



Landot & associés

Avocats à la Cour

AILB : Pacte financier et fiscal (PFF) et le Pacte de gouvernance, de la contrainte à l'opportunité

12 avril 2025

PRÉNOM - NOM

Cabinet Landot & associés

11 boulevard Brune - 75014 Paris

Tél : 01 42 84 99 84

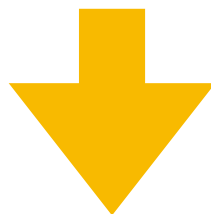
Fax : 01 42 84 99 93

contact@landot-avocats.net

Quelques outils

- Plusieurs outils existent à disposition du territoire, comme des outils de partenariat opérationnels permettant d'arrêter une stratégie commune comme

- Un projet de territoire
- Un schéma de mutualisation
- etc.



- Que l'on peut ensuite décliner en outils opérationnels

- Des prises de compétences
- Des définitions ou redéfinitions de l'intérêt communautaire
- Des mutualisations effectives
- Etc.

Mais il existe deux outils permettant de planifier en début de mandat ces axes

- Le pacte de gouvernance → L.5211-11-2 du CGCT
- Le pacte financier et fiscal (PFF) → L'article L.5211-28-4 du CGCT

1 Le pacte de gouvernance

Focus sur un premier outil : le pacte de gouvernance

- Article L.5211-11-2 du CGCT dispose que :

I. – Après chaque renouvellement général des conseils municipaux ou une opération prévue aux articles L. 5211-5-1 A [Création, partage] ou L. 5211-41-3 [Fusion], le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant :

1° Un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ;

2° Un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement prévu à l'article L. 5211-10-1 et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public. [...]

- Après chaque renouvellement la communauté doit donc organiser une réflexion, un débat sur l'opportunité ou non d'élaborer un pacte de gouvernance

- Relevons que si la communauté décide d'élaborer un pacte de gouvernance elle dispose de 9 mois pour l'élaborer
- Mais elle peut aussi décider de ne pas l'élaborer
- Et en tout état de cause l'absence d'adoption dans les délais ne semble pas être un vice puisqu'il n'y a pas de sanction prévue

Comment l'élaborer ?

- Il est proposé par la communauté (le conseil communautaire) mais pour une fois ce n'est pas la procédure de la majorité qualifiée qui s'applique
- Il est adopté :
 - par le conseil
 - après avis des communes membres, sur la base d'un projet de pacte transmis (on supposera par sécurité proposé par délibération)
 - Les communes ont 2 mois pour se prononcer
 - Dans le silence des textes c'est un avis simple ... donc on peut passer outre un rejet des communes
- Il est modifié dans les mêmes formes



Quelle est sa portée ?

- **Aucune portée vraisemblablement**
- C'est donc plus un outil stratégique mais qui est une bonne opportunité pour bâtir au lancement de la communauté un projet
- Attention toutefois
 - 1) des subventions, etc. Pourraient potentiellement bien être conditionnées, elles, à l'existence de ce pacte potentiellement
 - 2) Il est possible en théorie d'envisager que la communauté puisse engager sa responsabilité potentiellement même si elle ne met pas en œuvre son pacte de gouvernance (mais nous ne disposons pas de jurisprudence particulière sur ce point)

Que peut contenir le pacte de gouvernance ? 1/2

- Le code propose quelques exemples, mais la liste n'est pas exhaustif :
 - 1° Les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les dispositions de l'article L. 5211-57 [les décisions impactant qu'une seule commune, lesquelles alors nécessitent l'avis de la commune, si l'avis est défavorable la décision nécessite la majorité des 2/3 du conseil]
 - 2° Les conditions dans lesquelles le bureau de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut proposer de réunir la conférence des maires pour avis sur des sujets d'intérêt communautaire ;
 - 3° Les conditions dans lesquelles l'établissement public peut, par convention, confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres ;
 - 4° La création de commissions spécialisées associant les maires. Le pacte détermine alors leur organisation, leur fonctionnement et leurs missions. Le pacte fixe, le cas échéant, les modalités de fonctionnement des commissions prévues à l'article L. 5211-40-1 ;



