

# Comment permettre aux habitants de ViennAgglo de mieux appréhender les grands enjeux des finances locales ?

Avis sur les finances locales et la fiscalité



# Sommaire

Avant propos	p. 3
Bref rappel de l'histoire communautaire	p. 5
Remarques liminaires	p. 6
<ol> <li>Les compétences communautaires :</li> <li>L'information du public</li> <li>Le Pacte Financier et Fiscal</li> </ol>	p. 6 p. 8 p. 9
Analyse de l'évolution des ressources de l'agglomération et son impact sur le modèle de développement de l'intercommunalité et sur le développement du territoire.	p. 10
B - Évolutions possibles au niveau fiscal et financier entre l'intercommunalité et les communes pour permettre un développement cohérent du territoire.	p. 12
• Rendre accessible au plus grand nombre les grands enjeux des finances locales.	p. 20
Conclusion	p. 24
Relevé des 17 propositions	p. 25
Glossaire	p. 27

### Avant propos

# Le Conseil de Développement a été saisi par le bureau communautaire de ViennAgglo le 19 mars 2015 afin :

- **D'analyser l'évolution des ressources** de l'agglomération ces dernières années (évolution récente de la fiscalité locale, réforme de la taxe professionnelle, diminution des dotations de l'État ...) et son impact sur le modèle de développement de l'intercommunalité et sur le développement du territoire.
- **B** D'identifier les évolutions possibles qui pourraient être envisagées au niveau fiscal et financier entre l'intercommunalité et les communes pour permettre un développement cohérent du territoire.

Ce travail demandé au Conseil de Développement sera conduit en parallèle avec la réflexion menée par le bureau communautaire sur l'interdépendance entre communauté d'agglomération et communes dans le but de rechercher une solidarité intercommunale au service du développement du territoire.

Dans ses propositions le Conseil de Développement (CdD) s'attachera tout particulièrement à l'aspect pédagogique afin de **rendre accessible et compréhensible au plus grand nombre les grands enjeux des finances locales.** 

Cette saisine s'inscrit pleinement dans les évolutions prévues par l'article 88 la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République - loi n° 2015-991 du 7 août 2015) qui inscrit les dispositions relatives au Conseil de Développement dans le Code Général des Collectivités Territoriales, en lieu et place de la loi Voynet du 25 juin 1999.

#### «Art. L. 5211-10:

- III.-Le Conseil de Développement s'organise librement.
- IV.-Le Conseil de Développement est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'Établissement Public de Coopération Intercommunale. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à ce périmètre.
- V.-Le Conseil de Développement établit un rapport d'activité, qui est examiné et débattu par l'organe délibérant de l'Établissement Public de Coopération Intercommunale».



Les travaux du Conseil de Développement ont été conduits dans le cadre du groupe de travail « Finances Locales » qui s'est réuni 18 fois, entre juin 2015 et septembre 2016.

Le Groupe de Travail composé de Jean Yves Bourguignon, Bruno Champanhac, Georges Clappaz, Yves Courtemanche, Gérard Croizat, Gérard Geoffray, Gérard Goubin, Alain Jacqueline, Eric Lefrançois, Paul Mélikian, Gérald Prudhomme, Eric Tondeur, était animé par Gilbert Boutté.

#### Il a étudié successivement :

- L'historique de la Communauté d'Agglomération depuis sa création en 2002.
- Les compétences de ViennAgglo.
- La fiscalité locale et plus particulièrement la réforme de la Taxe Professionnelle (TP) de 2010.
- Les budgets de ViennAgglo depuis 2002 et plus particulièrement le bilan du projet *Agglo (à) venir 2009-2015*, l'exercice budgétaire 2014 et les orientations 2015.
- Le rapport d'observations de la Chambre Régionale des Comptes d'Auvergne, Rhône Alpes pour les exercices budgétaires de 2005 à 2010.
- La méthodologie du Pacte Financier et Fiscal, l'exécutif communautaire envisageant de conduire cette démarche pour 2016-2017.
- Le projet « L'Agglo (à) venir 2016-2018 ».
- Le Schéma de Mutualisation 2016-2020 de ViennAgglo.
- L'élaboration du Shéma Départemental d'Amélioration de l'Accessibilité des Services au Public.

Le groupe de travail « Finances Locales » du Conseil de Développement a pu recueillir toutes les informations et éclairages de divers responsables qu'il tient à remercier pour leur disponibilité et leur souci de répondre aux questions du groupe.

#### Il a pu ainsi rencontrer:

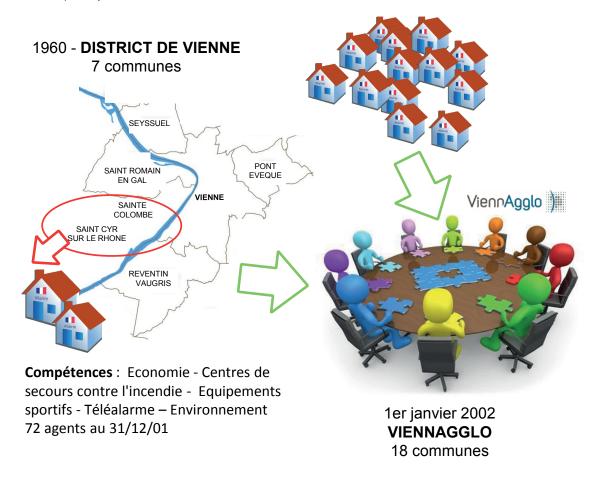
- M. Joseph Sicard, Trésorier
- M. Claude Bour, Directeur Général des Services de ViennAgglo
- M. Guillaume Matray, Directeur des Finances
- Mme Martine Faïta, Vice-Présidente en charge des finances et de l'administration générale
- Mme Sandrine Haudebourg (Expertise Interne) pour une présentation du Schéma de Mutualisation
- Mme Annie Celard (chargée de Mission) pour une présentation de l'élaboration du Schéma Départemental d'Amélioration de l'Accessibilité des Services au Public.

Les travaux du groupe « Finances Locales » se sont enrichis des commentaires et suggestions des membres du Conseil de Développement, Conseil qui a validé le présent avis lors de la séance plénière du 20 juin 2016.

Le groupe de travail tient à remercier Mme Karine Le Borgn' et M. Matthieu Hache qui ont assuré le secrétariat et apporté le soutien logistique à ces travaux ainsi que Marie Febvrel du service communication de ViennAgglo pour la mise en page du présent avis.

# Bref rappel de l'histoire communautaire

La Communauté d'Agglomération du Pays Viennois (ViennAgglo) poursuit, sous une autre forme, l'intercommunalité qui existait depuis 1960, avec le district de Vienne.



Depuis 2002, ViennAgglo regroupe 18 communes, dont une située dans le département du Rhône (Saint Romain en Gal).



