



SEANCE DU 7 DÉCEMBRE 2021

Date d'envoi de la convocation : le 26/11/2021

Nombre de membres : 192

Nombre de présents : 174

Nombre de votants : 185

A l'ouverture de la séance

Secrétaire de séance : Hubert LEMONNIER

L'an deux mille vingt et un, le mardi 7 décembre, le Conseil de la Communauté d'Agglomération du Cotentin, dûment convoqué, s'est réuni au complexe sportif Marcel Lechanoine à Valognes à 18h00 sous la présidence de David MARGUERITTE,

Etaient présents :

AMBROIS Anne, AMIOT Florence, AMIOT Guy, AMIOT Sylvie, ANNE Philippe, ANTOINE Joanna, ARRIVÉ Benoît, ASSELINE Etienne, ASSELINE Yves, BARBÉ Stéphane, BAUDIN Philippe, BAUDRY Jean-Marc, BELLIOU DELACOUR Nicole, BERHAULT Bernard, BERTEAUX Jean-Pierre, BIHEL Catherine, BLESTEL Gérard, BOTTA Francis, BOUSSELMAME Noureddine, BRANTHOMME Nicole, BRIENS Eric, BROQUAIRE Guy, BURNOUF Elisabeth, CAPELLE Jacques, CASTELEIN Christèle, CATHERINE Arnaud, CAUVIN Jean-Louis, COLLAS Hubert, COQUELIN Jacques, COUPÉ Stéphanie, CRESPIN Francis, CROIZER Alain, D'AIGREMONT Jean-Marie, DE BOURSETTY Olivier, DENIAUX Johan, DENIS Daniel, DESTRES Henri, DIGARD Antoine, DOREY Jean-Marie, DOUCET Gilbert, DUBOIS Ghislain, DUBOST Nathalie, DUCHEMIN Maurice, DUCOURET Chantal, DUFILS Gérard, DUVAL Karine, FAGNEN Sébastien, FAUCHON Patrick, FAUDEMÉR Christian, MESNIL Catherine suppléante de FIDELIN Benoît, FONTAINE Hervé, FRANCOIS Yves, FRANCOISE Bruno, FRIGOUT Jean-Marc, GANCEL Daniel, GASNIER Philippe, GERVAISE Thierry, MESNIL Thérèse suppléante de GILLES Geneviève, GIOT Gilbert, GODAN Dominique, GOSSELIN Bernard, GOURDIN Sédrick, GROULT André, GRUNEWALD Martine, GUILBERT Joël, GUILLEMETTE Nathalie, HAMON Myriam, HARDY René, HAYE Laurent, HELAOUET Georges, OLIVIER Stéphane suppléant de HENRY Yves, HERY Sophie, POIGNANT Christine suppléante de HOULLEGATTE Valérie, HULIN Bertrand, HUREL Karine, HURLLOT Juliette, JEANNE Dominique, LELOUEY Dominique suppléant de JOLY Jean-Marc, BAUDE André suppléant de JOUANNEAULT Tony, JOUAUX Joël, JOZEAU-MARIGNE Muriel, KRIMI Sonia, LAINÉ Sylvie, LAMORT Philippe, LAMOTTE Jean-François, LANGLOIS Hubert, LE BLOND Auguste, LE CLECH Philippe, LE DANOIS Francis, LE GUILLOU Alexandrina, LE PETIT Philippe, LE POITTEVIN Lydie, LEBRETON Robert, BRISION Fabienne suppléante de LEBRUMAN Pascal, LECHATREUX Jean-René, LECOQ Jacques, LECOURT Marc, LEFAIX-VERON Odile,