Que peut contenir le pacte de gouvernance ? 2/2

- [...]
- 5° La création de **conférences territoriales des maires**, selon des périmètres géographiques et des périmètres de compétences qu'il détermine. Les conférences territoriales des maires peuvent être consultées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les modalités de fonctionnement des conférences territoriales des maires sont déterminées par le règlement intérieur de l'organe délibérant de l'établissement public ;
- 6° Les conditions dans lesquelles le président de l'établissement public peut **déléguer au maire d'une commune membre l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires**. Dans ce cas, le pacte fixe également les conditions dans lesquelles le maire dispose d'une autorité fonctionnelle sur les services de l'établissement public, dans le cadre d'une convention de mise à disposition de services ;
- 7° Les **orientations en matière de mutualisation de services** entre les services de l'établissement public et ceux des communes membres afin d'assurer une meilleure organisation des services ;
- 8° Les **objectifs à poursuivre en matière d'égalité représentation des femmes et des hommes** au sein des organes de gouvernance et des commissions de l'établissement public ;
- Etc.



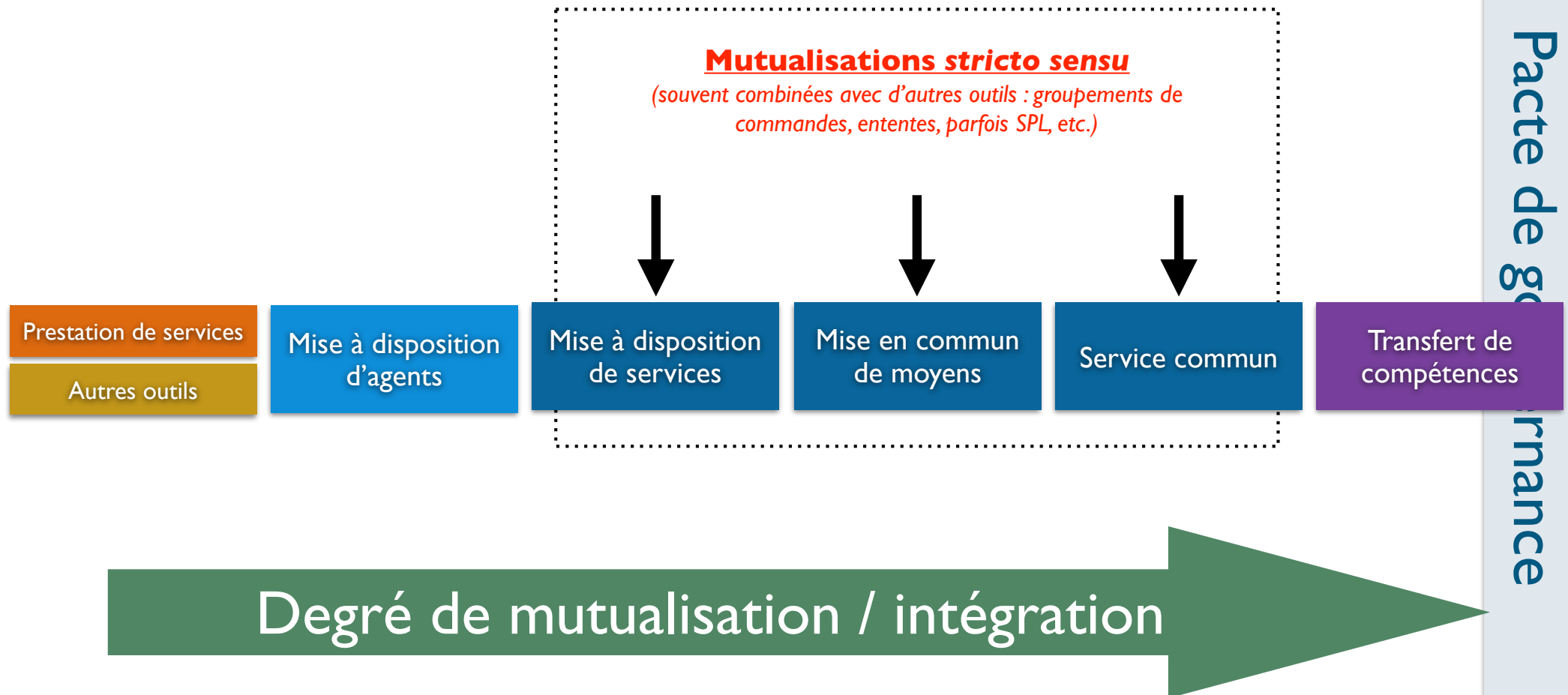
En réalité le pacte de gouvernance ...