#### Communes de ViennAgglo

Commune	Superficie (Hectares)	2010	2011	2012	2013
Chasse sur Rhône	789	5076	5204	5320	5508
Chonas l'Aemballan	742	1563	1575	1587	1599
Chuzelles	1338	2087	2085	2084	2082
Estrablin	2076	3380	3364	3348	3338
Eyzin-Pinet	2845	2243	2254	2274	2277
Jardin	923	2292	2327	2342	2351
Les Côtes d'Arey	2422	1880	1972	1990	2002
Luzinay	1906	2311	2280	2255	2227
Moidie u-Détourbe	1804	1777	1804	1833	1850
Pont-Evêque	880	5186	5144	5124	5139
Reventin-Vaugris	1842	1770	179	1824	1848
Saint-Romain en Gal	1365	1753	1771	1771	1783
Saint-Sorlin de Vienne	995	819	828	836	845
Septème	2183	1784	1778	1785	1816
Serpaise	1144	1460	1491	1539	1588
Seyssuel	968	2023	2037	2048	2058
Vienne	2260	30448	30468	30169	29596
Villette de Vienne	1102	1526	1629	1665	1783
Total	27584	69378	69810	69794	69690

Le Conseil de Développement juge nécessaire, avant de formuler un avis et des propositions relatifs à la saisine, de faire trois remarques liminaires.

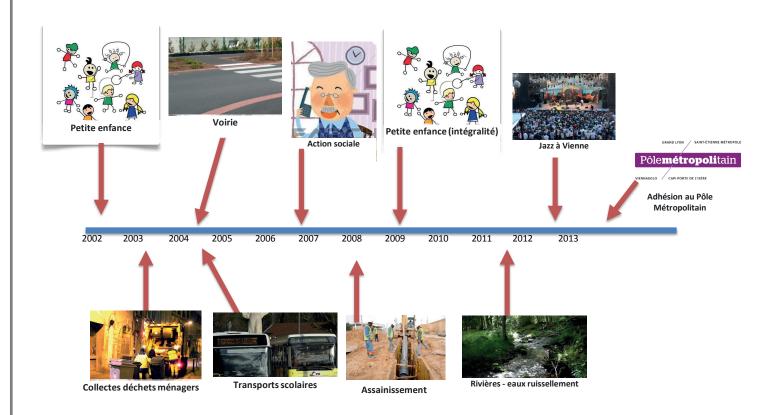
# Remarques liminaires

## 1 Les compétences communautaires :

#### ViennAgglo assure:

- 4 compétences obligatoires fixées par la loi
- 4 compétences optionnelles sur les 6 proposées par la loi
- 9 compétences facultatives à la demande des communes membres.

Ces compétences ont été transférées à ViennAgglo selon le calendrier suivant :

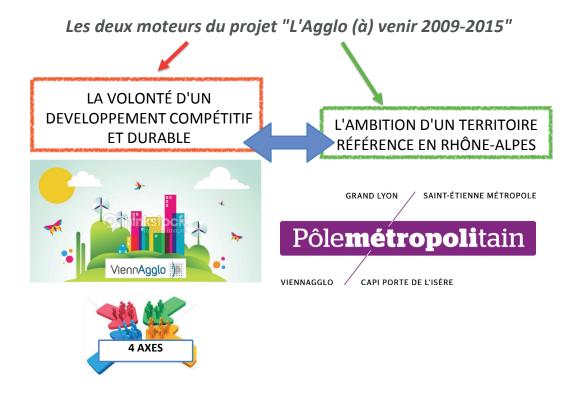


# Les transferts de compétences



### Le Conseil de Développement constate que :

- Le citoyen a une faible connaissance des compétences de l'intercommunalité.
- Le projet « L'Agglo (à) venir 2009-2015 » est construit autour de 2 moteurs : « la volonté d'un développement compétitif et durable » décliné en 4 axes et « l'ambition d'un territoire référence en Rhône-Alpes » qui concerne plus particulièrement le tourisme. Chaque axe regroupe des compétences obligatoires, facultatives et optionnelles. Si une répartition des dépenses par axe est présentée dans les rapports d'activités (sauf dans celui de 2014 où la présentation par axes n'apparaît plus), elle ne concerne que les investissements.



# Les axes du projet "L'Agglo (à) venir 2009-2015"



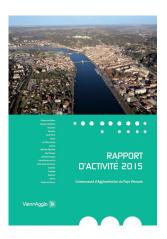


Le Conseil de Développement n'a pas pu isoler clairement les priorités de la politique publique. Le document interne concernant le même projet pour les années 2016-2018 ne permet pas plus de dégager les priorités.

Le Conseil de Développement :

- 1. Juge que les citoyens ne peuvent appréhender la dimension fiscale et financière de l'intercommunalité que s'ils ont une vision claire de la politique publique conduite.
- 2. Estime que le citoyen a besoin d'une vision claire des priorités fixées dans trois domaines :
  - Les compétences qui visent à lui fournir des prestations ou des services,
  - Les compétences qui permettent d'améliorer son cadre de vie,
  - Les compétences qui visent à accroître les richesses du territoire et à permettre d'assurer la pérennité des deux domaines précédents.
- 3. Recommande une plus grande lisibilité des actions conduites pour chacun des axes stratégiques, notamment en distinguant celles relevant exclusivement de la communauté d'agglomération de celles des communes.

### 2 L'information du public



Le Conseil de Développement constate que si le citoyen peut prendre connaissance du rapport d'activité de ViennAgglo, ce dernier ne permet pas de dégager les axes stratégiques et les priorités de la politique publique. Ce document reste davantage destiné à l'information des élus.

L'information principale passe par le magazine Agglomag'.



La page « Les priorités du mandat » d'Agglomag' 35 indique cinq priorités sans reprendre clairement les deux moteurs et les 4 axes du projet 2009-2015, ni sa poursuite avec le projet 2016-2018.



Le Conseil de Développement estime que l'information doit permettre au citoyen d'appréhender les grands axes de la politique publique, leurs finalités et leurs coûts.

Elle doit permettre de répondre à trois questions :

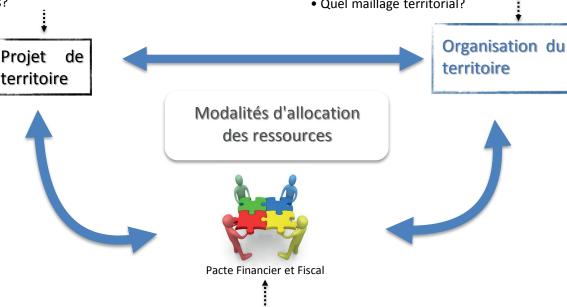
- 1. Quels services et quels équipements et pour quels coûts?
- 2. Quelles sont les actions conduites pour préserver le cadre de vie du citoyen ?
- 3. Quelles sont les mesures prises pour que cela coûte le moins possible en impôts (accroissement et diversification des ressources, diminution des dépenses) sans dégrader les points 1 et 2?

