



# INTERCOMMUNALITÉ : QUELLES FRONTIÈRES ? COMMENT REDISTRIBUER LES RECETTES FISCALES ?

SOPHIE COUTOR \*

Après l'échec de la loi du 16 juillet 1971 qui fut la dernière tentative de fusion autoritaire des communes, les pouvoirs publics ont développé une politique active de promotion de la coopération intercommunale pour favoriser l'émergence d'un mode de gestion des services publics plus adapté et qui soit conciliable avec l'émiettement du découpage administratif français, tout en préfigurant la disparition.

Actuellement, la transformation du paysage local est fortement engagée. On compte aujourd'hui 2 572 Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, soit 47 de plus que l'an passé (2 388 communautés de communes, 164 communautés d'agglomération et 14 communautés urbaines)<sup>1</sup>.

L'extension de la taxe professionnelle unique (TPU) se poursuit. 40,8 millions de Français habitent maintenant au sein d'un groupement à TPU. La TPU représente aujourd'hui 10 Md€ sur un total de 15,2 Md€ de Taxe professionnelle (TP) perçue par les communes et leurs groupements.

Pourtant, on remarquera que, si ce mouvement a été fortement accéléré par l'effet incitatif de la Loi Chevènement de 1999, il a été curieusement négligé par la loi du 13 août 2004, laquelle se contente d'attribuer aux communautés une délégation optionnelle d'aide à la pierre pour le logement social.

\* Haut fonctionnaire, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.



On sait que les différentes structures de communautés (urbaines, d'agglomération, de communes) n'épuisent pas toute la diversité du système intercommunal à fiscalité propre, dit « de projet » (communautés à TPU ou à fiscalité additionnelle, voire, à fiscalité mixte). De variés, les rapports de l'intercommunalité à la fiscalité deviennent ambigus si l'on songe que les intercommunalités à fiscalité propre, et en particulier celles ayant choisi le système de la TPU, procèdent à des redistributions fiscales au bénéfice des communes adhérentes. Loin de bénéficier à la seule intercommunalité, l'impôt levé en son nom est, pour la majeure partie, redistribué aux communes adhérentes.

Les modalités de redistribution fiscale à l'intérieur des structures intercommunales à TPU sont extrêmement variables et elles ne peuvent être appréciées qu'en fonction des caractéristiques des communes qui composent ces intercommunalités ; dès lors, se poser la question de l'optimum redistributif à l'intérieur des frontières d'un EPCI, impose de s'interroger sur la façon dont ces frontières ont été tracées. Ce n'est qu'après avoir évoqué les différentes façons d'opérer un regroupement intercommunal, en fonction de son extension géographique et des caractéristiques des communes qui le composent, que l'on pourra s'interroger utilement sur les différentes stratégies intercommunales qu'il est possible de mettre en place grâce à une redistribution fiscale appropriée.

### QUELLES FRONTIÈRES ?

La notion de frontière est différente de celle de périmètre : le périmètre est une donnée purement objective et constatable expérimentalement. En revanche, la notion de frontière renvoie au concept de gouvernance, de choix, ainsi qu'à la volonté d'inclure et, par conséquent d'exclure. L'expression de « frontière intercommunale » emporte, par elle-même, l'idée d'une légitimité commune autour d'objectifs partagés dont l'existence même de l'EPCI à fiscalité propre, supposé EPCI « *de projet* », procède.

Les frontières « idéales », ou simplement souhaitables, peuvent être très différentes selon qu'on les envisage du point de vue « politique », géographique, ou économique.

#### *Le « politiquement viable »*

Pour l'administrateur, le spécialiste des « sciences administratives », ou le simple observateur des affaires politiques, la question des frontières idéales a peu de portée. À partir du moment où le législateur assigne le regroupement communal comme objectif, et où le dispositif fiscal et budgétaire prévu se révèle suffisamment incitatif, la question du « périmètre idéal » reste secondaire pour les acteurs locaux. Il faut



seulement que le périmètre soit stable (et le dispositif mis en place par le législateur y a pourvu ; il est très difficile pour une commune de sortir d'un EPCI à fiscalité propre) et qu'il soit politiquement viable.

Pour cela, il est souhaitable que le poids relatif de la représentation de chaque commune au sein du conseil communautaire ne soit trop éloigné, ni de son poids relatif dans l'ensemble de la fiscalité communautaire, ni de son importance démographique rapportée à l'ensemble de la population communautaire. Il n'est pas rare que la recherche de savants dosages entre communes ou entre personnalités contribue à l'inflation de la représentation au sein des conseils communautaires ruraux. Dans ce cas, la seule question à se poser concerne le seuil quantitatif à partir duquel le conseil communautaire devient ingérable, compte tenu de l'équilibre respectif entre les communes en présence et des règles d'adoption des délibérations à l'unanimité ou à la majorité qualifiée : un tel processus limite nécessairement l'extension des frontières de l'EPCI soit à la très petite couronne d'un bourg centre qui ne pourra se concerter qu'avec sa très proche banlieue, soit à certaines des communes environnantes selon les affinités entre élus, voire selon les similitudes socio-économiques.

À l'inverse, le succès de l'intercommunalité en zone urbaine doit beaucoup aux larges concessions faites par les villes centres à leur périphérie. En effet, les villes centres ont souvent accepté de détenir moins de 50 % des sièges (30 % en moyenne) dans des conseils communautaires malgré un rapport démographique qui leur était favorable. Ce « renoncement » n'est pas forcément garant d'une meilleure gouvernance et le rapport de force qui s'instaure au détriment de la ville centre risque de porter préjudice à l'ensemble de l'agglomération.

