communes de 163 K€, soit l'écart de perte constaté entre 2016 et 2017, a été mise en place au travers du mécanisme dérogatoire (délibération annuelle). Avec la fin des garanties par les lois de finances, cette possibilité, reconduite en 2018 et 2019, s'étiolle. Seuls 133 K€ ont pu être compensés en 2020 par le biais unique des dispositions du FPIC. À terme cette compensation en interne à la répartition du FPIC ne sera plus possible. La compensation ne pourrait intervenir que par le biais d'autres mécanismes.

C – La fiscalité

La fusion s'est traduite par des taux uniques de fiscalité, des taux moyens pondérés.

Fiscalement, cela a conduit à une baisse globale de la contribution fiscale pour les contribuables des communes du Pays Glazik (190 K€) et une hausse de 23 K€ sur Quéménéven. Une légère hausse a été constatée sur les communes de l'ex-Quimper Communauté.

La perte budgétaire aurait pu être en partie compensée par une hausse des taux d'impositions à due concurrence du gain fiscal pour les contribuables, rendant neutre ainsi pour la contribution des contribuables.

Ce gain fiscal pourrait venir en diminution de l'assiette à compenser.

D - Récapitulatif des éléments possibles de l'assiette de compensation

Référence 2018 Milliers d'euros	Assiette DGF (bilan spontané large (yc Effet DF n+1))							Assiette FPIC	Assiette Capacité fiscale	
	DSR Bourg centre	DSR péréq	DSR cible	DNP 1ère part	DNP part maj.	DSU	Dot. forf. N+1			Total DGF large
QUIMPER				144	225	9	25	404	313	-37
ERGUE-GABERIC		2					4	5	41	3
PLOMELIN		3		16			3	21	20	-2
PLUGUFFAN		3		11			2	16	18	-1
PLOGONNEC		2		5			2	8	14	-1
PLONEIS		2		3			1	6	10	-1
GUENGAT		1					1	2	8	-1
LOCRONAN		1					1	1	4	0
BRIEC	-94	-19		-66	-38		-20	-237	-47	95
EDERN	-37	-7	-72	-48	-11		-7	-181	-34	39
LANDREVARZEC	-31	-7		-22	-10		-7	-77	-25	26
LANDUDAL		-3	-35	-15	-5		-3	-62	-16	14
LANGOLEN		-3		-14	-4		-4	-25	-15	15
QUEMENEVEN		-2	-37	-19			-3	-61	-29	-23
Total	-162	-28	-144	-5	157	9	-6	-180	264	127

Ajout de la commission communautaire « Finances et évaluation » du 9 juin 2021 :

Les calculs liés à la compensation avec la référence 2018 prennent en compte un effet conjoncturel, pour la seule commune de Landudal, qui, en dehors même de la fusion, de par les effets de seuil, se retrouvait éligible pour la seule année 2018 à la DSR cible pour 35 K€ (elle ne l'était pas en 2017). Éligibilité qui a été perdue dès 2019 et les années suivantes.

Il est donc proposé de rectifier la base de référence de 2018 de Landudal en retranchant 35 K€ constitutifs de la DSR de la base de compensation et de modifier en conséquence les éléments de calcul dans la répartition du financement des compensations.

II - Les propositions sur la compensation des effets fusions

A - Les mécanismes de compensation possibles

L'Attribution de Compensation (AC) et la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) :

L'AC : historiquement l'AC est, en recette, une compensation de la fiscalité professionnelle transférée des communes aux EPCI. Elle est fixée avec la référence de l'année précédant le transfert financier. L'AC charge correspond au transfert financier des communes lors d'un transfert de compétence pour constater que c'est désormais l'EPCI qui supporte la charge. Elle est fixée elle aussi sans évolution au niveau du coût net des charges constaté l'année précédent d'un transfert de compétence.

On peut néanmoins revenir exceptionnellement sur les AC.

Une modulation des AC en revenant partiellement les AC telles qu'elles sont constituées aujourd'hui pourrait être opérée, tant pour prélever les communes gagnantes à la fusion (sous réserve de leur accord) que pour reverser aux communes à compenser.

L'attribution libre des AC doit être votée à la majorité des 2/3 du conseil communautaire puis approuvée par les conseils municipaux des communes entrant dans le champ de cette AC libre.

Une **DSC** peut également être instituée, dont une part (65 % au maximum) peut servir à compenser.

À noter que dans ce cas il convient, pour ouvrir cette compensation par la DSC, de réserver une part obligatoire avec critères précis ouverte à toutes les communes (35 %).