### Le Pacte Financier et Fiscal

Le bureau communautaire du 2 décembre 2014 a décidé de l'élaboration d'un Pacte Financier et Fiscal (PFF) à l'horizon 2016/2017.

Le Conseil du Développement a jugé utile de s'appuyer sur la méthodologie de réalisation du Pacte Financier et Fiscal.

- Quels besoins pour le territoire?
- Quelles priorités pour le bloc communal et le Groupement?
- Quelles traductions en termes de politiques publiques?
- Quel périmètre de compétences ( bloc de compétences) des communes et de l'EPCI?
- Quelle organisation (mutualisation, mise à disposition...)?
- Quel maillage territorial?



- Quel niveau de ressources à l'échelle du territoire?
- Quels leviers d'optimisation (recettes et dépenses)?
- Qui actionne quel levier?
- Quel mode d'articulation entre les politiques financières et fiscales du bloc communal et du Groupement ?



# Analyse de l'évolution des ressources de l'agglomération et son impact sur le modèle de développement de l'intercommunalité et sur le développement du territoire.

Le Conseil de Développement a fait le constat que **les mécanismes relatifs aux finances locales sont d'une grande complexité**, notamment pour ce qui concerne la fiscalité, suite à la réforme de la Taxe Professionnelle.

À cela s'ajoute le fait que les collectivités territoriales traversent une **période de fortes incertitudes notamment avec la raréfaction des ressources**, qui pourrait réduire la capacité d'autofinancement des investissements publics.

Cette raréfaction peut être une incitation pour définir un nouveau territoire et faire des économies d'échelle notamment en développant la mutualisation.

Les perspectives de regroupement des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) peuvent être une opportunité pour définir une nouvelle politique en adéquation avec les attentes de la population et un nouveau modèle de développement de l'intercommunalité.

Le Conseil de Développement a le sentiment qu'il existe un état d'esprit encore trop réticent envers l'intercommunalité avec la persistance d'un « esprit de clocher » de la part d'une partie des habitants et de certains élus eux-mêmes ; une vision qui oppose encore milieu urbain et semi-urbain et milieu rural, en raison d'une visibilité encore trop faible de l'intercommunalité.

Le Conseil de Développement a considéré que, dans le travail qui lui était demandé, il ne pouvait pas faire abstraction du territoire communautaire, dossier dans lequel il avait déjà formulé un avis le 2 août 2011, auprès du Préfet de Région, des Préfets des départements de l'Isère, du Rhône et de la Loire et du Président de ViennAgglo, dans le cadre des projets de Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI).

La position du Conseil du Développement reste inchangée sur le constat fait en 2011 : le cadre géographique actuel ne permet pas d'atteindre la cohérence qui était l'objectif de ces projets élaborés dans le cadre de la loi du 16 décembre 2010.

Une nouvelle définition du territoire communautaire serait à la fois une contrainte pour envisager les évolutions possibles au niveau fiscal et financier et une opportunité pour redéfinir la politique de la nouvelle structure, qui aurait à fixer de nouveaux objectifs stratégiques, des plans d'actions et à optimiser une mutualisation des moyens dans un contexte budgétaire contraint par la raréfaction des ressources de dotations et une demande citoyenne qui est de ne pas accroître la pression fiscale mais si possible de la diminuer.

Avis et proposition: le Conseil de Développement estime que les ressources de ViennAgglo ne pourront trouver leur pérennité et avoir un impact fort sur le développement du territoire que si le périmètre de compétence de l'intercommunalité respecte l'esprit de l'article L 5216-1 du Code général des collectivités territoriales à savoir « un périmètre pertinent qui recouvre les communes appartenant à un bassin d'emploi, de vie, une zone de chalandise ou de services ».

Le Conseil de Développement pense que la réflexion doit prendre en compte les points suivants :

- Le sentiment d'appartenance identitaire au territoire communautaire : cela signifie que les EPCI qui se regroupent perdent tous leur identité actuelle pour intégrer une identité nouvelle. Ce sentiment d'appartenance ne peut s'inscrire dans les esprits que si le nouveau territoire est suffisamment important pour exister au côté de la Métropole Lyonnaise.
- Le cadre de vie : le territoire communautaire est avant tout celui où nous vivons, où nos enfants sont scolarisés, où nous trouvons des commerces, services de proximité et équipements de loisirs et de culture. Bref un espace où s'épanouir.
- La diversification des richesses du territoire : pour offrir le cadre de vie aux habitants du territoire et le rendre attractif, l'intercommunalité doit disposer d'un tissu économique diversifié assurant la pérennité des ressources, notamment fiscales.

#### Le Conseil de Développement note :

- Qu'il existe 13 territoires du Conseil Départemental et que celui de « l'Isère Rhodanienne » regroupe les périmètres de ViennAgglo et de la Communauté de Communes du Pays Roussillonnais (CCPR).
- Que le bassin de vie de Vienne le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements de la vie courante et à l'emploi- correspond, à quelques communes près, au périmètre de ViennAgglo et du Pays Roussillonnais.
- Que la population moyenne nationale des Communautés d'Agglomération est de 120 000 habitants. ViennAgglo, en étant regroupé avec la Communauté de Communes de la Région de Condrieu (CCRC), serait encore bien en dessous de cette moyenne (moins de 90 000 habitants). Le regroupement avec le Pays Roussillonnais permettrait alors d'être au-dessus (autour de 135 000 habitants en regroupant les trois EPCI).
- Que le potentiel fiscal du Pays Roussillonnais est de 25 % supérieur à celui de ViennAgglo et le potentiel fiscal par habitant DGF de 72 % supérieur (source : SDCI Isère mars 2016). S'agissant d'indicateurs de mesure de la richesse théorique de chaque EPCI, on peut comprendre, en partie, les positionnements politiques.
- Que le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) arrêté le 30 mars 2016 par le Préfet de l'Isère n'envisage «la fusion de la Communauté du Pays Roussillonnais et de la Communauté d'Agglomération issue de la fusion de ViennAgglo et de la Communauté de Communes de la Région de Condrieu» que comme une orientation à poursuivre au-delà du 01/01/2017.

Le Conseil de Développement regrette que le regroupement des trois EPCI (ViennAgglo, la Communauté de Communes du Pays Roussillonnais, la Communauté de Communes de la Région de Condrieu) ne soit pas recherché dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017 dans le nouveau Schéma Départemental de Coopération Intercommunale que le Préfet de l'Isère doit arrêter avant la fin de l'année.

# Évolutions possibles au niveau fiscal et financier entre l'intercommunalité et les communes pour permettre un développement cohérent du territoire.

