

INTERCOMMUNALITÉ

SYMBOLE DE LA DÉRIVE DES FINANCES LOCALES

L'avenir de l'intercommunalité est au cœur de la réforme des collectivités locales qui se prépare. Moins évoqué que la fusion département-région, ce dossier est pourtant d'une grande importance car au cœur du débat sur l'évolution des finances locales. En effet, depuis sa création et sa généralisation dans les années 1990, l'intercommunalité est présentée comme l'échelon censé permettre une meilleure cohérence de l'action locale et plus d'efficacité grâce à des économies d'échelle. Sa construction s'est faite avec pour objectif de contourner la dispersion de l'action locale au travers de 36 000 communes. Aujourd'hui 93% des communes sont couvertes par une intercommunalité. Mais cet échelon est, en même temps, le plus critiqué : augmentation des impôts locaux, envolée des personnels, inflation des dépenses sans aucun contrôle démocratique. Le président de la République l'a d'ailleurs rappelé lors de la présentation de son projet de réforme en octobre dernier : « *On se félicite partout du succès de la loi Chevènement (...), mais enfin, 36 600 communes, n'y touchons pas, 15 900 syndicats, 2 600 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et 371 pays : à la bourse aux idées, allons-y. (...) Les économies d'échelle annoncées ne sont pas au rendez-vous, bien au contraire.* » Et comme il le souligne, l'enjeu est de taille car les intercommunalités représentent une fois et demie le budget des régions, plus de 41 milliards d'€ pour 2009. Le projet de loi actuellement en discussion prévoit d'achever et de rationaliser la carte de l'intercommunalité. En pratique, il s'agit de couvrir la totalité du territoire au sein d'intercommunalités et de permettre l'élection au suffrage direct des conseillers communautaires pour les prochaines municipales. Cette nouvelle évolution suffira-t-elle à dégager les économies tant attendues ? Les mesures annoncées paraissent insuffisantes au regard des nombreuses dérives identifiées dans ce dossier. Et posent directement la question de la compétence générale des collectivités locales, c'est-à-dire le droit constitutionnel qu'elles ont de pouvoir intervenir dans tous les domaines de politiques publiques, comme cause de l'explosion de dépenses locales, 200 milliards d'euros aujourd'hui. Ce dossier propose de faire le point sur la responsabilité de l'intercommunalité dans ce phénomène.

- Une explosion des impôts locaux et des dépenses, surtout de personnels
- Une augmentation des dépenses de 29 % entre 2004 et 2008
- Un nivellement vers le haut des dépenses des communes intégrant les intercommunalités
- Des dépenses de personnel en hausse de 64 % en dix ans
- Des interventions de l'État aux effets pervers
- Une déresponsabilisation des différents acteurs
- La réforme de 2009 va-t-elle parvenir à redresser ces dysfonctionnements ?
- Les propositions de l'iFRAP

1 L'intercommunalité : un mal nécessaire ?

12

L'émiettement communal : une constante du paysage institutionnel français

La France compte un nombre de communes bien supérieur à ses voisins européens : 36 783 communes en 2009 dont près de 32 000 de moins de 2 000 habitants et parmi elles 75 % de moins de 700. En Allemagne, on en compte 13 176, 10 679 au Royaume-Uni, 8 100 en Italie, 8 108 pour l'Espagne et 2 478 pour la Pologne¹. Les communes françaises représentent à elles seules 40 % de l'ensemble des communes de l'UE à 27.

Cet émiettement communal est une constante depuis la révolution française : en un peu plus de deux siècles, le nombre de communes n'est passé que de 41 000 paroisses environ à moins de 37 000 communes en 2009. C'est dire si les communes résistent à toute velléité de rationalisation autoritaire. Ailleurs, qu'il s'agisse de la Belgique, de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne ou du Japon, tous ont adopté des réformes volontaristes de fusion ou de regroupement de leurs collectivités locales afin de maîtriser les coûts budgétaires. En Belgique, la fusion des com-

munes aura été particulièrement drastique, de 2 663 communes en 1961 le pays ne comptait plus en 1983 que 589 communes. Mais en France, les « fusions de communes » ne font pas recettes, entre la fusion autoritaire sous Vichy et la loi Marcellin de 1971 de fusions des communes (dont l'application n'a permis la suppression que de 1 100 communes, soit moins de 3 % du total), aucun mouvement massif n'est observé. On comprend dès lors l'intérêt que peut représenter l'intercommunalité qui doit permettre une meilleure coordination de l'action locale.

