

# PACTE FINANCIER ET FISCAL DE LA CIREST ET DE SES COMMUNES MEMBRES

La Communauté Intercommunale Réunion Est (CIREST), communauté d'agglomération, a décidé en 2022 de se doter d'un pacte financier et fiscal afin d'y inscrire les principes généraux des politiques de solidarité et de redistribution des ressources et des charges, avec ses communes membres. La conclusion d'un pacte financier et fiscal entre les communes et leur intercommunalité reste aujourd'hui facultative. Seules les communautés urbaines, les métropoles et plus largement les EPCI signataires de contrats de ville en ont l'obligation, en vertu de la loi n°2014-173 du 21 février 2014.

Par ailleurs, le 15 mars 2022, la Chambre régionale des comptes a délibéré sur les conclusions de son rapport d'observations et prononçait dans ses recommandations de performance que la CIREST trouverait intérêt à « *élaborer dans les meilleurs délais une stratégie planifiée de relèvement de ses ressources fiscales formalisée dans le cadre d'un pacte fiscal et financier avec les communes à la hauteur de ses ambitions de développement et d'offre de services à la population* ». En effet, la chambre complétait que la « *CIREST ne pouvait se dispenser d'un plan pluriannuel de maîtrise de sa masse salariale, et devait profiter de la volonté politique de se transformer d'une intercommunalité de gestion en une intercommunalité de projet pour actualiser son projet de territoire et refonder son pacte de gouvernance sans éluder la question de ses ressources* ».

Dans ce contexte la CIREST a fait appel au cabinet KPMG pour l'accompagner dans l'élaboration de ce pacte financier et fiscal.

Le pacte financier et fiscal est un outil de planification financière et de gestion budgétaire des projets à rayonnement intercommunal, en identifiant les leviers d'actions mobilisables. En d'autres termes, il permet de définir le « bon » niveau de ressources pour chaque niveau de collectivité au regard des compétences transférées, tout en renforçant la péréquation intra-communautaire.

Ce dernier vise plusieurs objectifs:

- Connaître le territoire intercommunal et ses ressources financières et fiscales ;
- Optimiser les recettes de fonctionnement des collectivités tout en maîtrisant la pression fiscale sur les contribuables ;
- Identifier les leviers financiers et fiscaux mobilisables pour dégager de nouveaux moyens d'actions ;
- Corriger les inégalités territoriales et mettre en œuvre le jeu de péréquation ;
- Planifier financièrement des projets à la fois intercommunaux et communaux dans une logique de solidarité.

Le pacte financier et fiscal peut être également l'origine d'un schéma de mutualisation, ce dernier pouvant être élaboré de manière individuelle. Il permet de fixer les principes de fonctionnement et l'organisation des services des différents niveaux de collectivité de manière mutualisée.

L'élaboration du pacte financier et fiscal a d'abord nécessité de qualifier la situation financière depuis 2017 de la CIREST et de ses communes membres de manière consolidée. Ce diagnostic avait pour objectif de permettre de disposer d'une image claire et objective de la situation financière de l'ensemble intercommunal.

Lors du séminaire organisé le 27 janvier 2023 entre les élus et administratifs de la Cirest et de ses communes membres, un travail collaboratif à travers différents ateliers a permis de faire émerger différentes orientations d'élaboration du pacte. Ces échanges avaient pour ambition d'arrêter de manière collégiale les pistes pouvant être intégrées dans le pacte financier et fiscal comme outil à disposition du territoire pour répondre à son ambition de développement.

Les différentes pistes dégagées lors de ce séminaire sont réparties entre deux types d'orientations :

**Orientation 1 : Engager la CIREST dans l'optimisation de sa situation financière pour développer le niveau de services et les projets structurants sur son territoire**

- Réévaluer le niveau des bases minimum de CFE ;
- Faire évoluer annuellement le coefficient multiplicateur de TASCOM jusqu'au maximum légal applicable ;
- Réévaluer le taux de taxe d'habitation sur les résidences secondaires ;
- Conforter l'autofinancement des services publics industriels et commerciaux (SPIC) par la tarification appelée auprès de l'utilisateur.

