



La limite de la maximisation du profit retiré du système intercommunal

La TPU améliore la ressource intercommunale par l'augmentation de sa DGF, mais aussi en octroyant au groupement la possibilité supracommunale de conserver le produit de la croissance future des bases de taxe professionnelle. Si le bilan global de la DGF, mesuré à l'aune de l'ensemble constitué par le groupement et ses communes, est effectivement positif, il est nécessaire de rappeler que toute amélioration de la ressource de TP au profit de l'organisme de coopération se fait automatiquement au détriment des communes membres. Mis à part les éventuelles plus ou moins-values mécaniques provoquées par la TPU¹ et la très hypothétique envolée de la TP induite par le développement économique directement généré par la TPU, il faut considérer que le bilan fiscal global de la TPU, pour le groupe territorial, est nul.

Analysée de manière consolidée (communes + groupement), l'amélioration de la capacité d'autofinancement, engendrée par la coopération intercommunale sur un territoire englobant le groupement et ses communes membres, est uniquement due au surplus incitatif de DGF apporté par l'intercommunalité. Le supplément possible de charges futures accompagnant l'intercommunalité est donc exactement égal au surplus de DGF qu'elle amène (au travers de l'incitation de l'Etat). Dès lors que la charge récurrente liée aux projets intercommunaux est supérieure au surplus de DGF, les conditions de l'équilibre général ne sont plus réunies, sauf à recourir à la pression fiscale, au travers par exemple d'une fiscalité additionnelle complémentaire sur les ménages, prélevée par le groupement en TPU (fiscalité mixte). On voit donc en passant que ce n'est pas la fiscalité mixte qui est en soi inflationniste, mais qu'elle répond à un phénomène de projets inflationnistes.

Il est intéressant, dans une démarche d'analyse prospective consolidée, de mettre dos à dos les évolutions de charges et de ressources directement induites par l'intercommunalité. Cet exercice s'effectue de façon consolidée sur le territoire, c'est à dire en considérant l'ensemble du groupement et de ses communes membres.

Du côté des ressources et dans le cas général, seule la DGF constitue un surplus de recette de fonctionnement récurrente liée à l'intercommunalité². Les recettes d'investissement occasionnées par le regroupement intercommunal ne font pas partie de ces ressources courantes induites car elles ne participent pas à la constitution de la capacité d'autofinancement.

Du côté des charges, il est possible de distinguer, dans le groupe territorial composé des communes et du groupement, trois types de charges pouvant être provoquées par le fait intercommunal :

¹Dues accessoirement aux écarts liés aux différences d'évolution des bases des communes ainsi qu'aux effets sur les compensations fiscales.

² On ignore ici le Fonds départemental de péréquation de la TP et la dotation de développement rural.



1. Les charges nouvelles, qu'aucune commune n'aurait assumées toute seule et que va générer l'intercommunalité de projet en vertu des « économies de dimension » (appelées communément économies d'échelle) qu'elle procure. Le processus de création de charges nouvelles est enclenché à la fois par l'ambition collective des acteurs du projet, par un financement de l'investissement intercommunal plus intéressant et par le bonus de DGF.
2. Les charges indirectes, ou de structure, liées au doublement des moyens de production de biens et de services publics au sein des communes et du groupement (déséconomies d'échelle). Ces charges indirectes sont variables selon les cas et selon les compétences transférées. Elles concernent principalement les postes de direction et de gestion, les locaux et les transferts de charges ne pouvant être accompagnés de leurs charges de structure (indivisibles ou diffuses).
3. Les charges de renforcement et de redéploiement, pouvant être imputées au fait intercommunal. Les premières apparaissent quand le transfert d'une charge et sa mutualisation se traduisent par un renchérissement du coût de production du service concerné en raison de l'accroissement des exigences des élus communaux qui n'ont plus à supporter directement les conséquences financières de leurs politiques. La réponse aux demandes émanant des élus communaux d'accroissement du service peut constituer de surcroît la condition que ces derniers avaient posée pour leur acceptation de la TPU. Le second type d'augmentation de charges, dites de redéploiement, peut intervenir naturellement en un phénomène de remplacement des évolutions de charges transférées, réputées donner de la marge de manœuvre (attendue depuis des années) aux villes déléguant des compétences à l'EPCI.

Dès lors que, globalement, la croissance des charges induites par l'intercommunalité est supérieure à celle que cette dernière a apportée en DGF, le groupe territorial se trouve en situation de dégradation de ses grands équilibres, c'est-à-dire en situation classique de recours à la pression fiscale.

La coopération intercommunale et sa DGF peuvent donc créer un leurre économique qui donne l'impression que tout est possible et engendre un phénomène de superposition des projets et des services là où l'on attendait l'application du principe de substitution.

Une coopération intercommunale réussie passe donc par la rationalisation globale des choix d'investissement et de gestion au niveau du groupe territorial, ce qui suppose une maîtrise de l'augmentation du besoin de financement consolidé, dont la limite se situe simplement au niveau du bonus récurrent de DGF apporté par l'intercommunalité.

Yann Le Meur, Juin 2002

Yann Le Meur est directeur général des études à RESSOURCES CONSULTANTS FINANCES, société d'audit, de recherche et de prospective en finances locales. Expert auprès des présidents des communautés urbaines françaises, il a produit plusieurs rapports de recherche et d'expertise relatifs à la loi Chevènement, la TPU, l'évaluation des charges. Il mène de nombreuses expertises pour les communautés d'agglomérations et enseigne à l'université de Sciences Economiques de Rennes I.