- Si le pacte de gouvernance est élaboré il sera souvent la feuille de route permettant justement de :
 - Remettre à plat le **règlement intérieur** (qui doit être dans tous les cas adoptés dans les 6 mois suivant l'installation du conseil)
 - Initier le **schéma de mutualisation** (qui n'est plus obligatoire désormais, art. L.5211-39-1 du CGCT)
 - Engager une réflexion sur les délégations
 - Développer la **subsidiarité commune - communauté** (délégations, conventions, transferts de compétences partielles qui sont désormais possibles)
 - Amorcer un **projet de territoire**
 - Une **refonte des stratégies financières** (mais on préférera le pacte financier et fiscal)

- Etc.



Focus sommaire sur les mutualisations





Le pacte financier et fiscal



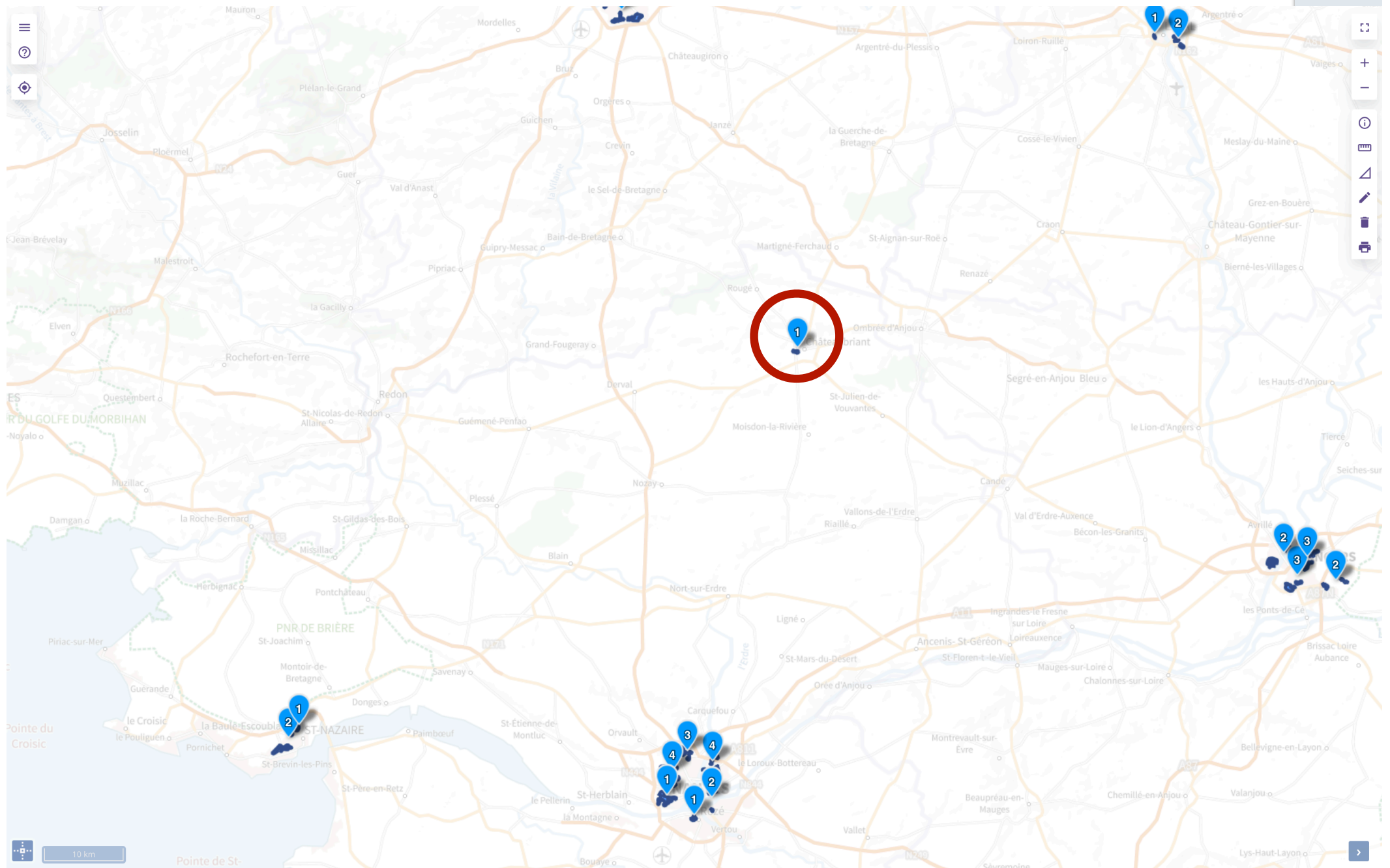
- Souvent associé au pacte de gouvernance on doit évoquer aussi le pacte financier et fiscal
- Issu des pratiques des accords financiers proposant des repartage de fiscalité via les outils comme la DSC (dotation de solidarité), la révision des attributions de compensation selon la formule libre (AC Libres) le pacte financier et fiscal a connu depuis un essor
- Mais il y a pacte financier ... et pacte financier