L'État contourne cet échec en encourageant l'intercommunalité

Face à cette réalité, l'État a très tôt cherché à mettre en place des solutions d'encouragement à la coopération.

■ Dès 1890, avec l'intercommunalité syndicale. Aujourd'hui encore, son succès ne se dément pas avec un syndicat pour deux communes. Paradoxalement, c'est la souplesse de cette structure qui séduit

¹ Source : rapport Warsmann sur la réforme des institutions territoriales.

Structures intercommunales : de quoi parle-t-on ?

SANS FISCALITÉ PROPRE	AVEC FISCALITÉ PROPRE
Syndicats de communes (1890 et 1959)	
Syndicats mixtes (1955)	Communautés urbaines (1966)
	Communautés de communes (1992)
	Communautés d'agglomération (1999)
	Syndicats d'agglomération nouvelle (1983)
	Métropole (prévue par la réforme de 2009)

Les syndicats de communes sont de plusieurs types :

Les syndicats à vocation unique (Sivu) sont des associations de communes, même non limitrophes, se regroupant afin de gérer une seule activité d'intérêt intercommunal. Les compétences les plus répandues concernent l'adduction, le traitement et la distribution d'eau, ou les activités scolaires et périscolaires, ou encore l'assainissement.

Les syndicats à vocation multiple (Sivom) permettent aux communes de s'associer pour gérer plusieurs activités. Les compétences les plus répandues des Sivom relèvent des domaines d'assainissement, collecte et élimination des ordures ménagères, d'activités scolaires et périscolaires, de tourisme et d'équipements publics.

Les syndicats mixtes doivent comprendre au moins une collectivité et permettent l'association de communes avec des départements, des régions ou des établissements publics.

Ces structures intercommunales n'ont pas de fiscalité propre.

Les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre se caractérisent par le fait que ces établissements publics perçoivent des ressources fiscales indépendantes des contributions communales.

Les communautés urbaines regroupent plusieurs communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants sur un espace d'un seul tenant et sans enclave. Elles sont obligatoirement chargées : du développement et de l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ; de l'aménagement de l'espace communautaire ; de l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ; de la politique de la ville dans la communauté ; de la gestion des services d'intérêt collectif ; de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et de la politique du cadre de vie. Au 1^{er} janvier 2010, on comptait en France 16 communautés urbaines.

Les communautés de communes regroupent plusieurs communes qui exercent, à la place des communes membres, obligatoirement des compétences en matière : d'aménagement de l'espace ; d'actions de développement économique. Elles exercent également des compétences optionnelles dans au moins l'un des domaines suivants : protection et mise en valeur de l'environnement ; politique du logement et du cadre de vie ; création, aménagement et entretien de la voirie ; construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire ; action sociale d'intérêt communautaire ; tout ou partie de l'assainissement. Au 1^{er} janvier 2010, on comptait 2 409 communautés de

(création à l'unanimité, volontariat dans la mise en commun des compétences) permettant une rationalisation de la gestion et une mutualisation des coûts tout en préservant l'essentiel, l'absence de fusion et de partage du pouvoir fiscal.

■ Les syndicats à vocation multiple et les districts sont créés par deux ordonnances de 1959. Puis ce sont, en 1966, les communautés urbaines. Ces dernières constituent un changement notable car avec elles se crée la fiscalité additionnelle², c'est-à-dire la possibilité pour les établissements intercommunaux de percevoir les quatre taxes locales directes. Plus la fiscalité prélevée au nom du groupement de communes est élevée rapportée au total des recettes communes + groupement, plus ces organismes recevront de subventions étatiques. Cet encouragement de l'État à travers ce qu'on appelle l'intégration fiscale doit permettre de contourner le lancinant problème des fusions des communes.

■ La stratégie de l'État va s'appuyer sur deux éléments : la dotation globale de fonctionnement (DGF), une subvention d'État qui sert de levier financier puisqu'elle devient double pour les communes qui recourent à l'intercommunalité. Le second levier est fiscal avec la création de la taxe professionnelle

unique (TPU) en 1992, taxe directement perçue par les groupements intercommunaux, et qui est un vrai succès.

■ Quatrième étape, avec la loi de juillet 1999, le législateur décide de renforcer ses concours tout en rationalisant les structures intercommunales : suppression des communautés de ville et les districts à compter de 2002, légitimité accrue des organes délibératifs intercommunaux en obligeant les conseillers communautaires à être tous des conseillers communaux afin d'assurer une meilleure coordination entre les deux strates administratives.