Le Conseil de Développement considère que les marges de manœuvre des décideurs politiques sont relativement faibles. Les contraintes législatives et réglementaires sont importantes et les leviers pour agir sont limités en nombre et en capacité d'action.

Il considère qu'il convient d'identifier ces contraintes, ces marges de manœuvre et ces leviers.

#### Les contraintes sont liées :

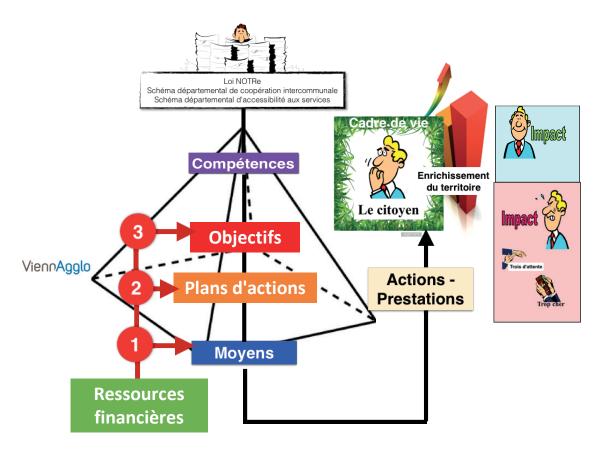
- À l'organisation territoriale (avec les incertitudes de l'application de la loi NOTRe et aux incertitudes liées aux regroupements éventuels d'EPCI).
- Au cadre budgétaire des communes et des établissements publics intercommunaux.
- À la fiscalité, notamment la complexité apportée par la réforme de la taxe professionnelle.
- Aux conséquences de la politique nationale de réduction des déficits publics qui viennent contraindre le financement des collectivités locales.
- Au passé de la Communauté d'Agglomération.

Les marges de manœuvre sont parfois à rechercher dans les réformes qui ne comportent pas que des contraintes mais qui peuvent aussi révéler des opportunités :

- La loi NOTRe (Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République) impose une modification des compétences des Communautés d'Agglomération (article L 5216-5 du CGCT)
- La tendance nationale à réorganiser le niveau communal et communautaire dans un cadre géographique plus large peut être une opportunité pour redéfinir une nouvelle répartition entre la fiscalité et le financement de ces deux niveaux. Cette réorganisation s'effectue en application de la loi NOTRe et dans le cadre d'un Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI).
- Les contraintes venant de la politique de réduction des déficits publics peuvent conduire à des regroupements plus importants et plus rapides que prévus. Elles imposent aussi de redéfinir les politiques locales en se consacrant à l'essentiel, en recherchant la mutualisation, en évitant les chevauchements de compétences lorsqu'ils génèrent des dépenses plus importantes, bref un effort de rationalisation. Elle incite aussi à rechercher des solutions visant à optimiser la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF).
- Une démarche est engagée entre l'Etat, le département et les EPCI pour la réalisation d'un **Schéma Départemental** d'Amélioration de l'Accessibilité des Services au Public prévu par la loi NOTRe.

Le Conseil de Développement suggère une réflexion basée sur la méthodologie d'élaboration des politiques publiques :

#### Schéma d'élaboration d'une politique publique



La loi NOTRe modifie les compétences des Communautés d'Agglomération, ce qui devrait conduire ViennAgglo à procéder à un réexamen de sa politique publique.

Loi NOTRe : 9 compétences obligatoires ( contre les 4 premières précédemment)

#### 1. Développement économique

 Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale touristique, portuaire ou aéroportuaire. Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciale d'intérêt communautaire\*. Promotion du tourisme dont la création d'office de tourisme (d'ici 01/01/2017).

#### 2. Aménagement de l'espace

 Schémas de cohérence territoriale et schémas de secteur, PLUI, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ,création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire ,organisation des transports urbains.

#### 3. Habitat

 Programme local de l'habitat, politique du logement d'intérêt communautaire, actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, réserves foncières, actions en faveur du logement des personnes défavorisées, amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

#### 4. Politique de la ville

- Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale prévention de la délinquance.
- 5. Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (à partir de 2018).
- 6. Entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage (d'ici 01/01/2017).
- 7. Collecte et traitement des déchets (d'ici 01/01/2017). 8. Assainissement (à compter du 01/01/2020).
- 9. Eau ( à compter du 01/01/2020).

Loi NOTRe: 3 compétences optionnelles (sur les 7)

1Voirie Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire et des parkings d'intérêt communautaire.

- 2. Action sociale d'intérêt communautaire.
- 3. Assainissement (jusqu'au 01/01/2020).
- 4. Eau ( jusqu'au 01/01/2020).
- 5. Environnement et cadre de vie Lutte contre la pollution de l'air, contre les nuisances sonore, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.
- 6. Équipement culturel et sportif Aménagement, entretien et gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.
- 7. Création et gestion des maisons de services publics (d'ici le 01/01/2017).

Certaines compétences optionnelles actuelles de ViennAgglo deviennent obligatoires. Certaines compétences facultatives actuelles de ViennAgglo (celles transférées à la demande des communes) deviennent optionnelles ou obligatoires.

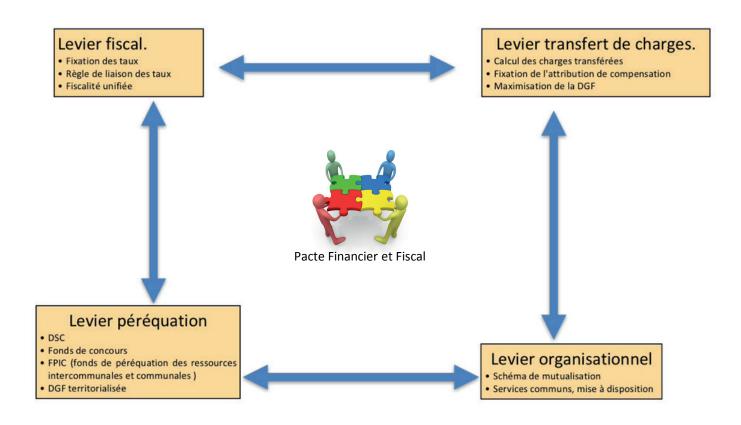
La possibilité de restituer toute ou partie de certaines compétences ne doit pas être écartée dans les choix stratégiques si cela conduit à une gestion rationnelle et à des dépenses mieux maîtrisées.

En prenant en compte les dispositions législatives et réglementaires et le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale qui fixe le périmètre de l'intercommunalité, le Conseil Communautaire arrête les compétences en adéquation avec les attentes de la population. Il définit les objectifs stratégiques prioritaires de la politique publique qu'il veut conduire et les plans d'actions pluriannuels pour atteindre ces objectifs. Enfin il définit l'organisation des services et les moyens à mettre en œuvre et leurs coûts financiers.