- Il existe deux cas de figures :
 - **Le PFF adossé à un contrat de ville** → quand la communauté dispose de quartiers prioritaires, elle a l'obligation d'adopter un PFF dans l'année qui suit l'entrée en vigueur du contrat de ville (rappel un contrat de ville doit être signé quand la communauté est compétente et a sur son territoire des quartiers prioritaires)
 - **Le PFF facultatif**

Deux mécanismes distincts

- L'article L.5211-28-4 du CGCT (qui est également le texte applicable pour la dotation de solidarité communautaire - DSC) dispose que :
 - [...] III.-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. [...]

Les quartiers prioritaires sur votre territoire conduisant à un contrat de ville



Que comprend le PFF ?

- Selon le CGCT ce pacte repart de l'existant, il tient compte :
 - des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, (AC, redistributions via la DSC, etc.)
 - 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.
- Et propose des évolutions

Quels effets du PFF

- Ils varient selon que le PFF est obligatoire ou facultatif
 - Obligatoire :
 - Si non adopté dans les délais : une DSC est automatiquement mise en place « [...] dont le montant est au moins égal à 50 % de la différence entre les produits des impositions mentionnées au I et aux 1 et 2 du I bis du même article 1609 nonies C et de la fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée mentionnée au XXIV de l'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 au titre de l'année du versement de la dotation et le produit de ces mêmes impositions et de la fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée mentionnée au XXIV de l'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 constaté l'année précédente »
 - Si adopté dans les délais : mise en oeuvre du PFF, qui en réalité supposera de décliner les actions en décisions
 - Facultatif : mise en oeuvre du PFF, qui en réalité supposera de décliner les actions en décisions

Avec un paradoxe



Pour autant ils ne sont pas nuls

- **La CAA a toutefois considéré que :**
 - « le pacte financier et fiscal de solidarité, qui ne se borne pas à définir un cadre dépourvu de toute portée juridique mais participe à la mise en oeuvre de la politique de solidarité au sein de la communauté d'agglomération, doit être regardé comme un acte faisant grief susceptible de recours pour excès de pouvoir. La fin de non-recevoir tirée de l'absence de caractère décisive de la délibération attaquée doit, dans ces conditions, être écartée . »
- **Il peut donc être contesté et à notre sens la communauté peut engager sa responsabilité si de son côté elle ne met pas en place les mesures prévues ... ce qui nous fait considérer que le juge probablement ira dans le même sens pour le pacte de gouvernance (mais on peut en débattre notamment selon que le PFF est obligatoire ou non)**

- la CAA de Douai, dans son arrêt précité, prescrivait que :
 - « 7. D'autre part, il résulte des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts rappelées au point 5 que le pacte financier et fiscal de solidarité, dont l'adoption est obligatoire, doit « viser » à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale en exposant les mesures existantes ou envisagées à cette fin, et ne saurait par suite se borner à exposer, de façon statique, les dispositifs existants en la matière.
 - Le pacte financier et fiscal de solidarité doit envisager, notamment, d'un point de vue dynamique, l'évolution prévisible des charges et des recettes résultant 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. »
- Il faut donc l'accompagner d'une étude véritable pour démontrer cette démarche à notre sens

- Enfin comme rappelé dans les travaux parlementaires le PFF bien que rattaché dans le texte sur la DSC ne vise pas qu'à utiliser la DSC comme outil :
 - La DSC
 - L'évolution des AC (AC libres)
 - Fonds de concours
 - Etc.
- On voit en ce sens qu'il y a alors une cohérence à initier de front le pacte de gouvernance et le PFF les deux ayant une complémentarité dans une logique consistant à arrêter une feuille de route pour faire vivre le tandem commune - communauté