■ Encourageant les transferts de compétences accrus notamment en matière de développement économique, l'État commence à ouvrir la boîte de Pandore et accorde la diversification de la fiscalité intercommunale avec la possibilité de recourir à la fiscalité mixte. Désormais, les organismes à TPU peuvent également disposer d'une fiscalité additionnelle. Cette combinaison devait être originellement réservée aux groupements disposant de ressources de taxe professionnelle faibles afin de diversifier leurs revenus. Au contraire, la perspective de recettes fiscales nouvelles conduit à une ruée des organismes vers cette nouvelle faci-

² Notons que les Sivom sont sans fiscalité propre.

communes et anciens districts, transformés en communautés de communes.

Les communautés d'agglomération associent plusieurs communes urbaines sur un espace sans enclave et d'un seul tenant, regroupant plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes de plus de 15 000 habitants. Elles exercent des compétences obligatoires en matière de : développement économique ; aménagement de l'espace communautaire ; équilibre social de l'habitat ; politique de la ville dans la communauté. Elles exercent également au moins trois compétences, au choix, parmi les six suivantes : création ou aménagement et entretien de voirie et de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; assainissement ; eau ; protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ; action sociale d'intérêt communautaire. Au 1^{er} janvier 2010, on recensait 181 communautés d'agglomération.

Les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) regroupent les communes constituant une agglomération nouvelle. Ils ont des compétences en matière de programmation et d'investissement en urbanisme, logement, transports, réseaux divers et en matière de création de voies nouvelles et de développement économique. La rationalisation des structures intercommunales a eu pour conséquence de transformer les SAN en communautés d'agglomération. Au 1^{er} janvier 2010, on dénombrait encore 5 SAN.

Ces structures sont placées d'emblée sous un régime de fiscalité propre qui se décline en deux variantes.

Le régime de fiscalité additionnelle : dans ce régime, le groupement intercommunal est doté **des mêmes compétences fiscales qu'une commune** : il vote le taux et perçoit le produit des quatre taxes directes locales. Mais sa fiscalité se surajoute à celle des communes, qui continuent de percevoir leurs recettes fiscales sur les quatre taxes directes. Le législateur permet aux groupements à fiscalité propre additionnelle d'opter pour la taxe professionnelle de zone (TPZ), tout en conservant leur fiscalité sur les autres taxes.

Le régime de taxe professionnelle unique (TPU) : dans ce régime, **l'EPCI se substitue progressivement aux communes pour la gestion et la perception du produit de la TP** sur l'ensemble de son périmètre. Le groupement perçoit le produit de la TP des communes regroupées, vote le taux et décide des exonérations. Les communes conservent cependant le produit des autres impositions.

Fiscalité mixte : dès lors qu'un EPCI à fiscalité propre a opté pour le régime de la taxe professionnelle unique, une fiscalité mixte peut être instaurée si le produit de la TPU n'est pas suffisant pour couvrir les charges et financer les projets de la structure intercommunale. Ainsi, l'EPCI perçoit, en plus de la TPU, une fiscalité additionnelle.

Intégration fiscale : le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est le rapport entre les recettes fiscales levées au niveau du groupement intercommunal et le total des recettes fiscales des communes et de leur groupement. Plus cet indicateur est élevé, plus il mesure la part des compétences exercées au niveau du groupement intercommunal.

Source : site Internet vie-publique.fr

lité. En 2007, 20 % des EPCI soumis à la TPU ont opté pour une fiscalité mixte, leur permettant d'augmenter leurs ressources de 188 millions d'€ en sus du 1,381 milliard collecté via la TPU³.

C'est donc grâce à ces mesures que l'on compte, au 1^{er} janvier 2010, 2 611 EPCI regroupant 34 774 communes pour près de 58 millions d'habitants, soit 93 % des communes et 89 % de la population française, l'essentiel des communes non intégrées étant de petites communes. Les régions les plus en retard dans ce processus sont l'Île-de-France, la Corse, la Guyane et la Guadeloupe.

