



FINANCES LOCALES, FINANCES DE L'ÉTAT ET FINANCEMENT DE LA VILLE

ALAIN GUENGANT *

Le financement des services publics urbains repose sur deux canaux d'inégale importance. L'urbanisme opérationnel offre une première possibilité de capitaliser dans la charge foncière une fraction du coût des investissements d'accompagnement des Zones d'aménagement concertée (ZAC) ou des Plans d'aménagement d'ensemble (PAE). Les participations directes des acquéreurs de logements, complétées par la taxe locale d'équipement, ne couvrent toutefois qu'une proportion limitée des dépenses. L'essentiel du financement provient, de ce fait, des contributions fiscales annuelles des redevables locaux et indirectement nationaux via les dotations et subventions de l'État.

Deux évolutions majeures caractérisent le financement des services publics urbains depuis les années 1980. La première provient du recul de la fiscalité locale au bénéfice des concours nationaux, source de centralisation des recettes. La seconde résulte du développement de l'intercommunalité, facteur de mutualisation des financements.

LE RÔLE CROISSANT DES CONCOURS DE L'ÉTAT

Les budgets des villes (communes de plus de 10 000 habitants hors Paris), équilibrés en dépenses et en recettes après incorporation des soldes d'exécution reportés, représentent 1 630 € par habitant en 2005. Les dépenses de fonctionnement absorbent 70 % des ressources

* Directeur de recherche au CNRS, CREM (UMR 6211) - Université de Rennes I.



et les dépenses d'investissement 30 %, dont 1/5 au titre du remboursement des emprunts et 4/5 au titre des équipements (DGCL, 2005). Les recettes proviennent à près de 80 % des produits de fonctionnement et à 20 % des ressources externes d'investissement, définitives (subventions, participations et autres pour 40 %) ou temporaires (emprunts pour 60 %). L'excédent des produits sur les charges dégage une épargne brute de 130 € par habitant, soit une épargne de gestion avant paiement des intérêts de 170 € et une épargne nette après remboursement des emprunts de 24 €.

Conformément à l'obligation d'équilibre budgétaire annuel, l'épargne de gestion (170 € par habitant) couvre le service de la dette (147 € par habitant). De même, avec une épargne brute de 130 € pour une dette au premier janvier de 1 021 € par habitant (et un taux d'intérêt moyen de 4 %), le délai de désendettement, de l'ordre de 8 ans, se situe en dessous de la durée de la dette estimée à 9 ou 10 ans. Dans l'ensemble, les villes bénéficient donc d'un double équilibre budgétaire, à la fois annuel et pluriannuel, sans ignorer toutefois l'hétérogénéité des situations et la minorité de villes en déséquilibre plus ou moins prononcé (Douat et Guengant, 2002).

Une contribution toujours dominante de la fiscalité locale...

Les produits de fonctionnement s'élèvent à 1 274 € par habitant. Les impôts et taxes représentent 747 € par habitant, les dotations de l'État et participations 381 € et les autres produits, notamment d'exploitation, 239 €. La fiscalité locale fournit ainsi près de 60 %, la fiscalité nationale 30 % et les produits d'exploitation et autres environ 10 % des ressources. Hormis les dépenses capitalisées dans les charges foncières des aménagements, le financement de la ville provient par conséquent essentiellement de l'impôt.

La fiscalité des communes urbaines dépend à 88 % des quatre taxes directes locales, après réintégration des reversements des communautés. La taxe foncière sur les propriétés bâties représente 31,7 %, la taxe foncière sur les propriétés non bâties 0,3 %, la taxe d'habitation 26,5 % et la taxe professionnelle 41,5 % des produits votés. Avec une taxe foncière sur les locaux industriels et commerciaux de l'ordre de 10 %, la fiscalité directe repose à 53 % environ sur les entreprises et à 47 % sur les ménages. La croissance des dépenses se répercute donc, après déduction de l'effet de levier des dotations et autres recettes, approximativement à parts égales sur les activités économiques et les résidents. La structure du partage fiscal ne correspond pas à la ventilation connue des coûts des services publics locaux. L'accueil de nouveaux habitants représenterait en effet de l'ordre de 80 à 90 % des coûts d'urbanisation des communes (Guengant, 1992). Cette estimation, à la fois ancienne et spécifique à



