

L'avenir de la superposition des communes et de leurs groupements

Le succès de la loi Chevènement dessine une nouvelle organisation financière des territoires, basée sur la mutualisation de la taxe professionnelle et le transfert de compétences des communes vers l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Ce succès est pour le moins inattendu. Il marque, outre l'attrait bien compris des gestionnaires locaux pour une manne financière apportée par l'Etat, l'intérêt des élus pour la transformation radicale du paysage économique et financier local.

L'apport majeur de la loi Chevènement réside dans les conditions qu'exige l'Etat en contrepartie des majorations substantielles de subventions de fonctionnement octroyées aux bons élèves de la classe intercommunale. La bonification de la dotation globale de fonctionnement intercommunale (DGF) est conditionnée par l'abandon de compétences communales significatives au profit du groupement. En réalité, et même si le phénomène mathématique n'était pas voulu par le législateur, on remarque que le montant effectif de la charge transférée (mesuré par le coefficient d'intégration fiscale), n'est pas l'élément déterminant du niveau de majoration de la DGF intercommunale des communautés d'agglomération. **Cet élément déterminant du niveau de la DGF réside dans l'engagement, dans les statuts, d'exercice de compétences obligatoires et facultatives, marquant par conséquent l'entrée des élus dans un processus de rationalisation économique, spatiale et politique, de la production de biens et services publics locaux.** En d'autres termes, c'est l'engagement dans un processus, irréversible, de transferts d'attributions, qui constitue le fondement de l'incitation financière étatique. Cette observation amène à penser que l'Etat pourrait bien dans les prochaines années renforcer son contrôle a posteriori, afin de constater, une fois passée la période transitoire nécessaire à la réorganisation collective des compétences, si celles-ci sont réellement exercées au niveau supracommunal.

On pourrait donc assister, eu égard aux subsides octroyés, au renforcement du rôle de *l'Etat-gendarme* dans le domaine intercommunal, phénomène acceptable si les préfets reçoivent dans ce domaine une fonction d'arbitre, orientée vers l'accompagnement d'un mouvement nécessaire de décentralisation audacieuse.

LA QUESTION DE L'UTILITE DU CIF

La mise en place effective du modèle minimum de transfert de compétences, dont le corpus peut somme toute être renforcé par le législateur, devrait rendre caduque l'utilité du coefficient d'intégration fiscale (CIF). Cet indicateur présente d'ailleurs actuellement de cruels défauts. Au sein des communautés d'agglomération, le CIF favorise les riches sans pénaliser les groupements peu intégrés. Il ne récompense pas les bons élèves, fortement intégrés, et son mode de calcul pose des problèmes de définition et d'équité, en raison de la subjectivité de sa part interprétative (valorisation des transferts). De surcroît, le coefficient

d'intégration fiscale comportera toujours une dimension inflationniste, en récompensant l'augmentation de la pression fiscale grâce à la fiscalité mixte, tandis qu'il conduit parfois à résumer la stratégie des élus communautaires en un transfert de la compétence sensée produire le plus de DGF.

La maturité des esprits ouvre la voie à l'intercommunalisation totale du territoire français, accompagnée d'une TP unique généralisée. Les préfets, forts d'expériences réussies de fixation de périmètres, sont en position de proposer et de faire accepter, avant le 12 juillet 2002 (date butoir fixée par la loi), des périmètres d'agglomération qu'ils jugent pertinents. Une fois quasiment réglée la question des regroupements urbains de province, avec ou sans l'aide du préfet, rien n'empêchera plus la fixation par le Parlement de l'obligation de coopération intercommunale généralisée, assortie d'une **règle unique de fiscalité intercommunale, la TPU**. Cet achèvement constitue d'ailleurs le préalable à l'instauration d'une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, qui ne peut se mettre en œuvre sans périmètres stabilisés.

Se posera alors la question de la conservation d'une DGF communale, à son niveau tout au moins. Et plus le territoire français sera couvert d'établissements publics de coopération, moins la résistance à la substitution de la DGF intercommunale à la DGF communale devrait être forte.

L'EQUILIBRE DU SYSTEME TPU

Le besoin de financement futur du groupement se trouve au cœur de la problématique du système TPU, lequel constitue une mutualisation de la croissance de produits et de charges anciennement communales.

L'équilibre du système, imbriquant communes et groupement, dépend du comportement économique et financier des élus, communaux et intercommunaux.

Il est atteint **s'il est parfaitement substitutionniste**, comme l'y incite le mécanisme de la TPU. La commune transfère la croissance de ses charges anciennes et laisse l'EPCI supporter les charges nouvelles qu'elle aurait supportées en cas de statu quo. Dans ce cas, la commune n'a nul besoin de l'augmentation de ses ressources et laisse à l'EPCI les moyens de financement de l'augmentation (y compris inflation) de ses dépenses intercommunalisées. La dotation de solidarité communautaire (DSC) est inutile : le groupement ne peut espérer augmenter ses charges plus que ne le permet l'évolution de ses bases de taxe professionnelle (effet bases), puisque son taux de TP ne peut augmenter si la moyenne des taux ménages des communes n'a pas progressé l'année précédente, ce qui devrait être le cas dans la situation de substitution ici retenue. La situation d'équilibre signifie la maîtrise parfaite des coûts.