**Orientation 2 : Développer et consolider les interdépendances financières, fiscales et organisationnelles pour fortifier la solidarité sur le territoire**

- Reverser une partie de la dynamique communale de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue au titre des zones d'activités de la CIREST ;
- Reverser d'une partie de la taxe d'aménagement à la CIREST ;
- Maintenir des fonds de concours descendants (CIREST vers ses communes membres) ;
- Instaurer des fonds de concours ascendants (Communes membres vers la CIREST) ;
- Ne pas impacter les attributions de compensation des communes membres en cas de perte importante et exceptionnelle de fiscalité économique ;
- Elaborer un schéma de mutualisation intercommunal.

Celles-ci ont été soumises à discussion par la CIREST à ses communes membres lors de deux séances de Conférences des Maires, organisées les 23 et 29 février 2024.

Cela a permis au territoire de confirmer ou d'ajuster certaines propositions faites par la CIREST afin d'aboutir à un pacte financier et fiscal partagé.

Suite à une dernière présentation en Conférence des Maires le 23 avril 2024, le Pacte financier et fiscal 2025-2026 a été validé par le Conseil communautaire de la Cirest lors de sa séance du 24 avril 2025.

Les deux pistes retenues relèvent de l'orientation 2 « Développer et consolider les interdépendances financières, fiscales et organisationnelles pour fortifier la solidarité sur le territoire ».

Comme toutes les démarches qui visent à corriger des différences et des inégalités, ce pacte est issu d'une démarche collective. Il sera amené à évoluer et à être adapté, pour accompagner la mise en œuvre des choix politiques retenus par les élus du territoire.

**Le pacte financier et fiscal n'ayant pas de valeur opposable, toutes les orientations adoptées dans ce cadre devront être votées par les voies de délibérations correspondant à chaque levier.**

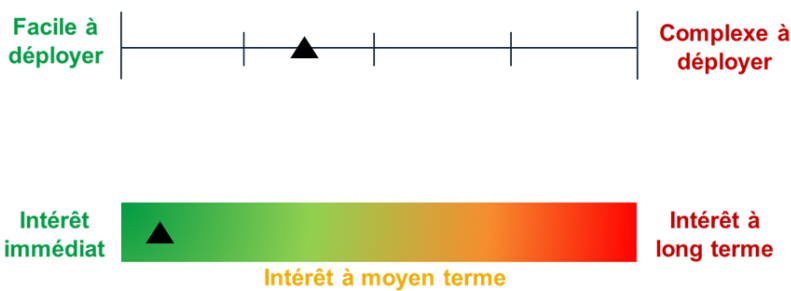
## Piste 1 : Maintenir des fonds de concours descendants (CIREST vers ses communes membres)

Les fonds de concours descendants peuvent contribuer à promouvoir la solidarité financière, à optimiser l'utilisation des ressources et à faciliter la réalisation de projets stratégiques pour les communes membres de la CIREST.

### Principe :

La CIREST établira, à la suite de l'adoption de ce pacte financier et fiscal, un nouveau règlement financier précis de versement de fonds de concours à ses communes membres qui permettra d'**éviter le « saupoudrage » pour soutenir l'investissement local « utile »**.

Cotation selon la complexité de mise en œuvre et la temporalité d'instauration (avis KPMG) :



### Application :

D'après l'article L.5216-5 du CGCT : « VI. Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté d'agglomération et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés.

*Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part de financement assurée, hors subvention, par le bénéficiaire du fonds de concours. »*

Le versement des fonds de concours n'est autorisé par la loi que dans le cas d'EPCI à fiscalité propre.

La CIREST ne pourra pas s'engager à verser les fonds de concours si elle ne justifie pas des critères définis ci-dessous :

- D'une capacité de désendettement inférieure à 6 ans ;  
Et
- D'un fonds de roulement permettant de couvrir a minima 60 jours de charges de personnel.