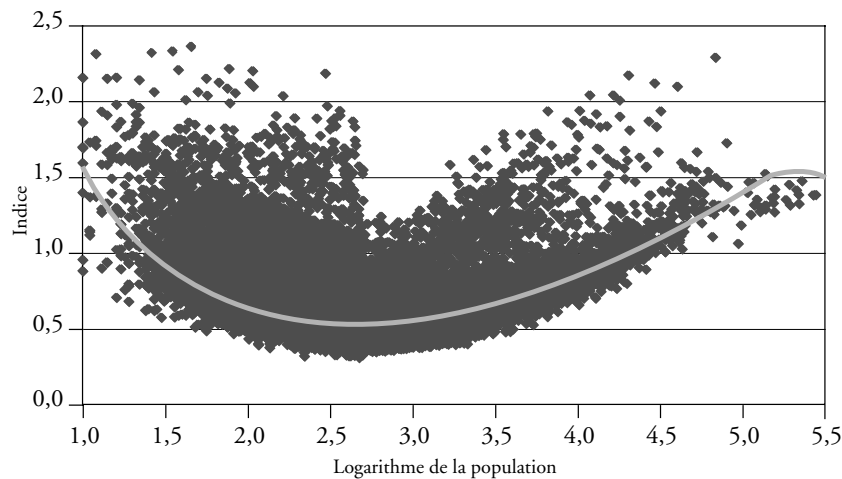
une agglomération, doit être retenue avec précaution. Toutefois, les entreprises semblent bien contribuer au financement des budgets urbains au-delà des coûts spécifiques de leur implantation. La prise en compte de la fiscalité indirecte et des redevances ne modifie pas le diagnostic.

Si l'ampleur de la déconnexion entre la formation des coûts et la répartition de la charge fiscale suscite des débats, le déséquilibre au détriment des activités économiques, lié notamment au poids de la taxe professionnelle, n'est guère contesté. La preuve en est fournie indirectement par la conception de la péréquation. Fruits du morcellement territorial et du prélèvement d'impôts à grand rendement sur les entreprises, d'amples inégalités de richesse fiscale, ou de potentiel fiscal selon le vocabulaire légal, apparaissent entre communes. Les disparités proviennent à plus de 80 % de la taxe professionnelle et de la taxe foncière bâtie sur les locaux industriels et commerciaux. En outre, les différences nominales de richesse fiscale ne sont pas compensées par des écarts de coûts. Il en résulte des inégalités de pouvoir d'achat en services publics locaux que s'attachent à réduire les dotations de l'État ou encore la coopération intercommunale. L'instauration d'une péréquation nationale et locale repose ainsi sur le diagnostic d'un déséquilibre entre la structure des charges et des taxes. En effet, si les impôts couvraient exactement les coûts de localisation, les pouvoirs d'achat des communes seraient automatiquement égalisés. Les disparités réelles de potentiel fiscal résultent ainsi des externalités fiscales produites par l'utilisation de taxes non optimales.

En zone urbaine, le coût d'accueil d'un habitant supplémentaire progresse tendanciellement avec la population et la densité. La caractérisation du profil des coûts d'usage des services publics locaux, désignés sous le terme de « charges » dans la loi, constitue l'un des enjeux de la péréquation en conditionnant l'évaluation des inégalités intercommunales de pouvoirs d'achat. L'absence de comptabilité analytique homogène et d'indicateurs comparatifs de services rendus d'une commune à l'autre exclut une mesure directe. L'estimation indirecte retenue par la loi repose sur une gamme d'indicateurs physico-financiers, assortis de pondérations, censés refléter les différences de « charges », à l'exemple de la population, des résidences secondaires, des logements sociaux ou encore de la superficie et de la situation géographique en zone de montagne. Résultat essentiel, les « charges » par habitant progressent avec le logarithme de la population dans un intervalle de 1 (communes de moins de 500 habitants) à 2 (villes de plus de 200 000 habitants). Autour de cette tendance dominante, les autres indicateurs, urbanistiques, économiques, géographiques et sociaux modulent la distribution des « charges ».



Graphique n° 1
Indice de coût marginal d'usage des services publics
des communes
(2001)



4

Fondée sur la sélection *a priori* de critères et de pondérations, l'échelle des « charges » adoptée par le législateur suscite débats. En conséquence, lors des révisions des clefs de répartition des dotations nationales, des ajustements sont apportés pour répondre aux doléances, par exemple des villes de banlieue ou des communes rurales. Utilisant également une démarche indirecte mais à partir d'une sélection *a posteriori* des critères et des pondérations, l'analyse économétrique des dépenses communales propose une estimation d'indices de coûts marginaux d'usage des services publics locaux. L'évaluation est opérée après neutralisation de l'impact des différences de ressources et de mode de gestion, notamment le recours ou non à la coopération, sur la formation des disparités de dépenses (Gilbert et Guengant, 2005). En moyenne, l'indice (base 1 au plan national) décroît jusqu'à 500 habitants avant de progresser ensuite puis de plafonner à partir de 100 000 habitants (graphique n° 1). Par référence à une commune de 1 000 habitants, le coût d'accueil d'un habitant supplémentaire serait supérieur d'un tiers dans une ville de 10 000 habitants et d'une fois et demie dans une ville de plus de 100 000 habitants. L'indice estimé de coût marginal épouse approximativement l'échelle démographique de « charges » retenue par le législateur. Toutefois, la population ne constitue pas le seul critère de différenciation comme l'illustre la forte dispersion des estimations. Les écarts reflètent les disparités de fonction économique (notamment



touristique), de situation géographique (montagne), administrative (pôle de centralité) ou encore sociale (parc de logements sociaux) des communes.