LEFAUCONNIER François, LEFAUCONNIER Jean, LEFER Denis, LEFEVRE Hubert, LEGOUET David, LEGOUPIL Jean-Claude, LEJAMTEL Ralph, LEJEUNE Pierre-François, LELONG Gilles, LEMENUEL Dominique, LEMOIGNE Jean-Paul, LEMOIGNE Sophie, LEMONNIER Hubert, LEMYRE Jean-Pierre, LEONARD Christine, LEPETIT Gilbert, LEPLEY Bruno, LEPOITTEVIN Gilbert, LEPOITTEVIN Sonia, LEQUERTIER Colette, LEQUILBEC Frédéric, LEROSSIGNOL Françoise, LEROUX Patrice, LESEIGNEUR Jacques, LETERRIER Richard, LEVAVASSEUR Jocelyne, MABIRE Caroline, MABIRE Edouard, MADELEINE Anne, MAGHE Jean-Michel, MAHIER Manuela, MARGUERIE Jacques, MARGUERITTE Camille, MARGUERITTE David, MARIE Jacky, MARTIN Patrice, MARTIN Serge, MARTIN-MORVAN Véronique, MAUGER Michel, MAUQUEST Jean-Pierre, MEDERNACH Françoise, MIGNOT Henri, MORIN Daniel, MOUCHEL Evelyne, MOUCHEL Jacky, MOUCHEL Jean-Marie, PARENT Gérard, PELLERIN Jean-Luc, PERRIER Didier, PIC Anna, PIQUOT Jean-Louis, PLAINEAU Nadège, POIGNANT Jean-Pierre, POISSON Nicolas, PROVAUX Loïc, RENARD Jean-Marie, RENARD Nathalie, ROCQUES Jean-Marie, RODRIGUEZ Fabrice, ROGER Véronique, RONSIN Chantal, ROUELLÉ Maurice, SANSON Odile, SCHMITT Gilles, SIMONIN Philippe, SOLIER Luc, SOURISSE Claudine, THOMINET Odile, TOLLEMER Jean-Pierre, VANSTEELANT Gérard, VARENNE Valérie, VASSAL Emmanuel, VASSELIN Jean-Paul, VIEL-BONYADI Barzin, DUPONT Alain suppléant de VIGER Jacques, VILLETTE Gilbert.

Ont donné procurations

AMIOT André à DUBOIS Ghislain, BALDACCI Nathalie à MIGNOT Henri, GENTILE Catherine à VASSAL Emmanuel, HEBERT Dominique à PIC Anna, HEBERT Karine à HERY Sophie, LEFRANC Bertrand à GRUNEWALD Martine, LEMONNIER Thierry à GANCEL Daniel, ROUSSEAU François à MABIRE Edouard, SAGET Eddy à MARGUERITTE Camille, TARIN Sandrine à FRANCOISE Bruno, TAVARD Agnès à AMBROIS Anne.

Excusés :

BROQUET Patrick, FALAIZE Marie-Hélène, FEUILLY Emile, LAFOSSE Michel, LECHEVALIER Isabelle, LERENDU Patrick, VIVIER Sylvain.

Délibération n° DEL2021_157

OBJET : Adoption du pacte fiscal et financier

Exposé

Adopté dès 2017, selon les principes retenus par la charte fondatrice, le pacte financier et fiscal a forgé les principes qui guident les relations budgétaires et financières entre l'agglomération et ses communes.

Le premier d'entre eux consiste à assurer la neutralité budgétaire et fiscale de notre territoire. Ni les contribuables locaux, ni les communes membres ne devaient et ne doivent être perdants, tant en matière de pression fiscale, que de marges de manœuvres budgétaires. Cette première étape a été accomplie à travers le travail de la CLECT qui propose un calcul au plus juste des compensations de transferts de compétences, d'équipements et de fiscalité.

Le second principe fut de mettre en œuvre une solidarité financière entre les communes. Le Cotentin a ainsi créé une dotation de solidarité communautaire dont le montant est passé de 1,8 M€ dès 2017 pour atteindre 5,4 M€ en 2020.

Notamment destinée à compenser de façon solidaire les pertes de dotations d'Etat subies par les communes, cette DSC pourra servir une péréquation encore plus ambitieuse dès que l'EPR produira ses effets fiscaux. Aussi, il est proposé d'intégrer une clause de revoyure de ce pacte l'année de raccordement de l'EPR au réseau national.

Pour compléter cette solidarité financière, le Cotentin a ouvert à l'attention de ses communes membres une enveloppe annuelle de 2,5 M€ de fonds de concours, exceptionnellement portée à 3 M€ en 2020, stimulant ainsi l'investissement municipal en retenant des projets de proximité en relation avec ses propres politiques.

Dans le respect des marges de manœuvre du budget communautaire, il est proposé de reconduire ces principes fondateurs de neutralité et de solidarité.

Délibération

Vu le Code Général des Collectivités Territoriales,

Vu l'article L.5211-28-4 III du CGCT,

Et, après présentation du pacte financier et fiscal :

- Au bureau communautaire des 16 septembre et 25 novembre 2021,
- A la commission prospective finances du 9 novembre 2021,
- A la conférence des maires du 22 novembre 2021.