En fonction des ressources de la collectivité il sera peut-être nécessaire, dans l'ordre, de rechercher l'optimisation des moyens en prenant en compte le **Schéma Départemental d'amélioration de l'Accessibilité des Services au Public** et avec le **Schéma de Mutualisation**; si nécessaire de revoir ou d'étaler, dans le temps, les plans d'actions; enfin de revoir les objectifs stratégiques et leurs priorités.

Cette démarche permet de répondre aux questions du **Pacte Financier et Fiscal** relatives au projet de territoire et à l'organisation du territoire.

Reste à définir les modalités d'allocation des ressources, ce qui passe par une recherche d'optimisation des ressources et par l'articulation entre les politiques financières et fiscales du groupement et de ses communes membres.



En étudiant les comptes administratifs de ViennAgglo, le groupe de travail «Finances Locales» a été étonné de l'importance des flux financiers croisés entre la Communauté d'Agglomération et les communes.

Sur le budget 2014 ViennAgglo a versé aux communes plus de 11 millions d'euros, soit 23 % des dépenses de fonctionnement de ViennAgglo



L'Attribution de Compensation (AC) va en diminuant, car ViennAgglo assure de plus en plus de compétences transférées et la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) diminue depuis 2002 notamment à cause de l'absence de correction due à l'inflation.

Comment expliquer au citoyen que sur ses impôts locaux, une part importante va à sa commune, mais que sur la fiscalité destinée à ViennAgglo, une part supplémentaire est restituée à sa commune. Comment dans ce cas faire comprendre l'importance du niveau intercommunautaire ?

L'Attribution de Compensation est égale à la différence entre le montant du produit perçu par les communes au titre de la contribution économique territoriale et les charges transférées par elles à la communauté. Elle a donc vocation à garantir la neutralité financière au moment des transferts de compétences tant pour les budgets des communes que pour celui du groupement. Elle est versée en euros courants et ne peut être indexée. Elle est recalculée à chaque nouveau transfert de compétences dans le cadre de la Commission Locale d'Évaluation des Charges Transférées (CLECT).

Le versement d'une **Dotation de Solidarité Communautaire** est facultatif. La fixation du montant de la DSC n'est pas un choix neutre pour la communauté car il a un effet à la baisse sur le niveau de la DGF communautaire.

Depuis sa création, la politique financière et fiscale de ViennAgglo a été orientée vers le partage des ressources, le retour aux communes (actions, projets, fonds de concours, soutien) et la solidarité intercommunale (DSC, allègements des charges de communes lors des transferts de compétences, services communs).

Cette politique se traduit donc par un Coefficient d'Intégration Fiscale (CIF) en progression et supérieur à la moyenne des EPCI comparables.

Le CIF est un indicateur permettant d'apprécier le degré « communautaire » d'un territoire, sous l'angle de la fiscalité.

Plus les communes transfèrent de compétences au groupement, plus elles transfèrent de pouvoir fiscal et plus la DGF est valorisée. En effet, le CIF est minoré des dépenses de transferts versées par l'EPCI à ses communes membres l'année n-2 (Attribution de Compensation AC + 50% des Dotations de Solidarité Communautaire DSC). Pour ViennAgglo, il passe de 0,30 à 0,43 de 2006 à 2010 et reste stable depuis.

**La Dotation Globale de Fonctionnement (DGF)** de la Communauté d'Agglomération comprend une Dotation d'Intercommunalité (DI) et d'une Dotation de Compensation (DC). La Dotation d'Intercommunalité est composée d'une dotation de base pour 30 % et d'une dotation de péréquation pour 70 %. Ces deux dotations dépendent de la population DGF

(population INSEE+ nombre de résidences secondaires+ nombre de places de caravanes) et du CIF.

La DGF de ViennAgglo représente environ 15 % des recettes de fonctionnement.

Le Conseil de Développement considère que le nouveau contexte modifie :

- Les compétences obligatoires et optionnelles.
- Le territoire communautaire (intégration de nouvelles communes, ou fusion avec la Communauté de Communes de la Région de Condrieu, conséquences éventuelles du Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (modification du territoire communautaire).
- Le Schéma Départemental d'Amélioration de l'Accessibilité des Services au Public.
- Les ressources financières et fiscales de la Communauté d'Agglomération (contribution pour le redressement des finances publiques, modalités pour la DGF...)

Ce contexte contraignant doit être l'occasion d'une remise à plat de la politique de la Communauté d'Agglomération conduisant à la réalisation du Pacte Financier et Fiscal.

Le Pacte Financier et Fiscal permet de jouer sur quatre leviers.

- 1) Le levier organisationnel
- 2) Le levier transfert de charges
- 3) Le levier péréquation
- 4) Le levier fiscal.

Le levier organisationnel débouche sur le **Schéma de Mutualisation** (réalisé pour ViennAgglo pour 2016-2020), les services communs et les mises à disposition.

Le Conseil de Développement est favorable à une mutualisation forte pour les compétences partagées, mais aussi pour les compétences communales.

Cette mutualisation doit **prendre en compte le Schéma Départemental d'Amélioration de l'Accessibilité des Services au Public** qui doit être arrêté prochainement après avoir été soumis aux EPCI. « *Ce schéma doit* permettre de combler les manques ou les faiblesses dans des domaines très divers : l'accès aux soins médicaux, aux services des opérateurs nationaux (La Poste, Pôle emploi, la CAF, la CNAM, CNAV...), à la garde d'enfants, aux distributeurs automatiques de billets etc. ». **Il invite ainsi à innover et imaginer l'organisation des services publics du futur en s'appuyant notamment sur le numérique**, vecteur d'échanges et de lutte contre l'enclavement et de nouvelles formes de mutualisation entre acteurs, à l'image des Maisons de Services au Public qui devient une des compétences optionnelles des Communautés d'Agglomération d'ici le premier janvier 2017.

Dans un contexte où les réseaux sociaux permettent l'accès à des services privés du type Blablacar ou allovoisins. com , le Conseil de Développement pense que la mutualisation et l'accessibilité aux services doivent être pensées dans cet esprit.

Le Conseil de Développement pense que ViennAgglo peut jouer un rôle de facilitateur, ou d'opérateur dans la constitution d'un tel réseau. Cela signifie que, par exemple, une commune qui doit faire face à la mise en œuvre d'une action puisse trouver les moyens dont elle peut avoir besoin, sur un site qui regroupe les moyens tant techniques qu'humains de ViennAgglo, des communes membres, mais aussi des moyens des autres services publics, opérateurs publics ou privés qui seraient adhérents au réseau. Cela pourrait passer par des mises à disposition ou des locations dont les modalités seraient indiquées sur le site. Une recherche de partenariat avec des organismes privés ou la location de moyens pourrait permettre une diminution des coûts.