Sous l'impact de l'alourdissement des coûts et simultanément de la croissance des services rendus, les budgets de fonctionnement des villes dépassent en moyenne de 60 % par habitant les budgets des communes rurales (1 199 € contre 738 €). L'accroissement de l'offre de services, illustrée par la multiplication et la diversification des équipements publics, résulte, d'une part, d'une capacité plus importante de mobilisation des ressources et, d'autre part, d'un revenu plus élevé des habitants. La demande de services publics locaux possède, en effet, une élasticité-revenu positive, de l'ordre de 0,3 à 0,4. En conséquence, les ménages urbains, aux revenus en moyenne plus importants, demandent plus de services publics locaux que les ménages ruraux, toutes choses étant égales par ailleurs. En conséquence, malgré un potentiel fiscal par tête plus élevé (de 45 %, soit 740 € contre 511 €) les villes votent des taux d'imposition supérieurs de moitié aux taux des communes de moins de 10 000 habitants, par exemple 15,3 % contre 10,4 % pour la taxe professionnelle et 16,8 % contre 11,0 % pour la taxe d'habitation. La pression fiscale plus lourde dans les villes provient ainsi, d'une part, de l'écart de coûts qui absorbe voire dépasse la différence de potentiel fiscal nominal et, d'autre part, de l'offre plus étendue de consommations collectives.

*...mais en recul par rapport à la contribution
de la fiscalité nationale*

Les écarts de taux d'imposition entre communes traduisent toutefois de plus en plus imparfaitement la réalité des inégalités de pression fiscale entre contribuables pour deux raisons principales. Tout d'abord, l'interprétation des différences de taux est subordonnée à la signification des inégalités de bases. Pour la taxe d'habitation, l'évaluation administrative de la valeur locative des logements repose sur des tarifs fixés par référence aux marchés locatifs locaux du début des années 1970. Les actualisations annuelles sont uniquement nationales et ignorent par conséquent les divergences postérieures de trajectoire des loyers. La comparabilité des bases d'une commune à l'autre n'est donc pas assurée. L'interprétation des inégalités de taux est par conséquent hasardeuse. En revanche, pour la taxe professionnelle, l'évaluation administrative de la valeur locative des immobilisations, du moins pour la fraction « matériels et équipements » soit les 4/5 de l'assiette, est adossée à une déclaration annuelle des entreprises. Dans le cadre de la procédure de valorisation retenue, les bases et donc les taux de l'impôt sont de ce fait comparables d'une commune à l'autre.