À l'inverse, la nécessité de ménager les susceptibilités d'élus départementaux en zone rurale, cantonne souvent (c'est le cas de le dire) les limites communautaires à celles du canton : l'assemblée sera gérable politiquement, mais l'EPCI sera presque impuissant car il n'atteindra pas la dimension suffisante pour porter un projet de développement. C'est ce type de considérations qui explique que de nombreuses communautés de communes rurales n'atteignent pas la « taille critique ». Il arrive même que la nécessité de préserver un « pré carré » à plusieurs élus locaux, maires de communes voisines, aboutisse à des tracés de frontières difficiles à justifier par des critères autres que leur susceptibilité de « mâles dominants », parfois habillée de préférences partisans. À ce sujet, il est permis de regretter que le législateur ait cru bon d'instituer une dotation spécifique aux communautés de communes à fiscalité propre de moins de 20 000 habitants, la Dotation de développement rural (DDR), ce qui peut être interprété comme une prime à l'éparpillement des EPCI.



Les frontières peuvent alors présenter des découpages dentelés, voire des cas de discontinuité territoriale et d'enclaves (7,6 % des EPCI) acceptés par les autorités préfectorales, à titre « exceptionnel », depuis la loi du 13 août 2004.

Il arrive pourtant que la préférence partisane, sans considération des personnalités politiques en présence, soit responsable de l'éclatement d'une même agglomération entre plusieurs EPCI, chacun regroupant des communes dont les habitants présentent majoritairement des profils sociaux comparables. Cela ne procède pas nécessairement d'une mauvaise gouvernance ; il ne faudrait pas sous-estimer la difficulté pour la communauté à arbitrer entre des préférences et des intérêts divergents entre communes. Comme le remarque Philippe Estèbe<sup>2</sup>, de petites intercommunalités « de défense » se sont rapidement constituées en 1999 pour éviter à des communes habitées par des classes moyennes supérieures d'être incorporées dans une intercommunalité dominée par une ville centre d'un profil social moins favorisé et fiscalement moins dotée. Il observe que les agglomérations françaises au sens INSEE sont en moyenne couvertes par 4,5 EPCI, en grande partie pour cette raison. Certains auteurs américains, comme Tiebout<sup>3</sup>, ont prôné ces regroupements intercommunaux fondés sur la similitude de profils sociopolitiques, arguant que la probabilité des préférences des usagers de même classe sociale pour des services identiques permet d'atteindre plus facilement l'optimum et surtout permet l'expression de la diversité des préférences selon les classes sociales. L'égoïsme fiscal est ainsi justifié au nom de la rationalité économique (on retrouve ici l'obsession du marché et du choix individuel rationnel hérité de l'école de Vienne) et au nom d'une conception de la démocratie limitée à la production d'un consensus au sein d'une communauté homogène.

Cette conception de l'optimum intercommunal ne saurait triompher en France ; outre notre plus grande sensibilité à la « justice sociale », la conception de Tiebout repose sur deux postulats qui ne sont pas vérifiés dans l'Hexagone : la grande mobilité des résidents censés choisir leur lieu d'habitation en fonction des services offerts par la municipalité, et la prégnance des services publics d'États qui limite les variations des « paniers de services publics » offerts localement.

L'observateur sait aussi que l'existence d'un grand nombre d'EPCI à fiscalité propre résulte de la transformation, à périmètre constant, de syndicats, de districts, ou de précédents EPCI sans fiscalité propre. La pérennité des frontières présente l'avantage de rassembler des partenaires habitués à travailler ensemble. Cependant ce conservatisme institutionnel trouve rapidement ses limites : les périmètres sont souvent trop étroits pour susciter de véritables projets et surtout les syndicats ou districts, structures spécialisées, s'accommodaient plus facilement des

enchevêtrements de périmètres que les EPCI à fiscalité propres dont les dotations d'État (DGF bonifiées - Dotation globale de fonctionnement) sont étroitement corrélées au nombre de compétences exercées en commun. Les découpages de compétences « en dentelle » entre plusieurs structures héritées du passé paraissent donc peu souhaitables aux observateurs administratifs et sont, à leurs yeux, appelés à disparaître, sacrifiés à la nouvelle rationalité administrative en cours d'émergence. Pour ménager une transition vers plus d'intégration communale la loi du 13 août 2004 étend la possibilité pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes de verser une dotation aux EPCI à fiscalité propre limitrophes constituant un ensemble sans discontinuité territoriale avec leur territoire.

### *Le spatialement solidaire*

Cette nouvelle rationalité en cours d'émergence repose sur la notion d'agglomération et, dans les territoires ruraux, sur la notion de Pays au sens des Lois Pasqua (Loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire de 1995) ou Voynet (Loi d'orientation pour le développement et l'aménagement durable du territoire de 1999). Cet optimum n'est influencé ni par la sédimentation historique, ni par des circonstances relationnelles, partisans ou sociologiques ; il doit davantage à des considérations spatiales héritées de la géographie humaine, ou parfois héritées de la géographie physique.