Le conseil communautaire a délibéré (Pour : 179 - Contre : 0 - Abstentions : 6) pour :

- **Approuver** le Pacte Financier et Fiscal joint à la présente délibération,
- **Autoriser** le Président, le Vice-Président ou le Conseiller Délégué à signer toute pièce nécessaire à l'exécution de la présente délibération.
- **Dire** que la présente délibération peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal Administratif de Caen (Calvados) dans un délai de deux mois à compter de sa publication et de sa réception par le représentant de l'Etat.
- **Dire** que le Président et le Directeur Général des Services de la Communauté d'Agglomération seront chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente délibération.

LE PRESIDENT,

David MARGUERITTE

Annexe(s) :
Pacte financier et fiscal

PACTE FINANCIER ET FISCAL

PREAMBULE

Adopté dès 2017, selon les principes retenus par la charte fondatrice, le pacte financier et fiscal a forgé les principes qui guident les relations budgétaires et financières entre l'agglomération et ses communes.

Le premier d'entre eux consiste à assurer la neutralité budgétaire et fiscale de notre territoire. Ni les contribuables locaux, ni les communes membres ne devaient et ne doivent être perdants, tant en matière de pression fiscale, que de marges de manœuvres budgétaires. Cette première étape a été accomplie à travers le travail de la CLECT qui propose un calcul au plus juste des compensations de transferts de compétences, d'équipements et de fiscalité.

Le second principe fut de mettre en œuvre une solidarité financière entre les communes. Le Cotentin a ainsi créé une dotation de solidarité communautaire dont le montant est passé de 1,8 M€ dès 2017 pour atteindre 5,4 M€ en 2020.

Notamment destinée à compenser de façon solidaire les pertes de dotations d'Etat subies par les communes, cette DSC pourra servir une péréquation encore plus ambitieuse dès que l'EPR produira ses effets fiscaux. **Aussi, il est proposé d'intégrer une clause de revoyure de ce pacte l'année de raccordement de l'EPR au réseau national.**

Pour compléter cette solidarité financière, le Cotentin a ouvert à l'attention de ses communes membres une enveloppe annuelle de 2,5 M€ de fonds de concours, exceptionnellement portée à 3 M€ en 2020, stimulant ainsi l'investissement municipal en retenant des projets de proximité en relation avec ses propres politiques.

Dans le respect des marges de manœuvre du budget communautaire, il est proposé de reconduire ces principes fondateurs de neutralité et de solidarité.

1. Le cadre juridique du pacte.

1.1 Le cadre légal.

Selon les termes du III de l'article L 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales, «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.

1.2 La charte fondatrice.

Le pacte financier et fiscal du Cotentin reprend à son compte et décline les principes définis au chapitre VI-1 de la Charte fondatrice, confirmée dès le début de ce mandat: « Des mécanismes de solidarité financière maintenus et une neutralisation des effets fiscaux et financiers », dont nous rappelons les termes :

« Dans la plupart des EPCI qui fusionnent pour créer la communauté d'agglomération de Cotentin, il existe des solidarités financières au travers par exemple de DSC, fonds de concours, FPIC, ou autres dispositifs. Les élus veulent affirmer la prise en compte de ces mécanismes de solidarité par la communauté d'agglomération.

Les communes devront en effet disposer de moyens réels d'assumer de nouvelles compétences en cas de transferts de celles-ci.

La maîtrise de la pression fiscale et des niveaux des redevances, qui pèse sur les contribuables et les usagers, est une priorité de la communauté, dans un esprit de solidarité financière.

Dans ce sens, la neutralisation de tous les effets financiers et fiscaux doit être un préalable au travail des instances, notamment de la CLECT. Aucune commune ne peut-être perdante au regard du niveau global de ses dotations (DGF), du fait de la constitution de la communauté d'agglomération du Cotentin.»

Ainsi, **la neutralité budgétaire** pour les communes **et fiscale** pour les ménages, le lissage sur cinq années des taux de cotisation foncière des entreprises du territoire, achevée en 2021, le maintien des services existants et la préservation du niveau de service rendu à la population, sont autant de principes qui ont guidé la construction financière et fiscale de la communauté d'agglomération.