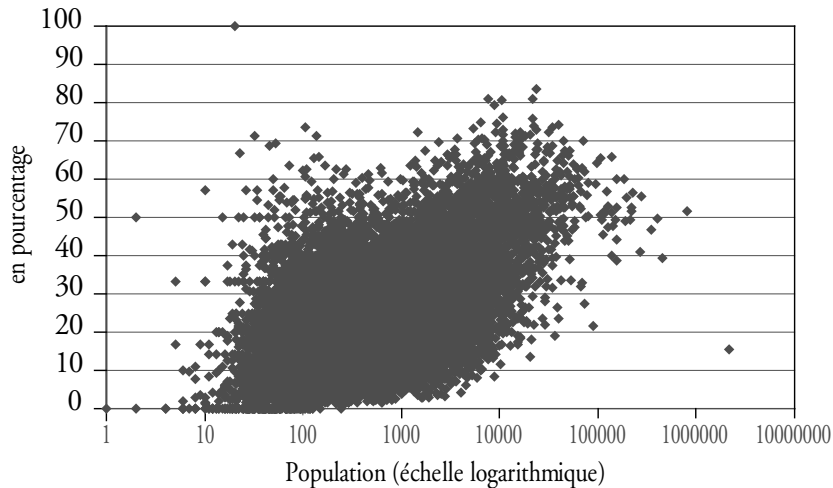


Ensuite, les taux votés par les assemblées locales ignorent les dégrèvements de cotisations. L'État accorde, en effet, des allègements d'impôts aux contribuables locaux sous deux formes complémentaires. Premier dispositif, les exonérations réduisent en amont les bases d'imposition et le produit voté puis acquitté des taxes. Les exonérations amputent l'autonomie fiscale des collectivités en limitant le champ d'application du vote des taux et la dynamique des bases. Ainsi, la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, réalisée graduellement de 1999 à 2003, prive désormais les collectivités locales de « l'effet bases » des créations d'emplois et des implantations d'entreprises de main-d'œuvre. Le retour fiscal des politiques locales de développement se trouve amputé d'autant. En outre, n'étant pas compensées intégralement par l'État, les exonérations s'accompagnent d'une perte nette de recettes. L'ampleur de la moins-value, variable suivant les modalités de calcul et d'indexation des dotations de compensation, tend en général à s'accroître dans le temps. Second dispositif, les dégrèvements réduisent en aval les cotisations acquittées par les redevables. Les dégrèvements n'amputent ni l'autonomie fiscale, ni les recettes locales, du moins jusqu'en 2006. Accordés postérieurement au vote des impôts, les dégrèvements amplifient le décalage entre l'apparence des écarts de taux d'imposition votés par les collectivités et la réalité des disparités de pression fiscale supportées par les contribuables.

Ainsi au titre de la taxe d'habitation, les contribuables de condition modeste bénéficient automatiquement d'un dégrèvement calculé par référence au revenu. La réduction d'impôt est accordée aux ménages situés en dessous d'un seuil variable suivant le nombre de parts de quotient familial. Le dégrèvement correspond à la différence entre la cotisation votée et la cotisation plafonnée. Les hausses de taux d'imposition depuis 1999, ainsi que les suppressions d'abattements facultatifs, n'entrent pas dans le calcul. Les augmentations se répercutent donc intégralement sur tous les contribuables. La proportion maximale du prélèvement plafonné n'est pas constante mais croissante jusqu'au seuil d'éligibilité pour atteindre, par exemple, 3,4 % du revenu pour une part de quotient familial. De ce fait, pour les contribuables bénéficiaires, la taxe d'habitation n'est plus un impôt local sur la valeur locative du logement mais *de facto* un impôt national sur le revenu à taux progressif (Fréville, 2004). En moyenne, dans les villes de plus de 10 000 habitants, la majorité des contribuables bénéficie du plafonnement, avec toutefois une forte dispersion liée aux différences de revenu et de montant de la taxe. La proportion est sensiblement plus faible dans les communes rurales en raison du moindre poids de l'impôt, malgré un niveau de revenu en général plus faible (graphique n° 2).



Graphique n° 2
Part des articles de taxe d'habitation plafonnés
en fonction du revenu
(communes en 2001)



Un régime similaire de dégrèvement existe pour les entreprises. La taxe professionnelle est plafonnée à 3,5, 3,8 ou 4 % de la valeur ajoutée suivant l'importance du chiffre d'affaires. Au-delà, le contribuable bénéficiaire, à sa demande, d'un dégrèvement limité toutefois à 76,5 M€. Le calcul est opéré au niveau national pour les entreprises multi-établissements et non par commune pour chaque établissement. La hausse des taux votés depuis 1995 n'est pas plafonnée et se répercute donc intégralement sur les redevables. De ce fait, le poids de la taxe professionnelle dans la valeur ajoutée dépasse les plafonds pour un nombre croissant de contribuables, évolution amplifiée par la limitation du dégrèvement pour les redevables les plus importants (EDF, SNCF, France Télécom, Cogéma, la Poste). En outre, les entreprises les moins imposées dont le chiffre d'affaires dépasse 7,6 M€ sont soumises à une cotisation plancher de 2 % de la valeur ajoutée. Si les taxes votées n'atteignent pas ce seuil, l'État prélève à son profit une cotisation minimale additionnelle couvrant la différence. Le « tunnel en taux » à la valeur ajoutée entraîne *de facto* une dualité de régime d'imposition : pour les contribuables concernés par le plafond ou le plancher, la taxe professionnelle constitue un prélèvement national sur la valeur ajoutée et demeure pour les autres un impôt local sur la valeur locative des immobilisations. En 2003, 135 000 entreprises plafonnées acquittaient 37,9 % de l'impôt (soit 8,6 Md€) et 15 500 entreprises soumises au plancher 13,8 % (soit 3,1 Md€). Plus de la moitié du produit de

7



la taxe était ainsi prélevé par référence à la valeur ajoutée (Fouquet, 2004).