La situation de déséquilibre du système se présente quand son fonctionnement est, malgré la TPU, toujours **superpositionniste**, et que l'équivalence entre l'évolution des charges et des produits est pour l'une ou l'autre des parties introuvable. Les communes redévoient dans de nouvelles dépenses les économies liées à la croissance des charges transférées. Elles délèguent au groupement toutes les charges coûteuses nouvelles qu'elles auraient eu du mal à financer. Mais les communes exigent une dotation de solidarité exemplaire dont la fonction doit être, pour les unes de corriger les inégalités de ressources entre communes en leur donnant des moyens supplémentaires d'investissement, pour les autres de faire face à des

charges plus importantes que la moyenne, quand une troisième catégorie évoquera un retour nécessaire sur investissement.

Et ces trois espérances contradictoires se sont conjuguées pour produire une majorité d'acceptation, pour des raisons différentes, de la TP Unique.

Un autre problème réside dans l'évaluation des charges transférées. Si les charges transférées sont évaluées, notamment en ce qui concerne la dette, au profit de la commune et au détriment du groupement, cela signifie que le groupement devra augmenter sa fiscalité ou puiser dans sa capacité de redistribution de solidarité (DSC) afin de faire face à cette mutualisation d'une dépense autrefois supportée par une seule commune.

L'EFFET DE SUPERPOSITION DES STRUCTURES

La double existence d'administrations et de projets pose le problème des moyens de financement de la **superposition**. La TPU est certes un outil de régulation de cette superposition. En effet, l'accroissement du besoin de financement du groupement, induit par les transferts et charges nouvelles (fruits de négociations bilatérales ou collectives multiples et variées), conduira inévitablement ce dernier à réduire la DSC. Mais cette situation pourrait être perçue par les élus communaux comme une pratique intolérable, les contraignant à augmenter leurs impôts ménages pour faire face... au besoin de financement du groupement. Le groupement peut aussi se trouver dans la situation, si les élus communautaires (qui sont des délégués des communes) ne veulent pas diminuer la DSC, de mettre en place une **fiscalité ménages additionnelle, accompagnant alors clairement l'effet de superposition des deux niveaux dépensiers**.

Cette situation provient essentiellement de deux facteurs combinés.

Tout d'abord, l'externalisation de certaines dépenses communales nouvelles vers un organe supracommunal masque aux yeux de certains les contraintes d'équilibre financier global de l'ensemble des parties participant au processus budgétaire. Ce phénomène est amplifié par l'impression que la manne de DGF apportée aux communautés d'agglomération permet de tout faire. La programmation des projets s'emballa alors même que le supplément de DGF est vite dépassé par les coûts marginaux de structure qu'impose la mise en place de moyens nécessaires à une intercommunalité de projet et de gestion. Quant aux économies d'échelle attendues de la coopération, elles sont en réalité génératrices de besoin de financement nouveau et donc de besoin fiscal. En effet, compte tenu de la diminution du coût moyen par habitant d'une opération, le groupement va engager des dépenses que chaque commune, de son côté, n'aurait pas effectuées.

Ensuite, beaucoup d'élus communaux comprennent le système de la TPU comme un instrument de redistribution dédié à la réduction des inégalités de ressources entre communes. Au lieu de favoriser la solidarité ascendante, consistant à mettre en commun ses ressources pour qu'un organe de coopération produise des équipements et services publics dans les territoires communaux en recherchant l'optimum d'équité, on assiste à la mise en oeuvre d'une solidarité descendante aboutissant à un simple système de partage financier donnant aux communes les moyens d'investir. La réduction de l'intercommunalité à une redistribution financière est en quelque sorte la négation de la coopération intercommunale.

Par ailleurs, le système complexe d'imbrications financières, qui relie en TPU les communes et leur groupement, porte en germe des risques de conflit concernant les critères de répartition de la DSC, l'évaluation des charges transférées, l'intérêt communautaire, et surtout **le mode de représentation des délégués communaux.**

UNE EVOLUTION INSTITUTIONNELLE OBLIGEE ?

Telle qu'elle se présente, la relation subtile et complexe que crée le système TPU entre les communes et leur groupement est de nature à générer à terme des facteurs de blocage, générés par les insuffisances de transparence et de compréhension que produit le déficit institutionnel de la coopération intercommunale.

Ce déficit institutionnel pourrait conduire à **une situation de crise financière de la superposition des communes et de leur groupement.** Si cet état de crise advenait, la résolution du problème ne se trouverait pas dans la création d'un mode de scrutin intercommunal **qui ne changerait pas radicalement la liaison organique et systémique** qui unit aujourd'hui de manière complexe les communes à leur groupement. Au contraire, la réponse institutionnelle, adaptée au règlement de la crise financière qui frapperait l'administration territoriale française, se trouverait naturellement dans une forme d'élection au **suffrage universel direct** conduisant à une **véritable substitution économique, financière et politique du groupement aux communes membres.**

Dans ce scénario, la TPU aurait dès lors constitué l'étape décisive qui aurait amorcé le processus aboutissant à réduire le nombre des unités organisatrices de la production des biens et services publics locaux.

Yann Le Meur

Yann Le Meur est directeur 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.