Le Conseil de Développement suggère que la possibilité d'assumer la compétence « création et gestion des Maisons de Services au Public » soit étudiée de manière stratégique dans l'éventualité d'un regroupement, à court ou moyen terme, des EPCI.

Les leviers transfert de charges et péréquation posent le problème de l'Attribution de Compensation (AC) et de la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC)

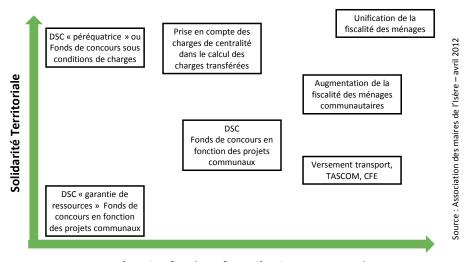
La révision des attributions de compensation revêt un enjeu majeur dans les perspectives financières du couple communes-communauté.

Lorsque le rôle de la communauté se limite aux compétences «stratégiques» la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) est importante et il n'y a pas de contraintes particulières en matière de fiscalité pour les communes.

Par contre un transfert important de compétences conduit à réduire la DSC, à instaurer des fonds de concours plus ciblés. La fiscalité communale des ménages est stabilisée et la fiscalité des ménages au niveau communautaire est développée.

Le choix pour les décideurs se situe entre solidarité territoriale et intégration fiscale et financière intercommunale.

Le choix pour les décideurs se situe entre solidarité territoriale et intégration fiscale et financière intercommunale



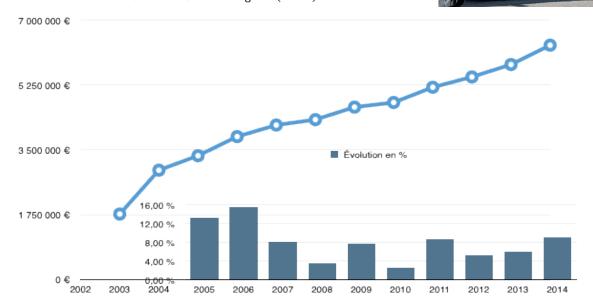
Intégration fiscale et financière intercommunale

Le Conseil de Développement considère que le levier fiscal est d'utilisation délicate car toute augmentation des taux a une répercussion directe et visible de la fiscalité pour le citoyen. Le produit fiscal 2016 représente 40,4 % des recettes de fonctionnement. Les impôts sur les ménages représentent 71,3 % de cette fiscalité, ceux sur les entreprises 28,7 %.

Le Conseil de Développement pense que les évolutions de taux doivent s'accompagner d'un moyen d'évaluation du coût/ service.



La taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM)



C'est le cas de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) pour laquelle une information incitant la responsabilisation des usagers pourrait être utile.

En effet, le Conseil Communautaire de ViennAgglo a décidé le lissage des taux de la TEOM pour les communes sur six ans, avec fin en 2014. En 2016 le taux est de 9,52 % sauf pour Saint-Romain-en-Gal, 5,2 %. Dans ces conditions comment interpréter l'augmentation de 2 % en 2016 et mesurer l'impact du lissage de ces taux ?

Le Conseil de Développement est conscient de la difficulté de la démarche liée au Pacte Financier et Fiscal dans un contexte compliqué par les diverses réformes et les décisions prises au niveau supra-intercommunal.

Attribution de compensation						
Fixation et "révision classique" à chaque transfert de compétence	Majorité simple du conseil de communauté en fonction du rapport de la CLETC approuvé par les communes					
Tixation et Tevision classique à chaque transfert de competence	Unanimité du conseil de communauté en tenant compte du rapport de la					
Fixation dérogatoire et détermination des conditions de révision	CLETC					
Révision dérogatoire proportionnelle à la hausse ou à la baisse et réduction pour seulement certaines communes	Majorité qualifiée des communes (2/3 des communes qui représentent la 1/2 de la population ou 1/2 des communes représentant 2/3 de la population)					
Fixation dérogatoire préalable à la fusion des communautés d'agglomération	Majorité qualifiée de 3/5 des communes					
Dotation de solidarité communautaire						
Institution dans les EPCI à FPU	Majorité qualifiée du conseil de communauté (deux tiers)					
Fixation des critères	Majorité qualifiée du conseil de communauté (deux tiers)					
Fixation du montant du versement	Majorité simple du conseil de communauté					
DGF territo	rialisée					
	Délibérations concordantes du conseil de communauté à la majorité					
Institution	simple et de l'ensemble des conseils municipaux					
Répartition	Majorité qualifiée du conseil de communauté (deux tiers)					
Décisions 1	Ficanics					
Fixation des taux d'imposition par l'EPCI et les communes membres						
·	Délibérations à la majorité simple					
Partage de taxe sur le foncier bâti	Délibérations à la majorité simple de l'EPCI et de la commune					
Unification de la fiscalité ménages						
Institution	Délibérations concordantes du conseil de communauté à la majorité simple et de l'ensemble des conseils municipaux					
Répartition	Majorité qualifiée du conseil de communauté (deux tiers)					
Discourse (Control of the Control of	A discontition of the last EDIO					
Prise en charge prélèvement FPIC						
Répartition au prorata du CIF Répartition libre	Majorité des deux tiers du conseil de communauté Unanimité du conseil de communauté					
Tepartition libre	Onariinite du conseil de communaute					

Source : Association des maires de l'Isère – avril 2012

Les décisions prises dans le passé au sein de la Communauté d'Agglomération ont pu être le fruit d'arbitrages politiques et financiers souvent plus délicats qu'un simple exercice d'évaluation financière. Il est possible qu'il en soit de même pour redéfinir une politique publique et arrêter les dispositions financières et fiscales, notamment en ce qui concerne les relations entre le groupement et les communes membres. Toutefois les fortes contraintes dues à la raréfaction des ressources de la Communauté d'Agglomération et des communes pourraient accélérer le processus décisionnaire.

Le Conseil de Développement souhaite que cette démarche de Pacte Financier et Fiscal puisse se dérouler à court terme.

# Rendre accessible au plus grand nombre les grands enjeux des finances locales.

Le Conseil de Développement fait le constat, qu'en matière de fiscalité, la complexité est telle que la communication vers le public est difficile.

Cette complexité provient :

- Des conséquences de la réforme de la Taxe Professionnelle,
- Des incertitudes liées à l'application de la loi NOTRe,
- Des conséquences de la politique de réduction des déficits publics de l'Etat.