Le régime du plafonnement de la taxe professionnelle sera modifié à partir de 2007. Tout d'abord, le plafond sera abaissé à 3,5 % de la valeur ajoutée pour tous les contribuables. En outre, le dégrèvement effacera les hausses de taux votées de 1995 à 2004. 50 000 nouvelles entreprises bénéficieront du plafonnement. La limitation du dégrèvement à 76,5 M€ sera maintenue. Ensuite, les collectivités locales prendront en charge l'augmentation du dégrèvement liée aux relèvements des taux postérieurs à 2004. L'État opérera une « refacturation » en déduisant la somme correspondante du montant de la taxe reversée. Les accroissements de taux ne se répercuteront donc plus sur les entreprises plafonnées qui seront désormais protégées par un « bouclier fiscal » rigide à concurrence de 3,5 % de la valeur ajoutée. En conséquence, les collectivités locales perdront la possibilité d'obtenir un produit fiscal supplémentaire de la hausse du taux sur les bases plafonnées. En revanche, elles continueront de bénéficier des accroissements de bases et des augmentations de taux sur les bases non plafonnées.

La « refacturation » des accroissements de dégrèvements marque un nouveau repli du pouvoir fiscal local. Certes, le recul a débuté dès les premières années de la décentralisation et s'est amplifié au cours des années 1990. Toutefois, jusqu'à présent l'érosion, du moins perçue, provenait uniquement des exonérations et non des dégrèvements. Pour bloquer le processus, les élus locaux avaient de ce fait obtenu en 2003 l'inscription dans la Constitution d'une garantie d'autonomie. En réalité, le recours à la technique du dégrèvement masquait l'ampleur de la menace pesant sur l'avenir du pouvoir fiscal local. Tous types d'allègements confondus, le taux de prise en charge par l'État dépasse 50 % pour la taxe professionnelle et 30 % pour la taxe d'habitation. Le développement des concours nationaux, en remplacement des taxes non levées sur les contribuables locaux, résulte de l'échec des tentatives de réforme des assiettes. Faute d'accord sur un changement ou même une simple actualisation des bases, l'allègement des cotisations cherche à corriger les dysfonctionnements. De ce fait, les budgets locaux, et notamment des villes, sont de plus en plus dépendants des concours de l'État, non seulement explicitement par les dotations, mais aussi implicitement via les dégrèvements.

En outre, les réponses apportées ne préservent pas l'avenir des impôts locaux. L'accumulation des allègements et le vieillissement des assiettes rendent, en effet, plus difficiles les changements futurs. Le temps joue contre la réforme de la fiscalité locale. Le frein à l'accroissement des allègements réside moins dans la garantie constitutionnelle d'autonomie que dans la charge imposée en retour aux finances nationales. Ainsi, en



2005, les concours de l'État représentaient 62,5 M€ contre 25 Md€ environ au début des années 1990. Imputable essentiellement aux réductions de taxes, et dans une moindre proportion aux compétences décentralisées (financées principalement par d'anciens impôts ou fractions d'impôts nationaux), la vive croissance des transferts n'est pas étrangère au creusement du déficit budgétaire. À ce titre, la « refacturation » d'une partie des dégrèvements de taxe professionnelle témoigne de la volonté nouvelle de l'État, non seulement de contenir le coût, mais aussi de tarir l'une des causes supposées des allègements en limitant pour l'avenir les hausses de pression fiscale. Le schéma adopté pour la taxe professionnelle pourrait, de ce fait, être appliqué à la taxe d'habitation. L'alourdissement des taux votés dégrade, en effet, de plus en plus la protection accordée aux ménages les plus modestes par le plafonnement en fonction du revenu.

LE DÉVELOPPEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Spécificité de l'organisation administrative française, l'échec des fusions de communes a favorisé le développement de la coopération. L'intercommunalité bénéficie d'une offre diversifiée de solutions organisationnelles et fiscales susceptibles d'être choisies librement par les communes. Financés par des contributions budgétaires, les syndicats intercommunaux exploitent les économies d'échelle dans la production des services d'infrastructures. Dotées d'une fiscalité propre et de compétences élargies, les communautés coordonnent l'aménagement et le développement des territoires pluri-communaux. Les communautés urbaines sont réservées aux agglomérations de plus de 500 000 habitants, les communautés d'agglomération aux territoires de 50 000 à 500 000 habitants. Les communautés de communes sont destinées plus particulièrement aux espaces ruraux.

