

Interview : **Yann Le Meur**, Professeur associé à l'Université de Sciences économiques de Rennes I, Président Directeur Général de Ressources Consultants Finances – 29 novembre 2005.

La Gazette : Alain Guengant et vous-même dites (et enseignez) que la TPU constitue le système financier le plus complexe jamais mis en place. Ne faudrait-il pas le simplifier ?

Ce système de mutualisation des croissances de charges et de ressources est effectivement complexe. Cette complexité se révèle sur deux plans. Tout d'abord, le fonctionnement de la TPU est systémique, faisant appel à de multiples facteurs imbriqués relevant d'ensembles différents, interdépendants mais autonomes, dont les dynamiques interagissent. Ensuite, l'évaluation des charges transférées d'investissement fait appel à un degré de technicité élevé et à des méthodes très complexes pour qui n'est pas qualifié en économie et finances.

La TPU a été voulue sur le plan théorique comme un système de **régulation** permettant la substitution. Mais cette régulation échappe aux acteurs multiples de sa mise en œuvre, ne serait-ce que parce que se déploie au sein du système une multiplicité de forces divergentes, voire contraires, de décisions politiques individuelles.

Ce qui est compliqué et illisible, c'est l'imbrication et les flux croisés, sur fond de subsidiarité et d'éclatement de l'intérêt communautaire. Si on voulait vraiment simplifier, il faudrait alors supprimer tout cela ... par la fusion.

Laissez-moi tout de même regretter qu'on n'ait pas commencé par un système plus simple que la TPU, que nous avons élaboré dans un programme de recherche en 1998, consistant en la « fiscalité mixte intégrale »¹, combinant la conservation des impôts ménages additionnels avec la mutualisation supracommunale de la TP.

La Gazette : Les maires ont-ils été nombreux à utiliser l'interco comme une pompe à finances ?

Je ne dirai certainement pas cela. Ce que je mets en lumière dans mon cours depuis 2001, c'est que la complexité et l'inaboutissement de l'intercommunalité en TPU portent en germe des risques de déséconomies d'échelle et de superposition de projets, de nature inflationniste. On peut, sans généraliser (il y a autant de modes de gestion intercommunale que d'EPCI), visiter ces facteurs de risque d'augmentation future – qui serait jugée trop importante - de la pression fiscale :

- On a souvent rejeté « l'intercommunalité de gestion » au profit de la noble « intercommunalité de projets ». Ce faisant, on minimisait la fonction de substitution, visant à une gestion regroupée plus efficace, pour favoriser un dispositif de superposition dans lequel un projet intercommunal, économique et politique, s'ajoute aux projets des communes, avec à la clef un besoin de financement récurrent. Pourquoi pas, car il faut bien répondre aux besoins des populations, mais cela engendre naturellement de l'impôt, puisqu'on étoffe l'offre de services.
- La complexité du système de flux croisés que constitue la TP unique (TPU) a finalement créé par endroit l'illusion d'une capacité de financement supplémentaire, qu'on trouvait dans l'appropriation supracommunale de la croissance de la TP mutualisée, là où il s'agissait seulement d'un transfert de ressources interne au groupe territorial. La seule véritable capacité supplémentaire de financement qu'apporte la TPU

¹ Cf article « Les fondements de la fiscalité mixte », La Gazette des Communes, 13 novembre 2000.

réside dans le surplus récurrent de DGF consolidée² que procure au groupe territorial³ l'intercommunalité de TPU.

- On comprend souvent mal la notion **d'économie d'échelle**. Quand la communauté engage un projet que personne n'aurait réalisé tout seul, c'est parce qu'il coûte moins cher par habitant en raison de l'effet de taille (ou économie de dimension). Mais il s'agit d'une dépense - en plus - et non d'une dépense - en moins - comme on le comprend souvent à tort au sujet d'une « économie ». Le fait intercommunal se révèle donc ici générateur de coût supplémentaire.
- La parcellisation des transferts de compétences entraîne des déséconomies d'échelle liées à des doublons incompressibles d'échelons de gestion. « Le transfert de bouts de compétences » provoque l'apparition de doubles charges indirectes pour une série de charges indivisibles ou fixes. Seul le transfert de la totalité d'un service permet d'éviter la déséconomie d'échelle.

La Gazette : La Cour des Comptes constate que l'interdépendance entre les communes et leur groupement est très largement sous-évaluée par les élus locaux. Peu d'entre eux selon la Cour ont mis en place des pactes financiers. Comment analysez-vous ce manque de coordination ?