Un constat : l'intercommunalité fait exploser les recettes et les dépenses

Comme le dit le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport annuel 2009, « *des travaux récents de l'INSEE révèlent (...) que l'appartenance à un EPCI tend à accroître de manière générale les taux des quatre impôts directs locaux par rapport à une situation hors groupement* », tout en reconnaissant que « *l'intercommunalité a jusqu'ici laissé plus de place à l'amélioration de la qualité des services qu'à la recherche d'économies d'échelle*⁴ ». C'est un euphémisme ! Entre 1993 et 2006, les taux moyens des quatre impôts directs locaux prélevés par les communes et leurs groupements augmentent de 18 % pour la taxe d'habitation, de 20,4 % pour la taxe sur le foncier bâti, de 16,75 % pour le foncier non bâti et de 16 % pour la taxe professionnelle ! On observe un lien direct entre augmentation de la fiscalité et degré d'intégration fiscale⁵. Cette démonstration est totalement inattendue puisque l'intégration intercommunale devait au contraire conduire à mutualiser les services, et donc entraîner des taux d'imposition plus faibles dans les communes intégrées que dans les communes isolées. Au final, les contribuables des communes isolées sont les grands gagnants puisqu'ils sont moins imposés quelles que soient les taxes directes locales par rapport à la moyenne nationale. Leurs taux d'imposition oscillent entre - 36 % pour la taxe sur le foncier bâti et - 16 % pour la taxe professionnelle. À mesure que la fiscalité de l'EPCI se développe et s'intègre, le renforcement des taux est perceptible. Les EPCI à fiscalité additionnelle sont moins enclins à la hausse que les EPCI à TPU qui le sont moins encore que les EPCI à fiscalité mixte. Pour ces derniers, l'effet de l'intercommunalité renforce en moyenne la fiscalité locale entre 11,1 % en matière de TP et 21,7 % en matière de taxe d'habitation. La responsabilité des intercommunalités est donc clairement établie⁶.

Côté dépenses aussi, il existe une influence des EPCI sur le niveau des budgets des communes

À mesure que l'intercommunalité se développe et s'intègre, l'augmentation de la fiscalité est perceptible.

membres. Une étude réalisée sur les statistiques de l'intercommunalité en 2001⁷ montre que là où on serait en droit d'attendre une substitution des dépenses des EPCI à celles des communes adhérentes « *l'augmentation de la dépense intercommunale conduit (...) soit à une faible réduction, soit à une augmentation de la dépense communale* ». Pour les communautés d'agglomération,

les communautés de commune et les districts (supprimés en 2002⁸) à TPU, il n'existe « *aucun effet de vases communicants entre dépenses communales et intercommunales même partiel* », les dépenses évoluent donc à la hausse séparément.

On peut isoler un très partiel effet de substitution pour les communautés de communes ou les districts à fiscalité additionnelle ou les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle : une augmentation de 100 € de la dépense intercommunale induit une diminution moyenne de 22 € de dépense communale.

Dans tous les cas, il faut conclure qu'une « *augmentation des dépenses locales cumulées par habitant [quel que soit le type d'intercommunalité] est donc inévitable* ». Pourtant, les groupements intercommunaux ont, depuis 1999, l'obligation de déterminer « un intérêt communautaire » de façon à clarifier la répartition des compétences pour éviter les doublons entre les communes et les EPCI.

On assiste donc à une « croissance du niveau cumulé des dépenses et des impôts locaux ».

L'intérêt communautaire

L'ensemble des compétences des communautés de communes ainsi qu'une partie des compétences des communautés d'agglomération et des communautés urbaines sont subordonnées à la reconnaissance d'un intérêt communautaire, intérêt propre à la communauté, distinct des intérêts des communes membres. Dès la loi Chevènement de 1999, le gouvernement avait soutenu la définition d'un contenu objectif de l'intérêt communautaire. Mais cette proposition avait été rejetée pour une définition au cas par cas par la communauté, garantissant une plus grande marge de manœuvre. L'intérêt communautaire permet de tracer, dans un souci de lisibilité, les axes d'intervention clairs de la communauté. Il s'analyse comme la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes ; il y détermine ainsi le périmètre fonctionnel du groupement d'une part, de ses communes membres d'autre part.

³ Voir rapport annuel 2009, Cour des comptes, p. 236. Par ailleurs, entre 2008 et 2009, les communautés d'agglomération à TPU mixte sont passées de 18 à 27.

⁴ Voir rapport annuel du Conseil des prélèvements obligatoires, p. 214.

⁵ Le coefficient d'intégration fiscale se comprenant comme le rapport entre la fiscalité levée par cet EPCI sur la somme entre cette fiscalité et celle levée par les communes sur ce même territoire.

⁶ Voir S. Charlot, S. Paty et V. Piguet, Intercommunalité et fiscalité directe locale, Économie et statistique n° 415-416.

⁷ On se réfère à l'étude d'Alain Guengant et de Matthieu Leprince, Évaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales, Économie et prévision 2006, n° 175-176, p.79-99.

⁸ La loi de 1999 avait prévu que les districts et les communautés de ville devaient disparaître avant la date butoir du 1^{er} janvier 2002, par transformation en communautés de communes et d'agglomération, voire pour les premiers en communauté urbaine.