Deux régimes fiscaux et un troisième par combinaison s'offrent aux communautés. Avec la fiscalité additionnelle, la communauté dispose des quatre taxes foncières, d'habitation et professionnelle et vote des taux additionnels aux taux des communes membres. Avec la fiscalité spécialisée, les taxes foncières et d'habitation sont réservées exclusivement aux communes et la taxe professionnelle à la communauté. Le conseil communautaire vote un taux unique d'imposition sur les entreprises, mais partage le produit de l'impôt avec les communes membres via deux reversements, l'un obligatoire (l'attribution de compensation), l'autre facultatif (la dotation de solidarité). En fiscalité mixte, la communauté associe les deux régimes fiscaux en complétant la taxe professionnelle unique par des taxes foncières et d'habitation additionnelles.

La Taxe professionnelle unique (TPU) constitue le dispositif fiscal



intercommunal privilégié par le législateur et désormais plébiscité par la quasi-totalité des communautés en zone urbaine et par une forte minorité en zone rurale. Au premier janvier 2005, sur les 2 524 établissements publics intercommunaux à fiscalité propre, 1 103 relevaient du régime de la TPU (162 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines, 6 syndicats d'agglomération nouvelle et 924 communautés de communes). À cette date, les communautés à fiscalité spécialisée rassemblaient 14 404 communes, regroupant 39,5 millions d'habitants, et percevaient près de 70 % du produit communal et intercommunal de l'impôt. 65,6 % des Français vivaient ainsi dans des communautés à TPU, contre 20,9 % dans des communautés à fiscalité additionnelle et 13,4 % hors communautés.

Introduite par la Loi d'administration territoriale de la République du 6 février 1992, la TPU a rencontré tout d'abord un succès limité avant de connaître ensuite une diffusion rapide avec la Loi de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999. Ce changement d'attitude n'est pas étranger à l'abondement de Dotation globale de fonctionnement (DGF) associé au choix de la fiscalité spécialisée. L'adoption de la TPU traduit également l'attrait pour un régime fiscal potentiellement plus performant. Toutefois, la gestion de la TPU présente aussi un risque de spécialisation fiscale amplifié par les réformes récentes de l'impôt.

*La TPU : un outil performant de gestion
des services publics urbains...*

La taxe professionnelle unique propose, en l'état actuel de la législation, la réponse *a priori* la mieux adaptée aux enjeux et aux contraintes d'une gestion équitable et efficace des territoires intercommunaux.

Par la mutualisation des moyens, l'intercommunalité favorise tout d'abord l'égalité entre les usagers et les contribuables des services publics locaux. En dissociant les zones d'activité des zones d'habitat, le morcellement communal produit des inégalités considérables de pouvoir d'achat (de 1 à 8 500 en 2001 !). En découlent des disparités de services rendus et d'effort fiscal. Les communes les mieux dotées peuvent offrir un volume important de consommations collectives pour un effort fiscal réduit. En revanche, les communes les plus défavorisées doivent, soit limiter l'offre de services pour contenir la pression fiscale, soit alourdir fortement l'effort fiscal pour répondre à la demande de consommations collectives. Le découpage communal place ainsi les contribuables et les usagers en situation de grande inégalité face au service public. En conséquence, faute de pouvoir réviser directement la carte des communes, les pouvoirs publics ont développé des politiques de péréquation dans le but, sinon de supprimer, du moins d'atténuer les



inégalités. La première repose sur la répartition des dotations de l'État (Gilbert et Guengant, 2004) et la seconde sur la coopération intercommunale.

La péréquation intercommunale résulte directement des relations financières entre la communauté et les communes et indirectement du financement par les contribuables et de la consommation par les usagers des services communautaires. Les relations financières directes concernent spécifiquement la taxe professionnelle unique. Les transferts indirects existent aussi en fiscalité additionnelle. La complexité des mécanismes redistributifs explique l'absence d'évaluation systématique du pouvoir péréquateur de l'intercommunalité. Les rares données disponibles illustrent toutefois la puissance correctrice de la coopération. À fiscalité additionnelle jusqu'en 2002, la communauté urbaine de Lyon réduit les inégalités intercommunales de potentiel fiscal de 52 % en moyenne depuis 1993. La correction, imputable exclusivement à la fourniture et au financement des services communautaires, illustre l'ampleur des compétences mutualisées au regard des compétences communales résiduelles. Le maintien du taux de péréquation traduit la stabilité du partage sur la période.