Entendons-nous sur le pacte financier. Il a trop souvent été présenté simplement comme une entente sur les hausses fiscales respectives du groupement et de ses communes, c'est-à-dire qu'il était demandé aux communes d'augmenter leur impôts sur les ménages afin d'augmenter ceux des entreprises l'année suivante (lien entre les taux). Or, cela n'a pas fonctionné car les conseils municipaux entendent bien conserver l'autonomie de leurs décisions fiscales. Quant à la définition coordonnée des programmes du territoire, il se heurte non seulement à l'extrême lourdeur d'une telle démarche (pourtant très souhaitable) mais aussi, encore une fois, à la propension des conseils municipaux à l'autonomie de décision. En revanche, à condition que la méthode de construction du pacte soit correcte, le contrat de partage de la croissance future des charges et des ressources transférées est un bon outil d'obtention de l'équilibre à moyen terme du groupe territorial puisqu'il place chacune des entités sous contrainte, à pression fiscale donnée.

Ces pactes ont eu peu de succès pour plusieurs raisons : la complexité, l'illusion que l'intercommunalité permettait de tout faire (chacun espérant en outre obtenir légitimement pour ses concitoyens une part représentative d'affectation de la ressource mutualisée) et parfois le rejet ou la marginalisation de la contrainte prospective.

La Gazette : La Cour a constaté des évaluations de charges transférées fréquemment sous-dimensionnées, quelle ampleur a selon vous ce phénomène ; comment faire pour repartir sur des bases plus saines ?

Encore une fois, tout est dans tout. Si le système se régule de par sa fonction de substitution, l'absence de valorisation de certains transferts, si cela est accepté et bien compris, n'est pas un problème budgétaire car il se traduit en un partage accepté de certaines charges entre la commune qui transfère et l'ensemble des communes, dont la DSC diminue. L'évaluation est dans ce cas une des variables de la redistribution à l'échelle du territoire, la DSC jouant alors un rôle de péréquation de charges dans le sens du partage d'une charge ancienne entre tous.

² Peuvent s'y ajouter très marginalement, dans des cas rares et aléatoires, des gains d'opportunité liés notamment à des légères surfiscalisations mécaniques d'entreprises provoquées par le dispositif de TPU.

³ Le « groupe territorial » est l'ensemble formé par un groupement et ses communes.

Le problème survient quand n'est pas mesurée (ou véritablement acceptée) la conséquence de ce partage. Le déséquilibre est en germe quand des redéploiements de crédits ou des nouvelles charges sont engagés alors même que les crédits nécessaires au financement futur de la charge transférée, qui n'a pas disparu (ou qui réapparaîtra au moment du renouvellement du bien ou des premiers grands travaux), ne sont pas prévus. On voit bien ici que l'équilibre financier et la sérénité exigent plusieurs choses : la transparence technique et politique des choix d'évaluation, l'expertise prospective à long terme du groupe territorial, la souplesse méthodologique de l'évaluation **permanente** et du choix des critères de DSC, que la loi du 13 août 2004 est loin d'avoir apportée.

La Gazette : Le gel des bases de TP plafonnées aura, selon vous, quelles conséquences sur les finances des EPCI ?

Il n'y a pas de gel des bases plafonnées, car celles-ci continuent à évoluer exactement comme avant. Le principe du plafonnement est conservé ; mais ses modalités d'application ont changé, car « l'effet taux » ne sera plus à la charge de l'entreprise, l'EPCI et ses communes se trouvant donc privés de tout effet taux sur les bases plafonnées. Cela étant dit, dès qu'on raisonne en groupe territorial, on ne distingue justement pas les communes de leur groupement. Par conséquent, vu sous cet angle et en simplifiant⁴, **le rétrécissement du rendement de l'effet taux** est supporté autant par le groupement en TPU que par les communes, que celles-ci soient en TPU ou non.

La Gazette : Partagez-vous le constat selon lequel les EPCI auront des difficultés sérieuses dès lors qu'ils s'engageront dans des programmes structurants ?

Ce n'est pas une spécificité de l'intercommunalité. Auront des difficultés à financer leurs programmes dans le cadre d'un équilibre durable ceux d'entre les communes, EPCI ou groupes territoriaux qui dépenseront plus que ne leur permettront leur ressources, à pression fiscale donnée ou acceptée. Voilà enfin quelque chose qui, en théorie, est simple, non ?

⁴ La TPU a tout de même une sensibilité à la réforme du plafonnement à deux niveaux : d'un côté elle atténue l'inconvénient majeur de la concentration des bases plafonnées dans une seule commune (aspect très positif). D'un autre côté, la TPU rend plus contraignant le lien entre les taux (dont le rôle s'accroît avec la réforme).