2 | Décryptage de cette croissance tous azimuts des recettes

En 2005 sortait le *Livre noir de l'intercommunalité*; cet ouvrage signé de deux députés, Patrick Beaudouin et Philippe Pemezec, dressait un bilan au vitriol de cette jeune construction administrative. Dès cette date, les rapports se multiplièrent pour décrypter les raisons de cet échec de la mutualisation : rapport du député Hervé Mariton sur « *L'évolution de la fiscalité locale* », rapport du Conseil économique et social de Pierre-Jean Rozet « *Communes, intercommunalités, quels devenirs?* », rapport thématique de la Cour des comptes, « *L'intercommunalité en France* », et du Sénat avec le rapport Dallier « *L'intercommunalité à fiscalité propre* ». Sont particulièrement incriminées les interventions budgétaires de l'État et leurs effets pervers, et l'intégration fiscale, détournée de son objet par les collectivités locales.

Le rôle délétère des subventions d'État

Afin d'encourager les communes à se doter d'organismes intercommunaux à fiscalité propre, les pouvoirs publics ont décidé de leur accorder des dotations budgétaires spécifiques. Ces dotations étaient incluses dans la dotation globale de fonctionnement (DGF), principale subvention que l'État octroie aux différents échelons des collectivités locales. Pour 2009, la DGF versée spécifiquement aux EPCI⁹ s'élevait à près de 6,6 milliards d'€, en croissance de 3,5 % par rapport à 2008. Or, cette dotation est formée de deux composantes : la dotation d'intercommunalité (2,4 milliards d'€ en 2009) accordée aux EPCI à fiscalité propre, et la dotation de compensation (4,2 milliards d'€). Chacune de ces composantes a poussé à sa façon à une augmentation de la fiscalité.

S'agissant de la dotation d'intercommunalité¹⁰, le volume national de cette dotation étant fixe, la répartition entre EPCI s'effectue en fonction de leur coefficient d'intégration fiscale (CIF) et de leur richesse par rapport à la moyenne. Ce système est structurellement inflationniste : chaque EPCI veut obtenir le maximum des dotations et accroît pour cela son intégration fiscale plus que les autres, de manière préventive en quelque sorte.

La course devient alors effrénée : la progression de l'intégration fiscale moyenne sur le plan national pousse chaque groupement à renforcer toujours plus son intégration pour ne pas se retrouver déclassé. On le vérifie sur quatre ans : entre 2006 et 2009, en fonction de la catégorie d'EPCI concernée, la progression de l'intégration fiscale s'échelonnait de + 6 % pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle et jusqu'à + 12 % pour les communautés d'agglomération.

S'agissant de la dotation de compensation, créée en 2004, elle fusionne différents dispositifs de compensation mis en place dans le cadre de la suppression

de certaines composantes de la taxe professionnelle. Mais ce dispositif compense des écarts de recettes de la taxe professionnelle mesurés sur l'activité économique au moment de leur suppression, c'est-à-dire pour certains il y a près de douze ans ! Cette dotation contribue à figer les situations au sein des intercommunalités et à tordre un peu plus la concurrence entre les collectivités vis-à-vis des dotations publiques nationales, au détriment des plus innovantes.

Les conséquences fiscales des interventions budgétaires de l'État

La complexité de ces dotations budgétaires produit des effets pervers sur le plan fiscal. Par exemple, lorsque l'État veut favoriser l'intégration fiscale des groupements de façon non faussée et décide de diminuer le coefficient d'intégration fiscale des transferts financiers des groupements vers les communes membres. Les communes vont alors s'ingénier avec succès à contourner la difficulté. En pratique, les communes vont se servir de l'EPCI comme d'une coquille de collecte de la fiscalité à leur propre profit en faisant croître de façon plus rapide les impôts intercommunaux que les impôts locaux et en accroissant les versements fiscaux : entre 2003 et 2008, l'élévation de la fiscalité des communes a été de 16,5 %, tandis que celle des EPCI à fiscalité propre avait augmenté de 55 % ! Le caractère incitatif de la DGF est donc complètement vidé de son objet puisqu'il n'aboutit pas à un phénomène de vases communicants : « *Il n'est pas nécessaire, en cas de hausse de la fiscalité perçue par l'EPCI, de compenser celle-ci par une baisse de la fiscalité communale pour voir la DGF progresser*¹¹. »

Quant aux versements fiscaux (et non les transferts financiers) des EPCI en direction des communes, ils vont alors s'accroître de + 8,9 %, passant entre 2004 et 2008 de 7,8 à 8,5 milliards d'€/an. Entre 2002 et 2007, la somme de ses versements en direction des communes membres représente près de 87,4 % du total des impôts collectés par le bloc communal (communes + EPCI). Ce sont donc les communes qui « profitent » directement de l'élévation des taux d'impositions intercommunaux et, en interne, les plus influentes qui en détournent le produit à leur profit¹², diminuant au passage, la péréquation interne des intercommunalités, sur le dos des contribuables.