À l'origine de l'intercommunalité se trouve la prise de conscience par le législateur de la difficulté de gestion des services locaux dans une société en pleine mutation, passant du monde rural au monde urbain. Pour l'urbaniste, il est bien clair que, conformément aux objectifs affichés par les gouvernements successifs, le Parlement et l'administration dans son ensemble, l'intercommunalité à fiscalité propre a pour objet de réaliser enfin la dilatation du périmètre communal que la loi du 16 juillet 1971 a échoué à mettre en place à l'échelle du bassin d'habitat ; elle doit rendre le territoire gouvernable en transposant les institutions à l'échelle pertinente de l'agglomération, notion parfois empirique, qui correspond en termes géographiques à la notion d'unité urbaine<sup>4</sup>. L'EPCI à fiscalité propre se veut alors la consécration institutionnelle de l'unité urbaine marquée par des liens économiques et sociaux, artificiellement fragmentée par les institutions communales héritées du passé. Dans les territoires ruraux, l'intercommunalité doit prendre en considération la notion plus empirique de Pays conçu comme un vieux terroir rural, souvent l'« *Hinterland* » d'une petite ville. Le « Pays » a en commun avec l'agglomération de constituer un nouvel espace pertinent qui tient compte de la mobilité des populations et des exigences accrues des entreprises et des ménages en termes



d'offres et de qualité de services : dans le cas du Pays comme dans le cas de l'agglomération, il s'agit de gérer les dysfonctionnements susceptibles de survenir entre les lieux où les gens habitent et ceux où ils produisent la TP.

Ce raisonnement n'a rien de théorique : au moment de la présentation de son projet de loi au Parlement, Jean-Pierre Chevènement a fait observer que la réalité physique des agglomérations ne reposait sur aucune entité politique ou juridique. Or, c'est à cette échelle qu'il convenait désormais de penser les mesures nouvelles de répartition de l'habitat, de remodelage des banlieues, de reconstitution du tissu urbain, voire des politiques de l'emploi et de la formation. Plus concrètement encore, on sait que l'absence de planification conduit à l'étalement urbain non maîtrisé, avec « mitage » du paysage périurbain du fait d'une gestion non coordonnée du droit des sols.

Gestionnaire de l'espace, l'urbaniste est aussi comptable de la gestion économique du fait urbain. Le regroupement institutionnel au niveau de l'agglomération permet d'éviter l'exploitation fiscale des villes centres par leurs communes périphériques en vertu du concept bien connu de « charges de centralité ». L'objectif est d'éviter que certains agents économiques retirent un bénéfice de leur localisation dans un centre urbain sans en payer l'intégralité du coût : seule l'intercommunalité peut orchestrer la gestion de cet ensemble complexe et organiser un paiement en cohérence. En effet, hors du cadre d'une intercommunalité dont les frontières coïncident avec celles de l'agglomération, les débordements géographiques de consommation publique qui sont le fait des usagers résidant dans les communes périphériques s'effectuent le plus souvent au détriment des contribuables résidents des villes centres : les habitants des communes périphériques sont considérés fiscalement comme des « passagers clandestins » des services financés par les seuls contribuables de la ville principale. Il est, en effet, bien connu que la mobilité quotidienne des habitants de la périphérie est source de multiples dépenses supportées par les villes centres que, seule, une intercommunalité à fiscalité propre aux dimensions adéquate permet d'internaliser. L'économiste américain, Richard Musgrave a démontré que, pour assurer une redistribution économiquement juste, il était impératif d'envisager des périmètres fiscaux les plus larges possibles, aux dimensions de l'agglomération, afin de rendre prohibitif le coût de « l'évasion » de l'usager et de faire en sorte que le citoyen soit usager là même où il est contribuable. Ce raisonnement par « l'efficacité allocative » peut être aisément transposé au niveau rural en remplaçant le concept d'agglomération par celui de Pays qui peut être considéré comme échelon pertinent pour les mêmes raisons de « justice » et de rationalité.

La Loi Chevènement s'assigne donc comme objectif d'établir une plus grande solidarité fiscale grâce à l'intercommunalité entre les diverses composantes d'une même agglomération, solidarité à interpréter comme la reconnaissance d'une interdépendance au sens de la théorie de Durkheim : tous les habitants d'une même agglomération fréquentent les mêmes moyens de transports, les mêmes parkings, le même théâtre, la même MJC... Or, il est prouvé que l'intercommunalité instaure une véritable solidarité locale sur le plan fiscal et qu'elle réduit d'environ 80 % les écarts de richesse entre communes, écarts dont il est important de souligner qu'ils vont de 1 à 8 500 dans notre pays.

### *L'économiquement rationnel*

Mais le principal argument en faveur de l'extension des frontières de l'intercommunalité est économique.

En effet, la dilatation du périmètre institutionnel permet une efficacité qui maximise le bien-être social. On sait que les « petits gouvernements » sont privés de moyens et de compétences ; il faut atteindre une certaine taille critique pour mutualiser les moyens et assurer des services de police municipaux et pourvoir la collectivité en équipements sportifs et culturels. Des entités plus vastes que la moyenne des communes françaises permettent une gestion plus efficace de la production, en organisant à moindre coût la fourniture de grands équipements collectifs et de services publics. Il est reconnu qu'une production à plus grande échelle favorise la réduction du coût unitaire de production de services publics locaux (assainissement, déchets) et l'amortissement plus rapides d'équipements collectifs, pourvu qu'ils soient correctement dimensionnés. C'est la justification par le concept dit « d'efficacité technique ». Pourtant certaines voix discordantes s'élèvent pour récuser l'argument tenant au caractère systématique des économies d'échelles. Selon ces observateurs du fait intercommunal, les économies seraient déjà captées par les syndicats sans fiscalité propre.

La controverse dissimule, en fait, quelques vérités qu'il est bon de rappeler :

- les coûts ne décroissent jamais de façon linéaire ; il existe des effets de seuil au-delà duquel le coût marginal occasionné par un habitant supplémentaire s'accroît brutalement (dépassement de la capacité d'une station d'épuration qui rend nécessaire la construction d'une nouvelle unité, par exemple) ;
- de plus, il faut considérer que l'optimum économique (réputé atteint au moment où le coût marginal d'un habitant supplémentaire est égal au gain marginal fourni par cet habitant supplémentaire) est atteint à des niveaux différents selon le service fourni. Chaque service atteint l'optimum à un niveau de population qui lui est propre, donc pour



des périmètres différents. Cette réflexion est d'autant plus vérifiable dans le cas de services tributaires de la géographie physique : c'est souvent une erreur de vouloir faire coexister avec la fourniture d'autres services des services d'adduction d'eau très dépendants de la géographie des bassins versants et, par hypothèse, indifférents aux données géopolitiques, au sein d'une même structure.