Le citoyen a du mal à identifier :

- Où il se situe dans le « millefeuille administratif »?
- **Qui fait quoi,** notamment quand des compétences sont partagées entre plusieurs collectivités ou prises en charge par des organismes publics, parapublics, voire privés ?
- Les actions qui visent à améliorer son cadre de vie (assurer sa sécurité, préserver l'environnement, favoriser la création d'emploi, améliorer et entretenir les infrastructures ...) et par là à évoluer les politiques mises en œuvre, leurs coûts et leurs conséquences sur la fiscalité.
- Les services ou prestations relevant de ViennAgglo et l'évaluation en terme de coût/service, en particulier quand le coût réel est en partie supporté par le budget communautaire.

Pour appréhender la fiscalité locale, le citoyen dispose du montant de la Taxe d'Habitation (TH) et de la Taxe Foncière (TF) (s'il y est assujetti). Les notions de taux et d'assiettes ne lui paraissent que peu pertinentes. Concernant l'évolution du montant de ces taxes, quand une collectivité augmente son taux, ce que le citoyen identifie c'est l'augmentation globale. À la limite, la responsabilité de la hausse est attribuée à la collectivité de base qui, pour lui, est la commune.

À la réception de son avis d'imposition concernant la Taxe d'Habitation le questionnement que pourrait se poser le citoyen est le suivant :

- Sur le montant total quelle est la part qui va à la commune et celle qui va à ViennAgglo ? (les taux d'impositions respectifs ne sont pas des informations forcément pertinentes)
- Que se passerait-il si l'intercommunalité n'existait pas ? La commune ferait-elle aussi bien et pour un montant d'impôt inférieur ?
- L'argent versé à ViennAgglo est-il bien utilisé ? Quand je verse 100 € d'impôts à quoi servent-ils ?

L'information sur les finances à l'intention des habitants passe aussi par le magasine de l'agglomération.



Le Conseil de Développement pense que l'information au citoyen doit :

- Porter sur la répartition de ces taxes entre les diverses collectivités locales.
- Être effectuée conjointement par ViennAgglo et chacune des communes.
- porter sur des éléments de compréhension budgétaire de base : à quoi sert le budget de fonctionnement ? le budget d'investissement ? À quoi sert l'emprunt ? (contrairement à l'État, il ne peut pas servir pour couvrir les dépenses courantes mais est réservé aux investissements). L'obligation d'équilibre des budgets : le déficit budgétaire n'est pas possible contrairement à l'État.
- Faire abstraction du passé (pourquoi communiquer pour convaincre les citoyens du bien-fondé de l'intercommunalité puisqu'elle est de fait obligatoire?) et se concentrer sur la stratégie de ViennAgglo, pour permettre d'appréhender les choix politiques.
- Présenter la répartition des dépenses consacrées d'un côté aux actions visant à accroître les richesses du territoire, à améliorer le cadre de vie des habitants et d'un autre côté aux services et prestations proposées.
- Identifier plus clairement les équipements ou infrastructures de ViennAgglo et des communes. (par exemple sur l'espace Saint Germain qui peut être identifié à ViennAgglo, puisque les services y sont implantés, comment identifier l'appartenance de la médiathèque, du manège,...).
- Permettre de connaître la répartition, non pas des grandes masses du budget de ViennAgglo, mais plutôt de l'utilisation de l'impôt. Par exemple, par tranche de 100€ d'impôts, X € vont à la commune; Y € à ViennAgglo. Par tranche de 100 € d'impôts que je verse à ViennAgglo A € couvrent les emprunts, B € financent les équipements, C € couvrent les dépenses de personnel... Cette répartition peut aussi se faire selon les axes du projet de ViennAgglo ou par compétences, mais de manière simple.

- Veiller à identifier de manière plus lisible les équipements avec le logo actuel de ViennAgglo







- Veiller à la cohérence des diverses communications (Exemple : priorités ou axes ?)

# Les objectifs stratégiques

Ils doivent permettre de comprendre la volonté politique dans trois domaines :

- 1. Les services et les prestations
- 2. L'amélioration du cadre de vie
- 3. L'enrichissement du territoire

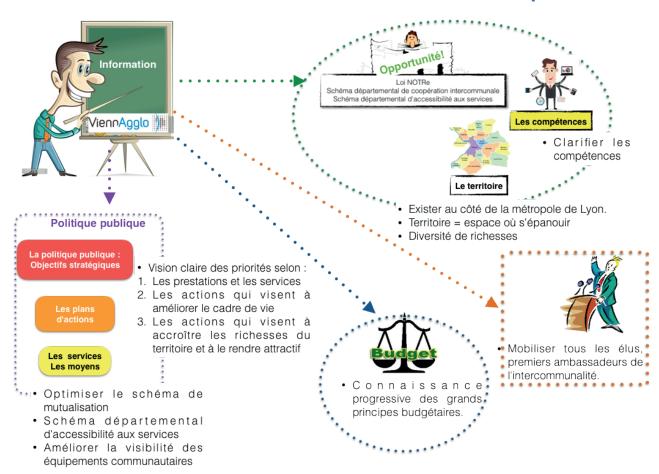
# Les plans d'actions

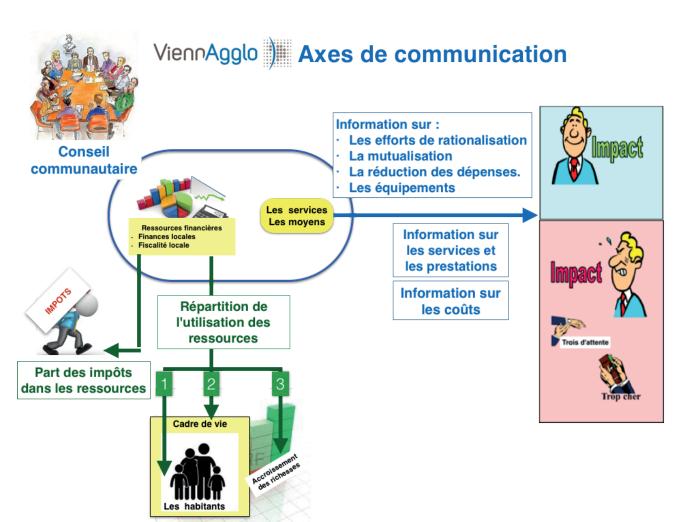
- Les investissements programmés sur la durée du plan
- · Les grands postes de fonctionnement

# L'organisation

- Le maillage territorial
- · L'accès aux services
- · La mutualisation

# Axes de communication: l'information du public





#### Conclusion

La Communauté d'Agglomération du Pays Viennois, issue en 2002, du District de Vienne atteint un point culminant de son degré d'intégration communautaire.

Ayant trouvé un apparent équilibre, le transfert de compétences vers l'intercommunalité est à ce jour stationnaire. Cela se traduit par une poursuite de la politique sur un projet qui se trouve maintenant privé d'une dynamique suffisante, sans véritables nouvelles perspectives.