Et les effets sont encore plus prononcés en cas de recours massif à la fiscalité mixte (TPU et taux additionnels sur les autres impôts locaux) car il devient possible de maintenir un coefficient élevé d'intégration fiscale en diversifiant les ressources au moyen de la fiscalité additionnelle sur les autres impôts locaux. Les pouvoirs locaux n'ont donc pas à se priver d'augmenter leurs taux d'impôts locaux, du moment qu'ils

⁹ Les collectivités locales en 2009, Observatoire des finances locales, annexe 9, p. 221.

¹⁰ La dotation d'intercommunalité étant elle-même subdivisée en une dotation de base et une dotation de péréquation dans la proportion de 30 % et de 70 % en vertu de la loi de finances pour 2005 conformément aux recommandations du CFL.

¹¹ Voir Conseil des prélèvements obligatoires, rapport annuel 2010, p. 28.

¹² Voir l'insertion : Bilan d'étape de l'intercommunalité en France, rapport annuel 2009 de la Cour des comptes, p. 234-236.

peuvent ensuite surenchérir avec le taux additionnel intercommunal. On peut le vérifier entre 2007 et 2009¹³ : les impôts locaux pour ces groupements à fiscalité mixte ont augmenté de 9,68 % pour la taxe d'habitation, de 13,8 % pour la taxe sur le foncier bâti et de 5,47 % sur le foncier non bâti. Sur la même période, les taxes strictement communales de ces groupements s'appréciaient respectivement de 0,76 %, 0,72 % et de 0,78 %. Ils font coup double : augmentation tous azimuts des dotations budgétaires de leur intercommunalité tout en continuant à développer leurs ressources propres. La pilule passe d'autant mieux qu'un prétexte leur a été offert par le plafonnement, à compter du 1^{er} janvier 2007, de la TP à 3,5 % de la valeur ajoutée prélevée sur les entreprises. Le procédé est d'autant plus choquant que cette baisse potentielle de recettes fiscales a été par ailleurs entièrement compensée par l'État.

Mais l'État n'est pas seul responsable, les regroupements aussi contribuent à cette augmentation

Si l'intégration à un EPCI tend à accroître les taux des impôts locaux pour les contribuables, il existe bien entendu des intercommunalités plus vertueuses que d'autres. Celles-ci tentent de « mutualiser » réellement leurs services et d'effectuer de véritables économies d'échelles. Ainsi, l'intercommunalité de Pau-Pyrénées, par une gestion « intelligente » des mises à disposition de personnels communaux (paiement par le groupement uniquement des indemnités accessoires des agents travaillant au-delà de leur temps normal de travail), a permis de réaliser

une économie de l'ordre de 700 000 €. Mais aussi, Agglopolys, l'intercommunalité de Blois, qui a communautarisé l'action sociale des centres communaux d'action sociale en un centre intercommunal d'action sociale générant une économie de 512 000 € de frais de fonctionnement¹⁴.

Cependant, intrinsèquement, le principe de l'intercommunalité tend à limiter la concurrence fiscale entre communes membres et à accroître la fiscalité moyenne de l'ensemble. À mesure que celle-ci se renforce, elle tend à homogénéiser la pression fiscale en alourdissant inexorablement la charge qui pèse sur les contribuables :

■ lorsque la fiscalité intercommunale est additionnelle, il n'existe pas d'obligation de coordonner les politiques fiscales des niveaux communaux et intercommunaux. La coordination repose en définitive sur le seul volontarisme budgétaire des élus ;

■ lorsque la fiscalité intercommunale est mixte ou exclusive (TPU), elle s'impose comme la moyenne de l'ensemble des taux pratiqués par les communes membres (au prorata des différents potentiels fiscaux et de la population). Pour les contribuables de communes isolées qui auront été vertueuses et économes par le passé et finissent par être intégrées à des ensembles importants et structurés, l'augmentation est d'autant plus forte.

Tel est l'exemple livré par la fusion de la Communauté de communes du Bassin potassique (CCBP) et de la communauté d'agglomération Mulhouse Sud Alsace (CAMSA), fusion réalisée au 1^{er} janvier 2004¹⁵ par dissolution et intégration de la première à la seconde (exemple donné par René Hans dans

¹³ n° 70 p. 2 et n° 64 p. 2. Malheureusement pour les années antérieures, la statistique n'a pas été tenue.