## Piste 2 : Ne pas impacter les attributions de compensation des communes membres en cas de perte importante et exceptionnelle de fiscalité économique

Afin de consolider la solidarité financière sur son territoire, la CIREST, pourrait ne pas impacter tout ou partie d'une perte importante ou exceptionnelle de fiscalité liée à la diminution de bases professionnelles.

### Principe :

La CIREST s'engage à ne pas impacter les attributions de compensation de ses communes membres en cas de perte importante et/ou exceptionnelle de produit fiscal liée à la baisse des bases professionnelles. Cet engagement sera tenu en fonction de la santé financière de cette dernière et de par la perception de compensation de l'Etat.

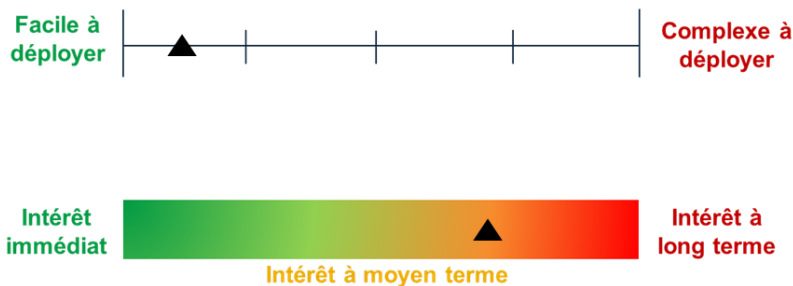
La CIREST devra justifier :

- D'une capacité de désendettement inférieure à 6 ans ;  
Et
- D'un fonds de roulement permettant de couvrir a minima 60 jours de charges de personnel.

En effet, dans le cas où une diminution des bases imposables réduit le produit global disponible des impositions mentionnées au premier alinéa du 2° du V de l'article 1609 nonies C du CGI, l'organe délibérant de l'EPCI peut décider de réduire les montants des attributions de compensation (1° du V de l'article 1609 nonies C du CGI).

**Dans cette hypothèse, l'accord des conseils municipaux des communes dont l'attribution de compensation serait diminuée n'est pas requis. Un vote à la majorité simple de l'organe délibérant du groupement suffit.**

Cotation selon la complexité de mise en œuvre et la temporalité d'instauration (avis KPMG) :



### Application :

La diminution de produit global doit être mesurée en prenant en compte l'ensemble des recettes fiscales au sein d'un panier qui correspond à la fiscalité économique (CFE ; diverses composantes de l'IFER ; TAFNB ; TASCOT). Ainsi il ne s'agit pas de considérer une perte de produit fiscal prise isolément, celle-ci pouvant être compensée par des gains sur d'autres taxes.

Ensuite, la procédure peut être mise en œuvre uniquement pour une perte de recette liée à une perte de base d'imposition. Un EPCI à FPU pourra initier la procédure en cas de diminution des bases imposables découlant du départ d'entreprises du territoire de l'EPCI entraînant une diminution du produit de la fiscalité professionnelle unique.

Par ailleurs, la réduction des attributions de compensation ne peut être effectuée que dans la limite du montant de perte de produit global disponible que l'EPCI a dû assumer.

La réduction peut être prévue soit à l'égard de l'ensemble des communes membres, soit à l'égard de la seule commune sur le territoire duquel la perte de produit global disponible trouve son origine et est dûment constatée.

La diminution de l'attribution de compensation ne peut pas être supérieure au plafond le plus élevé entre 5 % des recettes réelles de fonctionnement et si elle en est bénéficiaire, le montant de la dotation qui vient compenser les collectivités contributrices au FNGIR prévue au VIII du 2.1 de l'article 78 de loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Dans l'hypothèse où la perte de fiscalité économique subie par l'EPCI à FPU est compensée par les mécanismes de perte de bases de CET, de perte de produit d'IFER, ou de solidarité entre les communes et les EPCI à fiscalité propre accueillant une centrale nucléaire ou thermique (cf. I, II et II bis du 3 de l'article 78 de la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 ou III de l'article 79 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019), il peut décider de procéder à cette baisse unilatérale sur plusieurs années.