Cela est dû aux contraintes financières avec des ressources qui se raréfient et une volonté politique de ne pas augmenter la fiscalité.

La rationalisation des moyens, la mutualisation, les recherches d'économies de fonctionnement ont été en grande partie réalisées.

Ces démarches volontaristes atteignent leurs limites. Elles ne vont plus permettre de dégager des marges de manœuvre, notamment pour aller au-delà de ce qui a déjà été effectué; elles ne suffiront pas à terme pour maintenir l'existant.

Une nouvelle étape de la vie de l'intercommunalité émerge, avec ses contraintes.

C'est aussi une opportunité pour redéfinir une nouvelle politique. Cette politique doit selon nous s'appuyer sur un diagnostic consolidé de la situation financière et fiscale du territoire réalisé dans le cadre du Pacte Financier et Fiscal.

En effet, « il s'agit de remettre à plat, à l'aune de la nouvelle donne financière et fiscale, les relations tissées au fil des années sur le territoire communautaire entre communes et communauté.»

Quel projet de territoire ? Quel périmètre de compétences ? Quels objectifs stratégiques ? Quelle organisation et quel maillage territorial ? Comment optimiser les ressources du territoire ?

Nous avons essayé de donner des pistes dans ces différents aspects ainsi que des propositions, notamment pour mieux communiquer.

Reste à définir les modalités d'allocations des ressources et en particulier de l'articulation entre les politiques financières et fiscales des communes et de la Communauté d'Agglomération. Sur cet aspect, nous avons aussi tenté de bâtir une réflexion et un argumentaire.

Le Conseil de Développement pense que le sens de l'histoire conduit vers des regroupements plus importants pour construire des territoires susceptibles de préserver la pérennité de leurs ressources et de continuer d'exister aux côtés des grands ensembles, en particulier des métropoles urbaines.

Une intercommunalité forte nous paraît être davantage aujourd'hui une nécessité.

Nous espérons avoir apporté une contribution citoyenne à l'important travail qu'il appartient aux élus communautaires et municipaux de conduire.

A L'analyse de l'évolution des ressources de l'agglomération et son impact sur le modèle de développement de l'intercommunalité et sur le développement du territoire.

- 1- Poursuivre les démarches pour parvenir à un territoire :
  - Dont le « périmètre pertinent recouvre les communes appartenant à un bassin d'emploi, de vie, une zone de chalandise ou de services »
  - Suffisamment important pour exister aux côtés de la Métropole de Lyon
  - Qui doit être avant tout celui où nous vivons, où nos enfants sont scolarisés, où nous trouvons des commerces, services de proximité et équipements de loisirs et de culture. Bref un espace où s'épanouir.
  - Qui dispose d'un tissu économique diversifié assurant la pérennité des ressources, notamment fiscales.
- **2-** Mettre en place un véritable outil de vigilance permettant de déceler les contraintes et opportunités de l'environnement législatif et réglementaire et d'en tirer le meilleur parti. Cet outil stratégique doit permettre une véritable démarche prospective optimisant les ressources financières, notamment de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF).
- B L'identification des évolutions possibles au niveau fiscal et financier entre l'intercommunalité et les communes pour permettre un développement cohérent du territoire.
  - **3-** Réaliser, de manière volontariste, le Pacte Financier et Fiscal, véritable outil de mise en œuvre d'un projet politique pour le territoire.
  - 4- Clarifier les compétences, dans le cadre de la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République).
  - **5-** Rechercher des marges de manœuvre en utilisant les leviers de « transfert de charges » et « péréquation » notamment pour une intégration fiscale forte.
  - 6- Développer la mutualisation des biens et des services entre les communes et organiser un réseau plus ouvert.
  - 7- Prendre en compte le Schéma Départemental d'Amélioration de l'Accessibilité des Services au Public.
  - **8** L'utilisation du levier fiscal doit être précédée d'une démarche d'information pédagogique et doit faire l'objet d'une évaluation.
  - 9- L'unification éventuelle des taux doit conduire à une maîtrise de la fiscalité.
- C Les propositions pour rendre accessible au plus grand nombre les grands enjeux des finances locales.
  - **10-** Réaliser une information pédagogique progressive sur les éléments de compréhension budgétaire de base pour donner la possibilité à chacun d'exercer sa responsabilité citoyenne.
  - **11-** Présenter la stratégie de ViennAgglo qui permette au citoyen d'avoir une vision claire des priorités fixées dans trois domaines :
    - Les compétences qui visent à lui fournir des prestations ou des services

- Les compétences qui permettent d'améliorer son cadre de vie
- Les compétences qui visent à accroître les richesses du territoire et à permettre d'assurer la pérennité des deux domaines précédents.
- **12-** Présenter la répartition des dépenses consacrées aux actions visant à accroître les richesses du territoire, à améliorer le cadre de vie des habitants et aux services et prestations proposées.
- **13-** Apporter une plus grande lisibilité des actions conduites pour chacun des axes stratégiques, notamment en distinguant celles relevant exclusivement de la Communauté d'Agglomération de celles des communes.
- **14-** Communiquer sur la répartition des impôts et taxes entre les diverses collectivités locales. Cette communication doit être faite conjointement par ViennAgglo et chacune des communes.
- 15- Communiquer sur l'utilisation de l'impôt plutôt que sur les grandes masses du budget.
- 16- Mieux identifier les équipements ou infrastructures de ViennAgglo et des communes.
- 17- Conduire une campagne d'information auprès des élus communautaires et municipaux, premiers ambassadeurs de l'intercommunalité. Développer également l'information au public dans un souci de lisibilité des niveaux administratifs, des actions conduites et des services et prestations à la population. Cette campagne doit aussi renforcer le sentiment d'appartenance au territoire communautaire dans lequel s'insère de manière complémentaire, l'appartenance à la commune.



#### Glossaire

AC: Attribution de Compensation

CAPV: Communauté d'Agglomération du Pays Viennois

**CCPR**: Communauté de Commune du Pays Roussillionnais

**CCRC** : Communauté de Commune de la Région de Condrieu

**CdD** : Conseil de Développement

**CGCT**: Code Général des Collectivités Territoriales

CIF: Coefficient d'Intégration Fiscale

**CLECT**: Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées

DC: Dotation de Compensation

**DGF**: Dotation Globale de Fonctionnement

DI: Dotation d'Intercommunalité

**DSC** : Dotation de Solidarité Communautaire

**EPCI** : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

Loi NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

MSP: Maisons de Service Public

PFF: Pacte Financier et Fiscal

SDAASP: Schéma Départemental d'Amélioration de l'Accessibilité des Services au Public

**SDCI** : Schéma Départemental de Coopération Intercommunale

TEOM: Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères

**TF**: Taxe Foncière

**TH**: Taxe d'Habitation

TP: Taxe Professionnelle