¹⁴ Voir rapport du député Jean-Luc Warsmann, au nom de la mission d'information sur l'optimisation de la dépense publique, 14 octobre 2009, p. 107-108.

¹⁵ À l'exception d'une commune de la CCBP, mais avec une commune isolée supplémentaire.

Questions à Jean-Michel Fourgous

Maire UMP d'Élancourt, député de la 11^e circonscription des Yvelines

« C'est très frustrant pour un maire de donner à une autre structure le fruit de sa taxe professionnelle, sans avoir l'impression de recevoir autant que ce que l'on donne »



Fondation iFRAP : Monsieur le député, l'évolution de l'intercommunalité est à l'honneur dans le dernier projet de loi de réforme des collectivités territoriales, pensez-vous qu'elle réponde aux vrais problèmes posés par l'intercommunalité en 2010 ?

Jean-Michel Fourgous : L'intercommunalité n'est pas une fin en soi. C'est normalement un moyen d'être plus efficace, de mieux faire ensemble ce qu'on n'aurait peut-être pas fait tout seul. En pratique, les situations sont très différentes : ce n'est pas pareil d'être dans une communauté urbaine qui est un pôle régional, dans une communauté de communes rurales ou dans une communauté d'agglomération composée de commu-

nes urbaines importantes. Le projet de loi comporte de sérieuses avancées, notamment une plus grande lisibilité démocratique avec l'élection des élus communautaires au suffrage universel direct, une meilleure prise en compte du poids démographique des communes ou la facilitation des fusions de communes volontaires. Pour ma part, je plaide pour que des critères impartiaux puissent garantir une égalité des communes dans l'accès aux ressources communautaires. Il n'est plus possible, en 2010, qu'une intercommunalité délaisse l'intérêt communautaire au profit d'une ville, d'un élu, d'un clan ou d'un parti. Un habitant en vaut un autre, une commune aussi. Sans égalité réelle, sans esprit de justice, c'est

L'Entreprise malade de ses fonctionnaires, L'harman, 2005). La communauté d'agglomération est à TPU alors que la communauté de communes est à fiscalité additionnelle et TP de zone. Le choc est rude car l'intégration va faire passer l'ensemble de l'intercommunalité entrante d'un taux de TP à 13 % à un taux de TPU désormais fixé à 17,34 % soit une augmentation de 31 %. En outre, le taux de zone spécifique accordé afin d'attirer les entreprises est sacrifié au profit de l'intercommunalité absorbante. Comment dans ces conditions accepter un tel marché? La raison est simple, c'est l'État qui fait office de financeur puisque les communes absorbées vont se voir proposer 18 millions d'€ de dotations supplémentaires. Les contribuables des communes absorbées vont donc subir une double peine: en tant que contribuable local et en tant que contribuable national (via le paiement des subventions d'État pour encourager l'intégration). Le système est dans ce cas particulièrement pervers.

Mais dans cette affaire, le contribuable du Bassin potassique n'en a pas encore fini car les entreprises se voient appliquer une taxe de transport (inexistante dans l'ancienne communauté de commune) ainsi qu'une taxe spécifique sur les ordures ménagères (TEOM). Cet exemple est instructif car il explique une autre conséquence de l'augmentation des taux lors des intégrations de nouveaux arrivants au sein des groupements intercommunaux: on assiste à un « nivellement par le haut » de la qualité des services publics offerts par l'intercommunalité. Cela veut dire que l'extension des services intercommunaux aux nouvelles communes s'effectue en s'alignant sur la meilleure prestation offerte par

l'EPCI préalablement à l'intégration. En pratique, c'est trop souvent l'extension du service le plus cher qui l'emporte. Dans le cas de la communauté d'agglomération de Mulhouse, celle-ci ne pouvait augmenter davantage ses taux, fixés au maximum légal s'agissant de la taxe transport, si bien que l'extension de l'assiette, grâce à la fusion avec la communauté de communes, a été une opportunité rêvée pour apporter des ressources fiscales supplémentaires. Dans le cas de la TEOM, la communauté de communes pratiquait une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) avec un prestataire privé après mise en concurrence. Il y avait donc une certaine maîtrise des coûts pour des prestations adaptées aux besoins de la communauté de communes¹⁶. La fusion la soumet désormais à une taxe pour une prestation exercée en régie par des fonctionnaires sans maîtrise des coûts a priori.