En fait, plutôt que parler de frontières idéales, il faudrait parler de frontières « acceptables », comme le fait le géographe, Philippe Estèbe : on ne pourra jamais faire coïncider les optimums économiques des différents services publics. Il suffit que le périmètre de l'intercommunalité de projet permette de dégager un moyen terme entre les seuils de rentabilité de chacun des services ou équipements assumé par l'intercommunalité. Selon ces critères, les périmètres des EPCI semblent lentement se rationaliser depuis 2003.

En définitive, pour les raisons évoquées ci-dessus, les structures intercommunales à fiscalité propre, et principalement celles à TPU, se révèlent à l'usage moins économes qu'économiquement stratégiques. Leur principal intérêt consiste à lutter contre les effets contre-productifs de la concurrence entre communes voisines cherchant à attirer le maximum d'activités économiques sur leur territoire par une course au moins disant fiscal dans l'espoir d'augmenter les bases fiscales communales. Ces espoirs, souvent naïfs de « retour sur investissement », conduisent à des dépenses improductives en doublon (qui ne connaît, en zone rurale, ces poignantes zones artisanales ou zones d'activités désespérément vides ?) au mitage du paysage urbain ou rural, et dans le meilleur des cas, à une réduction conséquente des taux d'imposition des entreprises, sans considération de l'importance des coûts induits par leur présence sur le sol communal. Une telle démarche fiscale hypothèque la capacité des communes de fournir aux ménages le service au meilleur prix et au niveau optimal ; les ménages supportent donc indirectement, et sans aucune rationalité économique, le coût de l'installation d'activités industrielles ou commerciales.

Enfin, il existe un dernier argument en faveur de la dilatation du périmètre intercommunal au niveau de l'agglomération ou du Pays. La création d'une solidarité financière au sein de l'agglomération entre communes voisines peut constituer un objectif de justice sociale qui renforce les effets de la politique nationale de péréquation entre collectivités. Tel était un des objectifs avoués de la Loi de Jean-Pierre Chevènement qui voulait éviter que la ségrégation spatiale ne vienne redoubler la ségrégation sociale (les événements récents dans les banlieues ont montré toute la justesse de son analyse et le bien fondé de ses craintes) : selon cette version, l'objectif de la loi était la solidarité, non plus au sens d'interdépendance comme développé par Durkheim,



mais au sens d'une péréquation entre communes riches et communes pauvres.

À ce stade du raisonnement, il est nécessaire, pour apprécier l'effectivité de cette péréquation, d'évoquer la redistribution fiscale à l'intérieur des intercommunalités.

### *QUELLE REDISTRIBUTION FISCALE, DANS QUEL OBJECTIF ?*

Il faut remarquer, de façon liminaire, que la question de la redistribution aux communes de la fiscalité perçue par l'EPCI se pose exclusivement dans le cas d'EPCI à TPU car ce système de spécialisation fiscale ne permet pas d'ajuster finement les rentrées fiscales aux besoins du budget communautaire résultant des compétences et des charges déléguées par les communes. En effet, seul le produit de la TPU ayant vocation à financer les dépenses correspondant aux compétences transférées à la communauté est définitivement attribué à cette dernière, le surplus étant redistribué aux communes.

Cet « excédent » de fiscalité levé par l'intercommunalité est susceptible d'être redistribuée de différentes façons et selon plusieurs modalités, chacune de ces modalités correspondant à une stratégie politico-administrative déterminée. La redistribution peut porter sur des montants plus ou moins élevés proportionnellement à l'ensemble de la fiscalité perçue, elle peut être plus ou moins péréquatrice et l'EPCI peut choisir de faire porter un effet de levier sur tel ou tel domaine. L'État a laissé les intercommunalités relativement libres de redistribuer la fiscalité aux communes, à la réserve près du caractère obligatoire de l'allocation de compensation et de la dotation de solidarité pour les seules communautés urbaines : la forte volonté politique d'inciter au regroupement intercommunal a certainement contribué à ce libéralisme empreint de pragmatisme. Pour autant, les communautés d'agglomération et les communautés de communes à TPU redistribuent approximativement 60 % de la fiscalité qu'elles perçoivent.

C'est donc à la communauté de décider des orientations politiques qu'elle souhaite mettre en œuvre grâce à cette redistribution. Rappelons cependant que la superposition des différentes modalités de partage des ressources, en statique et en dynamique, (à la date du transfert de compétences, puis, dans la durée) en rend les effets particulièrement difficiles à apprécier.

#### *1<sup>er</sup> objectif : assurer la continuité budgétaire*

Permettre d'assurer la continuité de la gestion du budget communal, tel est clairement la raison d'être de *l'allocation de compensation*, qui



constitue la majeure partie de cette redistribution fiscale : aux termes de l'article V de l'article 1609 nonies C du Code général des impôts, l'EPCI qui perçoit la taxe professionnelle en lieu et place de ses communes membres est tenu de leur verser une attribution de compensation qui ne peut être indexée. Cette allocation a pour fonction « d'atténuer » l'effet de rupture massif que la dévolution de la TP à l'intercommunalité pourrait provoquer. Elle évite ainsi la déstabilisation des finances communales et permet à la commune de continuer à assumer les charges qui ne sont pas déléguées à l'EPCI. Il est normal que cette dotation dont le montant est fixé par l'intercommunalité varie selon le degré d'intégration communautaire et qu'elle soit d'autant plus conséquente que les compétences transférées au niveau intercommunal sont moins nombreuses ou moins coûteuses.

