

Du pacte financier et de la solvabilité

Les termes d'intégration financière, de pacte financier, sont fréquemment employés pour caractériser les tentatives d'élaborer des règles de fonctionnement coopératives entre communes et groupement. Ce qui apparaissait comme une spécialisation (l'affectation du produit de TP à l'échelon intercommunal) s'analyse maintenant comme un partage de moyens (via les reversements communautaires et les choix d'investissements).

Le pacte financier doit tenir compte de « l'autonomie de décisions » des acteurs concernés : les communes, dans leur diversité de situations et de projets, et le groupement. Ces différents acteurs publics locaux, juridiquement autonomes, « vivent » des relations financières qui contraignent leurs stratégies.

Dans cette complexité, face à l'autonomie de décision de chaque acteur, les « pactes financiers » peuvent-ils être autre chose qu'un ensemble minima de règles, explicites ou implicites, fixant les conditions de la coopération entre l'échelon des communes et celui du groupement ?

1. INTEGRATION FINANCIERE ET POLITIQUE FISCALE.

Le système de TPU se caractérise par « l'autonomie » apparente de décision quant au vote des taux d'imposition. Les communes ont la responsabilité de voter les impôts ménages, et le groupement a celle de voter les taux de TP. Dans le même temps, les décisions que prennent les communes agissent sur la capacité ultérieure du groupement à décider (liaison de taux).

On observe deux grands types de comportements en matière de politique fiscale. La stabilisation relative du taux de TP souvent observée traduit une politique fiscale communautaire autonome au regard de la politique fiscale menée par les communes, où le taux de TPU est considéré comme une « donnée exclusive de la politique communautaire ». Ce premier comportement peut accentuer la prise en charge par les ménages de la production des services publics locaux. En effet, cette déconnexion des taux de TPU au regard des taux de TH et de FB se traduit souvent par une évolution limitée de la DSC, accroissant l'effet de transfert vers les ménages des contraintes globales de financement.

Le second consiste à demander aux entreprises la même contribution que celle demandée aux ménages. Ce principe peut s'instituer en pacte fiscal : « *tous les ans, taux maximum tu voteras ...* », favorisant le respect de l'équité entre les contribuables. Cette articulation, des décisions relatives aux taux d'imposition entre niveau communal et niveau intercommunal, confie indirectement la responsabilité du vote des impôts communautaires...aux conseils municipaux. Ceci ne règle pas toutes les questions :

- Le choix du taux de TP est ici déconnecté de la contrainte d'équilibre financier du groupement. Mais celle-ci dépend aussi du niveau de la DSC attribuée aux communes. En votant le taux de TPU, le groupement vote aussi le niveau des ressources communales via la DSC. Retenir le taux maximum de TP, c'est éviter que les communes puissent « suspecter » que la politique fiscale éventuellement modérée du groupement, ne soit en réalité que le résultat d'un arbitrage sur la DSC qui leur est réservée.
- Le calcul du taux moyen pondéré TH et FB donne aux communes les plus fortement dotées en bases fiscales (en général, les villes-centre), un rôle stabilisateur du taux de TP. La politique fiscale peut diverger entre ces villes centres, responsables de la « préservation » du taux de TPU, et les communes de plus petite taille (qui pourraient laisser « fluctuer » leurs taux ménages sans incidence notable sur les ressources communautaires).
- La politique fiscale d'ensemble peut s'avérer incohérente vis à vis de la solvabilité globale du territoire. Les hausses d'impôts ménages (parfois décidées en raison d'anticipations communales méfiantes à l'égard de la capacité redistributive future du groupement) alliées aux hausses consécutives du taux de TP (choix du taux maximum) peuvent s'éloigner du besoin de financement des services publics locaux. Le choix de maintenir, voire d'accroître, les impôts ménages pour soutenir le taux de TP, puis de voter le taux maximum de TP pour « soutenir la DSC » ne constitue-t-il pas un nouveau mode d'arbitrage fiscal, où la référence aux charges à financer...disparaît.

Ce qui peut paraître un principe simple (voter le taux maximum) demande à être apprécié au regard d'une analyse de la solvabilité globale, consolidée. La coordination des politiques fiscales communales et communautaires doit cependant toujours être recherchée.

2. INTEGRATION FINANCIERE ET EVALUATION DES TRANSFERTS DE CHARGES

La question de l'évaluation des charges transférées prend aujourd'hui une importance capitale, au vu des expériences acquises et des contraintes observées.

Les règles relatives aux évaluations (fixité, irrévocabilité de celles ci), se sont heurtées aux contraintes de financement des uns (les groupements doivent financer la compétence transférée en fonction d'une évaluation au coût historique), et des autres (les communes doivent financer les compétences qu'elles conservent en fonction de l'attribution de compensation qu'elles reçoivent). Une compétence transférée peut voir ses coûts diminuer, l'évaluation privant les communes des possibilités qu'elles auraient eu de réallouer des moyens existants à des compétences qu'elles ont conservées. Plus fréquemment, une compétence transférée peut voir ses coûts croître à un rythme beaucoup plus rapide que les ressources communautaires disponibles. L'évaluation figée protège les communes des « distorsions budgétaires » qu'elles auraient eu à subir.