La DSC est soumise au vote de l'assemblée délibérante à la majorité des 2/3 du conseil communautaire, il n'y a pas de passage en commune, elle est délibérée chaque année.

B – Les éléments retenus pour le scénario de compensation

1 –Retenir l'année de référence sur la dotation spontanée

L'année de référence 2018 est retenue pour les calculs.

En effet, l'année 2018 est celle qui permet d'apprécier les effets pleins et entiers sans pour autant faire apparaître certains gains théoriques non perçus. Nous nous situons au moment de la fusion.

L'effet DSR cible sur Landudal a été neutralisé, conformément au vœu exprimé par la commission communautaire « Finances et évaluation » (une compensation en une seule fois, de 35 K€ sera néanmoins versée à Landudal).

2 –La prise en compte du FPIC dans l’assiette de compensation

Dès 2017, 165 K€ ont été compensés.

Il est proposé de retenir cette somme

3- La prise en compte des gains pour le contribuable

167K€, dont 190 K€ pour les communes de l’ex-CCPG et une perte de 23 K€ sur Quéménéven.

4 – Une quotité de compensation de 100 % de cette assiette.

5 – Quel mécanisme mettre en place ?

Une répartition à 50/50 de l’AC et de la DSC a été retenue. Elle permet de répartir la charge financière et ne pas obérer la capacité financière de l’agglomération à déployer son projet communautaire et ses investissements.

6 - Une clause de revoyure sur la partie effet constitution du SIVOM :

Si celui-ci venait à évoluer, le service porté par QBO (service commun ou transfert de compétence), avec une diminution des AC des communes de l’ex-CCPG, alors la compensation sur cette partie-là deviendrait caduque, les communes récupérant la perte de DGF. Le montant de l’impact SIVOM sur les pertes et donc les compensations sont de 113K€.

Une annexe au pacte fiscal serait prévue, permettant de donner les enjeux et les mécanismes de revoyure.

C- Le scénario proposé

Le scénario de base :

Le financement passe pour moitié par les communes ayant eu des gains avec la fusion pour 321 K€, dont la commune de Quimper (254 K€) et l’autre moitié par QBO au travers d’une DSC. Le cout pour l’agglomération est de 494 K€ (321 K€ de DSC compensatoire et 173 K€ de DSC critères légaux minimum).

L’accord des communes de l’ex-Quimper Communauté est nécessaire dans cette hypothèse, notamment pour le prélèvement sur AC.

À noter qu’une compensation en une seule fois, pour la seule année 2018, du montant de la DSR cible de 35 K€ sera versée à la commune de Landudal.

L’ensemble des problématiques avec néanmoins l’introduction d’une clause de revoyure sur l’incidence AC/DGF du SIVOM : si celle-ci venait à être réglée, les communes de l’ex-CCPG retrouveraient une partie des pertes et de ce fait la compensation devrait être revue sur cette partie (jusqu’à une hauteur potentielle de 113 K€).

50/50	avec	ssiette DGF	ssiette FPIC	ffet capacité fiscale	ssiet. Comp. Brute	ssiette nette 100 %	ransfert D'AC com.	DSC compensatoire	ffet résiduel sur100 %
per	Quim	404	133	37	80	80	254	0	26
	Ergué-Gabéric	5	1	4	9	9	19	0	0
	Plome	21	20	2	9	9	15	0	4
	Plugufan	16	18	1	3	3	13	0	0
	Plogon	8	41	1	1	1	8	0	3
	Ploneis	6	10	1	6	6	6	0	0
	Guengat	2	8	1			4	0	
	Locronan	1	4				2	0	
	Ex-CA Quimper	64	30	40	54	54	321	0	32
	Briec	237	47	5	189	189	4	94	1
	Edern	181	34	9	176	176	8	88	
	Landrevarezec	77	25	6	77	77	8	38	1
	Landudal	62	16	4	63	63	2	32	
	Langolen	25	15	5	24	24	2	12	
	Quemeneven	61	29	23	113	113	7	57	
	ex-CCPG et Quéménéven	643	165	67	642	642	21	321	
	Total	180	64	27	12	12		321	32

SC comp reçue	SC mini critères légaux	SC totale
0	107	07
0	13	3
0	7	
0	7	
0	6	
0	5	
0	3	
0	1	
0	50	50
94	10	04
88	4	2
38	3	1
32	2	4
12	2	4
57	2	9
321	23	44
321	173	94

Après avoir délibéré (7 abstentions ; 41 suffrages exprimés dont 41 voix pour), le conseil municipal décide, à l'unanimité des suffrages exprimés, d'émettre un avis favorable sur le scénario retenu.