Le système ainsi mis en place n'est pas sans rappeler l'« effet cliquet » assumé par la DGF ; il « fossilise » les rentrées fiscales antérieures et fait prévaloir la continuité au sein même de ce qui est présenté comme une « révolution » du système institutionnel : le regroupement des communes en EPCI à fiscalité propre.

À ce titre, l'attribution de compensation a le caractère d'une charge obligatoire qui correspondait, dans le système défini par la loi du 12 juillet 1999 jusqu'à la loi du 12 août 2004, à la différence entre le produit de la TP des communes (augmenté des compensations afférentes versées par l'État) et le coût net des charges afférentes aux compétences transférées à la communauté.

En fait, d'un point de vue fiscal, la délégation de compétences qui constitue la raison d'être de l'intercommunalité ne joue qu'à la marge, au sein d'un paysage dont le conservatisme est assuré par ce système de compensation, même s'il n'est plus acquis que la compensation se fera à l'euro près.

L'autonomie laissée aux élus dans l'évaluation des charges transférées n'est pas allée sans poser quelques problèmes. Le rapport de la Cour des comptes de novembre 2005<sup>5</sup> a clairement indiqué comment une répartition trop importante de la TPU sous la forme d'allocation de compensation entre les communes était souvent le signe d'une intercommunalité « d'aubaine » et témoignait de la création d'une structure « coquille vide », constituée dans le seul but d'obtenir un maximum de DGF. Plus précisément, le caractère excessif du montant de la fiscalité redistribuée est la preuve que la délégation de compétences (laquelle détermine le calcul du Coefficient d'intégration fiscale, ou CIF, sur la base duquel est calculée la DGF) peut rester largement virtuelle et théorique. Dans certains cas, cela semble indiquer que la création de l'intercommunalité repose sur un détournement de pouvoir qui aurait pu être détecté d'emblée par le contrôle de légalité : aussi, à la question posée « quelle



redistribution fiscale entre communes ? » serait-on tenté de répondre, dans un premier temps : « une redistribution fiscale qui porte sur les volumes les plus restreints possibles ». À noter que le législateur, conscient des risques de détournement du système a introduit un mécanisme qui fait dépendre le CIF du montant des redistributions fiscales des groupements vers les collectivités locales. Mais, depuis la loi de finance de 2005, la prise en compte des transferts des groupements vers les communes est partielle, la Dotation de solidarité communautaire (DSC) n'étant prise en compte que pour la moitié.

Outre une volonté caractérisée de « fraude à la loi », le rapport précité de la Cour des comptes a relevé les errements qui pouvaient donner lieu à une redistribution financière trop importante au titre de l'allocation de compensation, notamment la sous-évaluation du coût des compétences transférées dans le but de ménager aux communes la possibilité de conserver le patrimoine et le personnel dont le transfert aurait pourtant été justifié par le transfert de compétences.

Même dans le cas où les charges transférées étaient en nombre suffisant, correctement délimitées et évaluées, certaines difficultés pouvaient être occasionnées par des reversements trop importants.

Jusqu'aux assouplissements apportés en 2003-2004, qui permettent d'augmenter les taux de TP avec plus de facilité, la rigidité du cadre incitait les intercommunalités à fixer d'emblée la première année le taux de TP au maximum légal, afin de garantir un produit correspondant au niveau antérieur de la TP recouvrée par l'ensemble des communes. Mais cette précaution se retournait contre l'intercommunalité, ses promoteurs découvrant qu'il était difficile politiquement de diminuer d'une année sur l'autre les reversements de compensation aux communes. On se trouverait alors en présence d'une situation paradoxale de pauvreté communautaire coïncidant avec d'importants reversements aux communes. Une fois choisi le taux maximal de TPU et une fois constaté l'impossibilité de diminuer les allocations de compensation communale, il ne restait aux intercommunalités qui montaient en régime que la solution d'opter pour la fiscalité mixte, dans une course en avant justement critiquée par la Cour des comptes et dont les contribuables faisaient les frais. Aussi le législateur a-t-il prévu dans l'article 183 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales la possibilité, sous certaines conditions, de procéder à la révision de l'évaluation du coût des charges déjà transférées.

Pour accroître la marge de manœuvre des intercommunalités placées dans cette situation le législateur a disposé dans la loi du 13 août 2004 que le montant de l'attribution de compensation ainsi que sa révision peuvent être désormais librement décidées par le conseil communautaire statuant à l'unanimité, après audition du rapport de la

commission d'évaluation des charges : la disposition relative à la garantie d'alignement sur les recettes antérieures est donc abrogée. Cette nouvelle législation, qui permet de diminuer l'effet contre-péréquateur de l'attribution de compensation, présente toutefois l'inconvénient de rompre la stricte neutralité budgétaire du passage à la TPU au détriment, soit de l'EPCI, soit de tout ou partie des communes membres. Ce n'est plus qu'« en règle générale [que] l'attribution de compensation d'une commune est égale à la différence entre le produit de la taxe professionnelle qu'elle percevait l'année précédant la mise en œuvre de la TPU et le coût net des charges qu'elle transfère à l'EPCI »<sup>6</sup> selon les termes de la circulaire du ministre de l'Intérieur, du 23 novembre 2005, prise sous le timbre DGCL (Direction générale des collectivités locales).

Même s'il est patent que le mécanisme de l'allocation de compensation a permis de surmonter la réticence des communes au regroupement en EPCI à fiscalité propre, ce mode de redistribution de la fiscalité, qui représente approximativement 4/5<sup>ème</sup> de la somme totale à redistribuer, constitue clairement un système contre-péréquateur, fossilisant l'état antérieur.