La performance péréquatrice de la communauté d'agglomération de Rennes présente des caractéristiques différentes. À taxe professionnelle unique depuis 1993, le taux global de correction atteint 80 % en 2003. Il résulte pour 56 % de l'offre et du financement des services communautaires et pour 34 % de la redistribution intercommunale spécifique à la TPU. Malgré des compétences intercommunales plus réduites, la mutualisation de l'impôt économique permet, d'une part, d'obtenir une péréquation plus performante associée aux services communautaires et, d'autre part, d'organiser une redistribution intercommunale absente du régime de la fiscalité additionnelle. En outre, l'effet péréquateur augmente vivement dans le temps, de 22 % en 1993 à 80 % en 2003. Le caractère progressif de la péréquation découle de la nature de « communauté réduite aux acquêts » de la TPU. La marge croissante ouverte par l'augmentation cumulée de la taxe et le gel de l'attribution de compensation produit mécaniquement une montée en puissance de la correction des inégalités. Toutefois, le niveau et la trajectoire de la péréquation dépendent du rythme de croissance économique de la communauté, des critères choisis de répartition de la dotation de solidarité et de l'ancienneté du dispositif fiscal. Les résultats seront donc différents d'une communauté à l'autre.

Si la TPU permet d'instaurer plus d'équité fiscale, la mutualisation de l'impôt autorise aussi une meilleure couverture des risques fiscaux et une gestion plus efficace des ressources publiques. Dans le premier cas, l'assurance mutuelle s'appuie sur la diversification du portefeuille de



bases imposées et le maintien de l'attribution de compensation (Guengant et Le Gall, 1998). Dans le second, le partage intercommunal de l'impôt rend possible une gestion plus efficace des investissements de développement en évitant l'éparpillement et la surproduction des zones d'activité sous l'influence de la concurrence entre communes.

En revanche, l'effet de retour du dispositif fiscal sur la croissance économique de la communauté demeure ambigu. La TPU ne modifie pas mécaniquement la compétitivité du territoire. À supposer que l'effort fiscal et l'offre de services publics soient effectivement des variables de localisation des activités économiques, la mutualisation intercommunale de l'impôt ne renforce pas automatiquement l'attractivité de la communauté vis-à-vis des communautés concurrentes. Pour bénéficier d'un avantage comparatif additionnel, les transferts de compétences devraient s'accompagner d'économies d'échelle dans la gestion des services publics. La communauté pourrait alors fournir la même gamme de consommations collectives, en quantité et qualité, à moindre coût, donc réduire l'effort fiscal, ou offrir plus de services publics potentiellement attractifs pour les entreprises sans alourdir en proportion la pression fiscale. Les informations disponibles ne permettent pas de conclure.

12

De même, l'impact de la TPU sur le « coût » de l'intercommunalité reste ambigu. En organisant un niveau supplémentaire de gestion, la coopération favorise l'augmentation des budgets et des impôts. Les observations de terrain et les statistiques nationales confirment l'accélération de la croissance des dépenses locales consolidées depuis le début des années 1990. Le développement de l'intercommunalité n'aurait pas modifié les tendances antérieures si, en réponse aux transferts de compétences, les dépenses communautaires s'étaient substituées aux dépenses communales. La coopération aurait même induit des économies d'échelle si la croissance des premières avait été inférieure à la diminution des secondes, en valeur absolue. Or, les substitutions ne se sont pas produites avec l'intensité escomptée, voire pas du tout. L'alourdissement des budgets consolidés possède deux origines principales, d'une part, l'élargissement de l'offre, en quantité et qualité, des services rendus et, d'autre part, l'évolution des coûts de fourniture. Les données budgétaires ne permettent pas de dissocier avec précision les deux sources de croissance. Le procès actuel du « coût » de l'intercommunalité repose de ce fait sur un dossier incomplet.

...mais exposé à un risque de spécialisation fiscale

Si la mutualisation de l'impôt couvre les risques de sinistres fiscaux pour les communes membres, la TPU expose en revanche la communauté à un risque de spécialisation fiscale. À la marge, l'équilibre du

budget communautaire dépend exclusivement de la croissance de la taxe professionnelle, en d'autres termes de la conjoncture économique locale à législation constante. Au risque conjoncturel s'ajoute un risque institutionnel. Les réformes de la taxe professionnelle ont, d'une part, réduit l'assiette de l'impôt et, d'autre part, bloqué pour l'avenir les hausses de taux sur les bases plafonnées. La neutralisation de l'effet taux affectera particulièrement les communautés à TPU. Ainsi, la communauté d'agglomération de Rennes devrait perdre le bénéfice du relèvement du taux sur près des 2/3 de ses bases. En outre, l'avenir de la taxe professionnelle demeure incertain et le scénario d'une disparition à terme de l'impôt ne peut pas être écarté. La recherche d'une compensation par la fiscalité mixte pourrait par conséquent se généraliser.