Dans ce cas, la diminution des attributions de compensation au titre d'une année ne peut dépasser le montant correspondant à la différence entre, d'une part, la réduction du produit global constaté, et d'autre part, le montant des dotations versées au titre de ces mécanismes de compensation.

La baisse des attributions de compensation sur plusieurs années ne peut pas être supérieure au plafond le plus élevé entre 5 % des recettes réelles de fonctionnement et si, elle en est bénéficiaire, le montant du PSR perçu au titre du FNGIR.

En cas de perte importante ou exceptionnelle de produit fiscal économique la CIREST devrait pouvoir bénéficier de mécanismes de compensations pour perte de CET et d'IFER, instaurés par l'article 78 de la loi de finances pour 2010 et modifié par l'article 79 de la loi de finances pour 2019.

Un prélèvement sur recettes de l'Etat sera opéré pour financer les mécanismes de compensation couvrant de telles pertes.

Une perte importante de produit de CET ou d'IFER est effective si la réduction de l'impôt concerné est supérieure à 10 % d'une année sur l'autre et si cela représente au moins 2 % des recettes fiscales de la collectivité.

Le décret n°2019-608 du 18 juin 2019 modifiant le décret n°2012-1534 du 28 décembre 2012 vient qualifier une perte exceptionnelle de produit :

- **Article 1 pour une perte exceptionnelle de produit de CET :**
  - « 1° Une perte de base de CET se traduisant par une diminution du produit de cet impôt supérieure ou égale à 30 % par rapport à celui de l'année précédente ;
  - 2° Une perte de produit de CET résultant d'une perte de produit de CVAE des entreprises dont la somme avec la perte de CFE est, l'année de constatation de la perte de produit de cet impôt ou l'année qui suit, supérieure ou égale à 5 % des impositions [...] perçues l'année qui précède l'année de versement de la compensation de la perte de produit de CFE. »
- **Article 4 pour une perte exceptionnelle de produit d'IFER :**
  - « 1° Une perte de produit d'IFER, supérieure à 5 000 €, se traduisant par une diminution du produit de cet impôt supérieure ou égale à 30 % par rapport à celui de l'année précédente ;
  - 2° Une perte de produit d'IFER supérieure ou égale à 5 % des impositions [...] perçues l'année qui précède la constatation de la perte de produit d'IFER. »

En cas de perte importante, le mécanisme est le suivant, tant pour le produit de CET que pour le produit d'IFER :

- 1<sup>ère</sup> année : 90 % de la perte de produit calculée ;
- 2<sup>ème</sup> année : 75 % de la compensation reçue l'année précédente ;
- 3<sup>ème</sup> année : 50 % de la compensation reçue la première année

En cas de perte exceptionnelle la compensation sera étendue à 5 ans.

En cas de perte exceptionnelle, le mécanisme est le suivant, tant pour le produit de CET que pour le produit d'IFER :

- 1<sup>ère</sup> année : 90 % de la perte de produit calculée ;
- 2<sup>ème</sup> année : 80 % de la compensation reçue l'année précédente
- 3<sup>ème</sup> année : 60 % de la compensation reçue la première année ;
- 4<sup>ème</sup> année : 40 % de la compensation reçue la première année ;
- 5<sup>ème</sup> année : 20 % de la compensation reçue la première année.

La première année est définie comme l'année qui suit celle pour laquelle une perte de produit calculée [...] est constatée. La compensation de perte de produit est versée à compter de cette même année.

La loi de finances pour 2024 dans son article 138 est venu instaurer le même type de mécanismes en cas de perte importante et exceptionnelle des bases professionnelles au titre de la taxe pour le foncier bâti.