Ce principe de neutralité continuera à s'appliquer pour corriger les effets induits par la création de la communauté d'agglomération du Cotentin sur les DGF des communes membres. Ainsi, la variation artificielle des potentiels fiscaux communaux a pour conséquence une baisse ou une hausse des dotations communales. Dans ce cadre, le présent pacte financier continue de garantir aux communes une neutralisation des pertes et des gains de dotations liés à la création de l'agglomération sur la base des critères de calculs constatés en 2018.

Ce principe de neutralité a également vocation à s'appliquer lorsque la fiscalité de l'EPR viendra alimenter de façon artificielle les indicateurs financiers des communes.

La clause de revoyure du pacte, qui sera actionnée l'année précédent la perception de sa fiscalité économique (CET), devra identifier les effets de ces changements d'indicateurs et en neutraliser les conséquences sur les dotations de chaque commune (DGF dont Dotation forfaitaire, dotation nationale de péréquation, dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale...).

La solidarité financière, véritable levier pour favoriser un développement équilibré de notre territoire demeure un fondement de la création du Cotentin. Elle est aussi une obligation selon les dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI. Elle s'appuiera

sur différents outils, à savoir : la dotation de solidarité communautaire (DSC), les fonds de concours, vers les communes mais également les interventions directes de l'établissement dans l'exercice de ses propres compétences.

2. La neutralité budgétaire et fiscale : les attributions de compensation (AC) :

La création de la communauté d'agglomération a été neutralisée pour les communes dans la mesure où :

- a. les transferts de ressources fiscales communales vers la communauté ont été compensés aux communes par le versement d'une attribution de compensation permettant de maintenir leurs ressources,
- b. les transferts de compétences entre les communes et la communauté d'agglomération du Cotentin font l'objet d'un transfert de charges imputé sur cette même attribution de compensation,
- c. les restitutions de compétences éventuelles entre la communauté et les communes font l'objet d'un transfert de ressources venant majorer le montant de l'attribution de compensation et permettant d'assurer la continuité des services.

La création de la communauté d'agglomération du Cotentin a été également neutre pour les ménages dont les taux d'imposition consolidés (communes et EPCI) en matière de taxe d'habitation et de taxe foncière sont restés équivalents avant et après le processus de fusion.

Les rapports de la CLECT, adoptés successivement depuis 2017 respectent et mettent en œuvre ces principes.

En proposant d'organiser les relations financières entre les communes et le Cotentin à travers le dispositif d'attribution de compensation libre, ces rapports permettent :

- de tirer les conséquences du dispositif d'ajustement des taux de fiscalité communaux et d'atteindre l'objectif de neutralité fiscale pour tous les ménages du territoire communautaire,
- d'organiser la neutralité de dispositifs qui n'auraient pas été anticipé par le législateur.

Un bilan quinquennal des attributions de compensation versées à la communauté d'agglomération par les communes lui ayant transféré des équipements et/ou des compétences est établi

3. Les deux instruments de la solidarité financière : la dotation de solidarité communautaire (DSC) et les fonds de concours.

La DSC et les fonds de concours sont deux instruments adaptés pour apporter des réponses directes et opérationnelles aux principes de solidarité et de péréquation financière du territoire intercommunal.

La mise en œuvre de la dotation de solidarité communautaire a un caractère

obligatoire pour le Cotentin. Elle apparaît comme le moyen privilégié de la solidarité financière.

3.1 Une DSC obligatoire comme moyen privilégié de la solidarité financière.

Le montant de cette dotation est fixé librement par le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale. Elle est répartie librement par le conseil communautaire.

Afin de répondre à ces obligations légales, aux enjeux de solidarité financière exprimés dans la Charte et de respecter les caractéristiques particulières du territoire du Cotentin, la DSC comportera plusieurs enveloppes à répartir entre communes.

3.1.1. Une première enveloppe pour garantir la neutralité budgétaire de la fusion :

Une première enveloppe est créée afin de servir le principe de neutralité de la Charte. Expression d'une solidarité liée à l'histoire des EPCI fusionnés et communes nouvelles rattachées, elle permet de corriger les effets budgétaires constatés, liés à la création de la CA vis-à-vis des communes membres.

3.1.2. Une deuxième enveloppe composée de deux sous enveloppes pour assurer la solidarité vers les communes.

Cette solidarité équilibrée s'exprime par deux sous enveloppes, la première traduisant une approche égalitaire entre les communes (quelles que soient leurs tailles), la seconde devant répondre aux objectifs de péréquation des ressources en fonction de critères nationaux.