L'adoption de la fiscalité mixte répond à des motivations différentes. Dans certaines communautés fortement intégrées, la TPU ne suffit pas à couvrir les dépenses intercommunales et doit donc être complétée par une fiscalité foncière et d'habitation. Dans d'autres, l'adoption de la fiscalité mixte résulte d'un conflit de partage de la croissance de la taxe professionnelle entre les projets communautaires et la solidarité communale. Toutefois, l'adoption de la fiscalité mixte ne découle pas uniquement d'un « échec » de l'intercommunalité à TPU. La fiscalité mixte permet aussi de maîtriser les risques, en diversifiant les sources fiscales, et d'optimiser les performances de la stratégie d'investissement de la communauté, notamment en faveur du logement. Sous le régime de la TPU, les aides au logement n'induisent aucun retour fiscal sur investissement pour la communauté. Les effets bases des nouvelles habitations bénéficient uniquement aux communes. En d'autres termes, la spécialisation fiscale ne s'ajustant pas exactement au partage des compétences, l'unicité de l'impôt peut compromettre l'équilibre durable de la communauté en dissociant la dynamique des dépenses de la dynamique des recettes fiscales. La fiscalité mixte fournit ainsi une couverture efficace contre le risque, non seulement de spécialisation fiscale, mais aussi de déconnexion des actions communautaires et des retours fiscaux sur investissement.

La fiscalité mixte accroît en revanche le risque d'inflation fiscale inhérent à l'intercommunalité. Les taux additionnels des taxes foncières et d'habitation votées par la communauté ont peu de chances d'entraîner une diminution équivalente des taux communaux. L'empilement est plus probable, voire certain. Toutefois, l'alourdissement des taux sur les ménages n'étant pas sans limite, la concurrence entre la communauté et les communes s'amplifiera au fur et à mesure du relèvement des taux fonciers et d'habitation du groupement, d'autant plus que la réforme du plafonnement à la valeur ajoutée à partir de 2007



réduira fortement la rentabilité des hausses de taux de taxe professionnelle. Les prélèvements communautaires amputeront ainsi les possibilités d'accroissement des taux communaux. Les communes perdront de ce fait leur dernier levier fiscal, après avoir été privées des bénéfices du développement économique de l'agglomération par le gel de la dotation de solidarité. Rien de surprenant donc si nombre des municipalités voient dans la fiscalité mixte la fin de l'autonomie fiscale et la mise sous tutelle financière des communes par les communautés.

Centralisation et mutualisation caractérisent le financement des services publics urbains depuis les années 1990. Tout d'abord, en réponse à l'alourdissement des taux, au vieillissement des bases et en l'absence d'accord sur de nouvelles assiettes, des allègements massifs d'impôts ont été accordés aux contribuables. Le recul de la fiscalité locale et la progression corrélative des concours de l'État entraînent une centralisation croissante du financement de la ville. Ensuite, face au morcellement administratif des agglomérations et devant le rejet des fusions de communes, l'intercommunalité s'est attachée à promouvoir une recomposition coopérative et une mutualisation de la gestion des territoires locaux.

14

Dans les deux cas, les solutions adoptées, non seulement ne corrigent pas totalement les dysfonctionnements fiscaux ou territoriaux des agglomérations, mais créent de nouveaux problèmes. Les allègements d'impôts réduisent l'autonomie fiscale locale et limitent les possibilités de réforme future, plaçant ainsi les taxes locales sur une trajectoire d'extinction. De même, aucun des trois régimes de fiscalité intercommunale n'apporte une réponse satisfaisante à l'empilement communes/communauté. La gestion à deux niveaux des territoires urbains génère, à l'expérience, des coûts de transactions qui ne permettent pas d'exploiter pleinement les potentialités de la coopération. Et si l'intercommunalité devait être, non seulement rationalisée, mais achevée par le regroupement des communes et de la communauté dans une nouvelle collectivité territoriale fédérative ?



BIBLIOGRAPHIE

- DGCL (2005) « Les budgets primitifs des communes et des groupements à fiscalité propre 2005 », Collection Statistiques et finances locales, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.
- DOUAT E., GUENGANT A. (2002), *Leçons de finances locales*, Paris, Économica, 261 pages.
- FOUQUET O. (2004), *Rapport de la commission de réforme de la taxe professionnelle*, www.dgcl.gouv.fr/Publications/Rapports/
- FREVILLE Y. (2003), « La taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ? » *Les Rapports du Sénat*, n° 71, commission des finances, 19 novembre 2003.
- GILBERT G., GUENGANT A. (2004), « Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales », Commissariat général du plan, ronéoté, 140 pages.
- GUENGANT A., LE GALL P. (1988), « Coopération et diversification des risques fiscaux des collectivités locales », *Revue d'économie politique*, n° 4, p 531-552.
- GUENGANT A. (1992), *Les coûts de la croissance périurbaine*, Paris, ADEF, 156 pages.