L'évaluation au « coût historique de dernière année » peut donc être un obstacle au maintien du financement des services publics locaux, qu'ils soient intercommunalisés ou conservés par les communes. Les assouplissements récents de la loi, les pratiques empiriques mises en œuvre ont toutes eu pour but de donner à la CLETC des marges de manœuvre plus confortables dans l'appréciation de l'adéquation entre évaluation des charges et contraintes globales de financement. Les nouvelles dispositions introduites dans la loi sur les libertés et responsabilités locales ont, heureusement, assoupli ces principes.

Ne faut-il pas aller plus loin en laissant une liberté totale d'évaluation aux élus locaux ? Le respect incontournable des contraintes légales d'équilibre budgétaire annuel ne suffit-il pas à canaliser les évaluations des transferts de charges. En effet, avant comme après les transferts, les budgets des communes et du groupement doivent, quelle que soit la méthode d'évaluation retenue, être équilibrés.

3. INTEGRATION FINANCIERE ET POLITIQUE DE SOLIDARITE LOCALE.

La DSC est souvent perçue comme l'élément déterminant du pacte financier. Elle constitue le contre-poids « descendant » (du groupement vers les communes) au poids « ascendant » (la liaison de taux), et fixe les moyens annuels dont chacun dispose pour financer ses compétences. Très schématiquement, si le groupement dispose de la croissance du produit de TP nette de la DSC versée aux communes pour financer l'évolution de ses charges, les communes bénéficient de la DSC et de la croissance des impôts ménages pour subvenir à leurs propres charges.

La solidarité locale ne peut donc se résumer à la DSC. Elle doit prendre en compte aussi la croissance des impôts ménages communaux, et tenir compte du niveau des transferts de compétences opérés. Ce n'est pas la même chose d'être dans une agglomération où les bases de TP croissent de 5% par an et les bases ménages de 2% par an lorsque le niveau d'intégration fiscale atteint 20% ou d'être dans une agglomération où les bases de TP stagnent, tandis que l'intégration fiscale atteint 50% et que les bases de TH et de FB croissent à un rythme soutenu. L'articulation entre DSC et croissance des impôts ménages, souvent occultée, est au cœur de la mise en œuvre d'une solidarité réelle sur un territoire. De même, l'articulation entre niveau de charges transférées par les communes au groupement et DSC, est trop souvent réduite à la question de la capacité budgétaire du groupement à verser une DSC, voire à l'effet sur le CIF de celle-ci.

Macro-économiquement, la DSC permet « l'indexation » des moyens communaux, indexation d'autant plus nécessaire que le groupement est doté de compétences faibles ou de compétences disposant de leurs propres ressources (transports, eau, assainissement, ordures ménagères). Cette fonction de la DSC peut être contradictoire avec les règles législatives régissant les critères de répartition. De nombreuses pratiques essaient de résoudre cette quadrature du cercle, en recherchant des solutions « particulières », (fonds de concours, par exemple) là où une plus grande liberté légale dans le choix des critères de répartition suffirait.

Dans tous les cas, un pacte entre communes et groupements pour fixer à moyen terme le niveau minimal qu'atteindra l'enveloppe à répartir apparaît indispensable afin d'offrir à chacun un cadre pluriannuel prévisible.

4. INTEGRATION FINANCIERE ET POLITIQUE D'ENDETTEMENT

C'est la question la plus délicate de la mise en œuvre d'un pacte financier. Le développement de l'intercommunalité donne une responsabilité forte aux communautés dans la réalisation des investissements publics locaux. On peut ainsi observer une progression cumulative de l'endettement communautaire, notamment lorsque la communauté est de création récente. Cette évolution de l'annuité imposera de conserver une part croissante des ressources communautaires, au détriment de la redistribution qui doit être concertée. En effet, la tendance à la stabilisation de la DSC, si elle est combinée avec une stratégie communale de maintien des niveaux d'investissements « passés », peut conduire à des tensions financières, dont la solution repose alors sur le seul impôt ménages. Il n'est pas sûr que cette conséquence soit parfaitement identifiée par chacun au moment où sont lancés les projets d'investissements communaux et communautaires.

La difficulté tient à la nature particulièrement de l'endettement, qui s'éteint progressivement. Les communes disposent d'une capacité à renouveler leur stock de dette en fonction de cette extinction. Le développement des investissements communautaires demanderait à transférer, dans une stratégie volontairement coopérative, une partie de ces capacités de réendettement communales au groupement.

Ceci peut passer par une pause dans les investissements communaux, qui allège progressivement la contrainte liée à l'annuité. Le groupement peut alors conserver une part croissante des ressources locales à son profit pour financer la croissance de son annuité, les communes bénéficiant d'une atténuation progressive de leurs charges (désendettement). La stratégie coopérative est ici définie chaque année dans le cadre d'une PPI consolidée.

Cela peut d'autre part passer par un transfert « à l'origine » d'une part de l'encours de dette communal au groupement et de l'extinction qui va avec. Ici, la stratégie coopérative est définie à l'avance, en fonction de l'état de la dette communale.

Les choses ne sont cependant jamais aussi faciles : l'existence de projets de mandats municipaux, parfois concurrents, l'autonomie de choix de chaque conseil sont des données qu'on ne peut ignorer. L'observation annuelle de la solvabilité d'ensemble du territoire constitue une quasi obligation, afin de prémunir tous risque de « surchauffe ».

N'est ce pas alors dans l'analyse financière partagée que doit se nouer l'essentiel des termes du pacte financier d'agglomération ?

Éric JULLA, directeur sud et directeur général d'études de RESSOURCES CONSULTANTS FINANCES.