### *2<sup>ème</sup> objectif : assurer une péréquation sociale*

12

Pourtant, la solidarité redistributive était l'un des buts explicitement assignés par Jean-Pierre Chevènement à la loi qui porte désormais son nom : il fallait inciter les intercommunalités émergentes à se prononcer pour le système de la TP unique, la spécialisation fiscale étant de nature à dégager les marges de redistribution sociale les plus importantes. À noter que la DGF des groupements (ou dotation d'intercommunalité) est elle-même constituée d'une dotation de base pour 30 % et d'une dotation de péréquation de 70 %.

Ce deuxième objectif de solidarité au sens d'une union créée au profit du plus faible, c'est-à-dire du plus pauvre, est essentiellement pris en compte par la DSC, dotation facultative, (sauf en ce qui concerne les communautés urbaines pour lesquelles elle est obligatoire). Mais nous verrons que d'autres mécanismes d'aides communautaires aux communes peuvent également être mobilisés dans ce but.

Comment appréhender le plus pauvre dans un contexte institutionnel ? S'agit-il de la commune la plus pauvre, ou s'agit-il de la commune dont les habitants sont les plus pauvres ?

#### *Au profit des communes les plus pauvres*

La notion de richesse communale est ambiguë. L'objectif de la Loi Chevènement était de mettre en commun la TPU au niveau d'une agglomération. Nous avons vu que cet objectif est atteint pour ce qui

est de la fraction de TPU correspondant au coût des compétences transférées. Mais, outre l'essentiel du montant de la TPU qui est reversé aux communes selon le processus de l'allocation de compensation évoqué plus haut, la richesse fiscale est fonction du revenu tiré des trois autres taxes, la taxe d'habitation et les deux taxes foncières.

Si l'on privilégie l'objectif de solidarité fiscale, il paraît souhaitable que la DSC soit partiellement gagée sur le potentiel fiscal d'une commune, c'est-à-dire du revenu des impôts rapporté au nombre de contribuables. Ou mieux encore, qu'elle soit gagée sur le potentiel financier, c'est-à-dire sur le revenu des impôts augmenté du revenu de la DGF : on sait, en effet, qu'à l'instar de l'allocation de compensation, la DGF est le contraire d'une dotation péréquatrice et que son montant correspond à la sédimentation d'anciennes dotations, indépendantes des ressources communales et de l'évaluation de l'aisance des habitants.

Le régime défini par la loi du 12 juillet 1999 disposait que la répartition de la DSC tenait compte, notamment, de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges des communes membres. Mais, dans le système issu de la loi du 13 août 2004, le critère des charges est abandonné et les critères de répartition pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes doivent tenir compte, prioritairement, de l'importance de la population et du potentiel fiscal par habitant, les autres critères, appelés à jouer de façon marginale, étant fixés librement.

On peut craindre que cette redistribution n'avantage les communes situées à la périphérie des villes centres qui tirent profit de la faiblesse des taux d'imposition du foncier et de la taxe d'habitation pour attirer des ménages aisés (retraités ou cadres), lesquels bénéficient des services et des équipements financés par les ménages plus pauvres résidant dans la ville centre. De même, les communes à TPU élevée sont souvent habitées par des ménages moins opulents que ceux d'un grand nombre de communes résidentielles à faible TPU. Une péréquation gagée sur le potentiel fiscal ou financier d'une commune pourrait manquer son objectif de solidarité. Il y a des communes riches (en TP) qui sont habitées par des pauvres et des communes pauvres (en TP) qui sont habitées par des plus riches où, de surcroît, l'effort fiscal demandé aux ménages est peu important. Une véritable péréquation de solidarité devrait être fonction plutôt de la richesse ou de la pauvreté des habitants que de celle de la commune faute d'avoir un effet socialement contre-péréquateur.

#### *Au profit des habitants les plus pauvres*

La loi relative au calcul des DSC pour les communautés urbaines paraît socialement plus efficace dans la mesure où elle privilégie le



critère de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune, au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI, ainsi que le critère de l'écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'EPCI.

On peut regretter que le législateur n'ait pas jugé bon d'étendre le second critère aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes.

Mais n'y a-t-il pas d'autres moyens d'apprécier le niveau de richesse ou de pauvreté des habitants d'une commune ? La difficulté tient à ce que ces indicateurs ne peuvent fournir qu'une moyenne communale. Dans une logique qui n'est pas territorialisée à l'échelon infra-communal, les effets risquent d'être à nouveau contre-péréquateurs surtout si l'objectif consiste à favoriser les quartiers qui concentrent l'exclusion. Les meilleurs indicateurs de pauvreté sont ceux de l'aide sociale et du nombre de logement HLM : peut-être faudrait-il mixer ces deux indicateurs avec celui des bases foncières et de taxe d'habitation, tout en étant conscient qu'aucun de ces critères fiscaux ne peut nous fournir à lui seul une mesure de la richesse de la population (ne serait-ce qu'à cause de l'ancienneté des bases). Seul un panier de critères peut restituer une image plus fidèle de la réalité sociale. Cette batterie d'indicateurs reste à mettre en place.

### *3<sup>ème</sup> objectif : gérer l'interdépendance*

#### *Prise en compte des charges de centralité... ?*

Cet objectif recoupe à la fois la DSC, en ce que son premier critère d'attribution pour les communautés d'agglomération et de communes est lié à la taille des communes, ainsi que la troisième dotation dite « fonds de concours ». Ces fonds ont vocation à être versés pour certains équipements communaux à une ou plusieurs communes et revêtent un caractère d'exception par rapport au principe de spécialité et d'exclusivité qui caractérise les EPCI.