3.1.2.1. La création d'une part fixe égale par commune :

Sur les 129 communes que compte le Cotentin, plus des trois quart, soit 99 communes ont une population inférieure à 1 000 habitants. Ces 99 communes représentent 20% de la population (DGF 2020), soit 39 897 habitants sur une population DGF totale de 198 307 habitants sur le Cotentin. *A contrario*, les 4 communes les plus peuplées (Cherbourg-en-Cotentin, La Hague, Valognes, Bricquebec-en-Cotentin) représentent 109 273 habitants soit 56% de la population du Cotentin.

Strate démog.	Strates démographiques (population DGF)	Nombre de communes	Pop. DGF	Taille moyenne	% Pop. DGF
1	0 à 499 habitants	68	17 989	265	9%
2	500 à 999 habitants	31	21 908	707	11%
3	1 000 à 1 999 habitants	18	26 106	1 450	13%
4	2 000 à 3 499 habitants	5	11 167	2 233	6%
5	3 500 à 4 999 habitants	3	11 864	3 955	6%
6	5 000 à 7 499 habitants	2	13 452	6 726	7%
8	10000 à 14999 habitants	1	12 904	12 904	7%
13	75 000 à 99 999 habitants	1	82 917	82 917	42%
TOTAL		129	198 307	1 537	100%

Cette grande hétérogénéité de situations justifie une approche égalitaire de la solidarité financière de manière à éviter une distribution de la DSC au profit des seules communes les plus peuplées.

3.1.2.2. La création d'une enveloppe péréquatrice répartie en fonction de critères nationaux :

Le code général des impôts définit les bases cette enveloppe de péréquation. Elle est répartie librement par le conseil communautaire selon des critères qui tiennent compte majoritairement :

1° De l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre;

2° De l'insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel financier ou du potentiel fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Ces deux critères sont pondérés de la part de la population communale dans la population totale de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ils doivent justifier au moins 35 % de la répartition du montant total de la dotation de solidarité communautaire entre les communes. Des critères complémentaires peuvent être choisis par le conseil communautaire dans le cadre de la fixation annuelle de la DSC, à la majorité qualifiée.

Afin de rendre cette péréquation incontestable, il est proposé de retenir les critères de répartition utilisés par l'Etat contenus notamment dans les fiches critères de la DGF dans le cadre des dotations qu'il verse aux collectivités.

3.2. Les fonds de concours communautaires.

Les principes de spécialité (territoriale et fonctionnelle) et d'exclusivité (une compétence ne peut être détenue que par une seule personne morale) qui régissent l'intercommunalité interdisent au Cotentin d'intervenir en dehors de ses statuts. Inversement, les communes n'interviennent pas pour l'exercice d'une compétence dès lors que celle-ci a été transférée à l'agglomération¹.

Néanmoins, plusieurs dérogations à ces principes ont été introduites successivement par la loi² qui permettent aux communautés d'agglomérations³ d'aider certaines de leurs communes membres à assumer une charge qui n'a pas été mutualisée au niveau communautaire ou qui, sans être communautaire, intéresse plusieurs communes membres, par l'intermédiaire de fonds de concours.

Toutefois, ces derniers doivent nécessairement avoir pour objet de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement (au sens de la notion comptable d'immobilisation corporelle). Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. Le fonds de concours doit avoir donné lieu à délibérations concordantes, adoptées à la majorité simple, du conseil communautaire et du ou des conseils municipaux concernés.

Autre intérêt des fonds de concours, ceux-ci, qu'ils soient affectés au fonctionnement ou à la réalisation de l'équipement, ne sont plus traités comme des dépenses de transfert dans la détermination du coefficient d'intégration fiscale pour le calcul de la dotation d'intercommunalité perçue par les EPCI à fiscalité propre (article L. 5211-30 IV du CGCT).

Un règlement spécial de fonds de concours, adopté en conseil communautaire, organise les modalités d'attribution de ces crédits aux communes.

¹ Sauf pour les convention de délégation de gestion et les compétences dites « partagées »

² ([Loi n°92-125 du 6 février 1992](#) relative à l'administration territoriale de l'Etat ; [Loi n°99-586 du 12 juillet 1999](#) relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ; [Loi n°2002-276 du 27 février 2002](#) relative à la démocratie de proximité ; [Loi n°2004-809 du 13 août 2004](#) relative aux libertés et responsabilités locales ; [Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010](#) de réforme des collectivités territoriales)

³ Article L 5216-5 du CGCT