Manifestement, le législateur s'est senti embarrassé quand il s'est agi de fixer un cadre à ce type de redistribution de recettes. Si les fonds de concours étaient réservés, en 1999, aux équipements communaux d'intérêt commun, à partir du 27 février 2002 ils sont destinés à financer les équipements « présentant une utilité dépassant manifestement l'intérêt communal » et à partir de la loi du 13 août 2004, ils sont affectés au fonctionnement ou à la réalisation d'un « équipement communal, à condition que le montant des fonds de concours versé n'excède pas la part de financement assuré par le bénéficiaire dudit fonds ».

En dépit de l'apparent paradoxe qui consiste à affecter une recette intercommunale à des équipements communaux, on admirera ici la sagacité du législateur. À l'instar du critère relatif à la taille des communes censé contribuer au calcul de la dotation de solidarité, ou de l'ancien critère relatif à l'existence de « charges particulières » supprimé par la loi de 2004, les fonds de concours sont justifiés par la nécessité de pourvoir, de façon intercommunale, aux charges de centralité évoquées dans la première partie de cet article. La solidarité communautaire (non pas au sens d'entraide bénéficiant au plus pauvre, mais au sens « Durkheimien » d'interdépendance) peut ainsi se manifester, au-delà même des délégations de compétences et permettre un meilleur pilotage de l'action publique.

En effet, selon Mathieu Leprince, « la taxe professionnelle unique, ne permet pas, à la date du transfert, un partage réel des charges de centralité des villes centres puisque, par l'attribution de compensation, le régime fiscal de la TPU organise, en principe, une neutralisation financière des transferts des communes à la communauté »<sup>7</sup>.

Il était donc nécessaire de donner la possibilité aux intercommunalités qui le souhaitent de pourvoir à ce rééquilibrage dès que possible en mutualisant le coût des grands équipements situés en ville centre dont profitent les habitants des communes situées à la périphérie. Les fonds de concours répondent parfaitement à ce besoin.

Comme il est rappelé supra, la dotation de solidarité communautaire peut également concourir à cet objectif de mutualisation des charges de centralité. En effet, rappelons que l'un des critères privilégiés de l'attribution de la DSC pour les communautés d'agglomération et de communes réside dans la taille des communes attributaires.

*... ou cohésion sociale ?*

Enfin, l'objectif tendant à maximiser l'efficacité d'une politique peut rejoindre l'objectif de solidarité à l'égard du plus faible, préoccupation qui peut être mise en œuvre par la mobilisation de mécanismes autres que la dotation de solidarité communautaire évoquée plus haut, notamment par les fonds de concours dont l'intensité péréquatrice peut varier selon l'utilisation qui en est faite.

Les événements récents dans les banlieues prouvent qu'une solidarité limitée peut avoir un coût élevé, et qu'au-delà du noble objectif de redistribution en faveur des plus pauvres un manque de vigilance à l'égard des quartiers susceptibles d'exploser peut coûter cher à la collectivité communale et nationale. Plus encore, l'urbanisation en continu rend les frontières communales illusoires et il conviendrait sans doute d'entamer une véritable réflexion sur les moyens de prévenir la délinquance en réfléchissant aux effets pervers



de la corrélation entre la proximité spatiale et de la distance sociale (en bref, sur le voisinage immédiat de riches et de pauvres).

Ces quartiers dits sensibles sont faciles à repérer du fait de la concentration de logements HLM et les observateurs tirent depuis un certain temps la sonnette d'alarme en faisant remarquer que leur polarisation ne cesse de croître avec une concentration toujours plus grande de chômeurs : une ségrégation, non plus par classes sociales, mais par l'extrême précarité (squattes, « habitat indigne ») est en train de se mettre en place.

Par son double caractère de proximité et d'affirmation de l'interdépendance, l'intercommunalité est légitime pour diriger directement des investissements sur les quartiers difficiles, soit par la construction d'équipements de proximité efficaces (gares multimodales) et prestigieux (sportifs ou culturels), soit par le financement d'actions de fonctionnement, lesquels alors ne peuvent plus s'imputer sur les fonds de concours, sauf cas marginal du fonctionnement même de l'équipement ainsi financé, (comme l'indiquent les nombreux rappels à l'ordre de la DGCL aux intercommunalités), mais plutôt sur les DSC.

#### *4<sup>ème</sup> objectif : ménager des effets de levier*

16

C'est le quatrième objectif de cette redistribution fiscale : permettre d'investir là où l'effet de bien-être social sera maximisé grâce à la mise en cohérence des politiques communales et intercommunales.

#### *Politique du logement*

Il est bien connu que le développement de l'intercommunalité s'explique notamment par l'urbanisation. La constitution d'agglomération regroupant plusieurs communes rend nécessaire de penser l'habitat et le logement sur des superficies plus étendues que le territoire municipal, si possible, comme il a été dit supra, au niveau des bassins d'habitat.

Avec la loi de 1999, l'intercommunalité devient l'échelon de référence de la politique du logement mais les textes prennent soin de ménager le niveau communal (pouvoir de réservation de logement du maire, possibilité de financement par la commune, même quand la compétence est déléguée à l'EPCI...). Selon les textes, l'EPCI est responsable du PLH (Programme local de l'habitat), sur l'ensemble du territoire intercommunal, la commune n'étant responsable que du PLU (Plan local d'urbanisme), sur le territoire plus restreint qui est le sien. Mais c'est le PLU, document à valeur juridique opposable au tiers, qui exprime les choix urbanistiques et définit les constructibilités sur le territoire. C'est à l'intérieur de ces contraintes que s'exécute le PLH,



lequel est plutôt un document de conception chargé de proposer des stratégies d'ensemble, sans rentrer dans le détail fin de la dimension spatiale de ces choix stratégiques. Ce conditionnement « hiérarchique » entre PLH et PLU est donc un « trompe l'œil » ; non seulement le PLU est doté d'une véritable force juridique, mais il embrasse des aspects plus nombreux que le seul logement (transport, implantation de zones d'activités...) et surtout, grâce à la détention du droit du sol, c'est à lui que revient le privilège de faire ou défaire la valeur immobilière. La maîtrise du foncier est donc une compétence socle pour la commune qui peut réduire à néant les intentions de l'intercommunalité dans le domaine de l'habitat. Aussi, quoi qu'en dise la loi, l'EPCI n'est jamais chef de file quand il prend la compétence « logement » ou « habitat ». Pour accroître l'entropie, la Loi Borloo relative à la rénovation urbaine confie cet objectif aux communes (aides de l'ANRU - Agence nationale pour la rénovation urbaine - et de la Foncière) en dépit de l'objectif de mixité urbaine qui, lui, est assigné aux intercommunalités. Il paraît donc pertinent d'essayer de lier la politique des communes à celles des intercommunalités dans ce domaine.

Face aux communes, l'EPCI a besoin de disposer d'éléments de négociation tels que l'octroi d'une redistribution fiscale qui serait conditionnée par la convergence de la politique municipale en matière de logement avec les objectifs de l'EPCI. Cela paraît d'autant plus nécessaire que la conciliation des deux objectifs de rénovation urbaine (assigné aux communes) et de cohésion sociale (assigné aux intercommunalités) ne va pas de soi. L'exécution du PLH pourrait donc être un des critères de la redistribution fiscale par les communautés de communes et d'agglomération ou par les communautés urbaines. Resterait à identifier l'outil financier idoine (DSC, fonds de concours, autre...)

#### *L'impossible retour sur investissement*

Il peut paraître de bonne politique pour un décideur public de se ménager un retour sur investissement : dans le cas d'un EPCI à fiscalité propre à TPU, comment faire en sorte que les maires soient incités à poursuivre l'accueil d'entreprises sur leur territoire ? Pour répondre à cet enjeu un certain nombre de conseils communautaires ont institué un troisième critère à l'attribution de la DSC tenant à la progression des bases de taxe professionnelle. Il s'agit, pour maintenir l'intérêt des communes à l'accueil d'entreprises, de leur octroyer une sorte d'intéressement aux retombées des actions économiques qu'elles avaient engagées avant la création de la communauté. Mais ce système revient souvent à privilégier les communes périphériques puisque c'est essentiellement sur le territoire de ces dernières que se situe le foncier disponible



pour l'implantation d'activités économiques. Un tel critère risque de pénaliser les villes centres d'autant que les communes périphériques, de surcroît, risquent de pousser à l'installation sur leur territoire de centres commerciaux qui vident les centres urbains de leurs commerces et de leur animation.

En ce qui concerne la politique du logement, le président d'un EPCI à TPU sait qu'il n'aura pas de retour sur investissement s'il favorise le logement. Une telle observation militerait en faveur du choix de la fiscalité mixte, en dépit des mises en garde du rapport de la Cour des comptes.

À certaines nuances près (plaidoyer en faveur de la promotion des quartiers comme entité politico-administrative...) l'étude ci-dessus, n'est qu'une tentative de théorisation à partir des textes de loi successifs et de l'observation pragmatique des pratiques intercommunales. Rappelons cependant que les perspectives de réforme de la taxe professionnelle posent la question de la pérennité de ces financements.

Faire bénéficier les quartiers difficiles de la redistribution fiscale grâce à une politique du logement pourrait permettre de concilier les théories de Durkheim sur l'interdépendance, celle de Tiebout, sur les spécificités sociales, et celles plus universellement répandues relatives à la rationalité économique.

La volonté de concilier à la fois la solidarité vers les plus démunis et les effets de levier économiques et sociaux conduit à se demander une fois de plus si l'échelon communal a encore une raison d'être. Dans un monde caractérisé par une forte urbanisation et par une polarisation sociale toujours plus marquée, laquelle agrège dans des unités d'habitation de plus en plus vastes chômeurs et jeunes issus de l'immigration, les deux échelons pertinents semblent être l'agglomération, d'une part, et le quartier d'habitat social, d'autre part. Pourquoi ne pas envisager de déléguer aux quartiers des compétences de proximité ?



## NOTES

1. Chiffres enregistrés par la DGCL (Direction générale des collectivités locales) au début 2006.
2. Notamment dans *La carte Politique, Instrument de la Solidarité Urbaine ?*, de Philippe Estèbe et Magali Taillandier publié en octobre 2005 par le Plan Urbanisme Construction Architecture.
3. Charles Tiebout, (1956), « A Pure Theory of Local Expenditure » in *Journal of Political Economy*.
4. L'unité urbaine rassemble au moins 2 000 habitants avec un bâti où les discontinuités sont inférieures à 200 m, et il y en a environ 2 000 en France. Il existe, par ailleurs, un concept urbanistique plus vaste, l'aire urbaine (358 aires en 1999) laquelle est définie comme l'ensemble des communes dont 40 % des habitants travaillent dans le même ensemble (ou « système ») territorial.
5. *L'intercommunalité en France* : rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés. Novembre 2005.
6. Circulaire NOR/INT/B/05/00105/C Fiche n° 4.
7. Mathieu Leprince : « Intercommunalité : une Fiscalité maîtrisée ? » in *Pouvoirs Locaux*, n° 64, mars 2005.