Les différents « business model » de coopération intercommunale

Si les impôts locaux explosent, si les économies d'échelle n'aboutissent pas à des baisses sensibles des taux pratiqués, c'est que les dépenses sont toujours plus importantes. Un constat qui va à l'encontre de l'idée que l'on se fait de l'intercommunalité qui doit mutualiser les services, avec l'objectif de dépenser moins collectivement que séparément pour des prestations identiques. À la vérité la situation est plus complexe.

En réalité, il y a d'abord le montage d'alliances offensives ou défensives reposant sur des intérêts politiques, ce qui au passage montre un intérêt communautaire inopérant au plan économique. La

¹⁶ L'usage d'une REOM ou d'une TEOM n'est pas indifférent, la première représente 3 milliards d'€ (2,2 milliards pour les communes et 750 millions d'€ pour les EPCI) tandis que la seconde collecte 5 milliards d'€, mais la première assise sur la consommation réelle du bénéficiaire est plus transparente que la seconde qui en mutualise le coût sur l'ensemble de la collectivité.

le « vivre ensemble intercommunal » qui est mis à mal.

Fondation iFRAP: En tant que maire d'Élancourt, membre du SAN (Syndicat d'agglomération nouvelle) de Saint-Quentin-en-Yvelines, vous avez une expérience privilégiée de l'intercommunalité. Pouvez-vous évoquer les avantages et les limites de ce mode d'administration partagée ?

J.-M. F.: Maire d'une commune située dans ce qu'on appelait « une ville nouvelle », je pratique l'intercommunalité depuis longtemps. Le SAN est devenu une communauté d'agglomération en 2004, mais l'intercommunalité demeure un combat. J'ai eu l'occasion à maintes reprises de

dénoncer les dérives budgétaires, l'explosion des frais de représentation et de communication, ainsi que l'extrême politisation de cette structure (une étude sur 10 ans avait montré que 80 % des investissements allaient aux communes de gauche, qui ne représentaient pourtant que 45 % de la population...). À côté de ça, je reconnais que les infrastructures du territoire sont plutôt bonnes, même si notre cas n'est pas représentatif car l'État a massivement investi lors de la création de la ville nouvelle.

Fondation iFRAP: Avez-vous pu constater une augmentation significative de la charge fiscale de vos administrés depuis l'intégration de votre ville au

sein de l'intercommunalité? Et, selon vous, est-il possible de la faire baisser ?

J.-M. F.: Élancourt était un village avant la ville nouvelle. C'est aujourd'hui une ville de 30 000 habitants, mais quarante ans se sont écoulés... En revanche, je reste persuadé que l'argent public intercommunal pourrait être mieux géré et c'est très frustrant pour un maire de donner à une autre structure le fruit de sa taxe professionnelle, sans avoir l'impression de recevoir autant que ce que l'on donne. On constate malheureusement aussi une explosion des frais de fonctionnement de la communauté d'agglomération au détriment de l'investissement qui devrait pourtant être sa mission prioritaire.

maîtrise des coûts et la pertinence des périmètres ne sont pas les buts premiers, ce qui explique la présence persistante d'enclaves. Dans ces intercommunalités, le but des communes est alors de conserver leurs ressources malgré l'existence d'un groupement. La mutualisation est faible, les compétences exercées par le niveau intercommunal et

le niveau communal sont au mieux partagées, au pire partiellement ou totalement redondantes, les personnels territoriaux locaux et intercommunaux réalisent des missions concurrentes et se surveillent mutuellement. Les conséquences ne se font pas attendre : croissance des dépenses de fonctionnement des deux échelons.

L'intercommunalité en matière culturelle

Pour les équipements culturels qui manquent sur le territoire, telles les écoles de musique ou les médiathèques, leur prise en charge par l'intercommunalité est largement admise. En revanche, des réticences apparaissent encore pour les transferts d'équipements préexistants souvent de la commune centre vers le niveau intercommunal. Ces réticences ne découlent pas du schéma qui avait été généralement anticipé, selon lequel les communes périphériques résisteraient aux velléités de transfert des communes centres désireuses en particulier de partager les charges liées à leurs grands équipements culturels. **La réalité laisse plutôt constater le cas de figure inverse où les communes centres ont parfois du mal à se défaire de la maîtrise de ces grands équipements ou manifestations culturels d'autant plus si ces communes pensent y perdre aussi le bénéfice exclusif de fortes retombées symboliques et économiques qu'elles leur attribuent.**

Source : études du ministère de la Culture, n° 2008-5.

L'autre cas, c'est dans la mise en place de structures intercommunales pour réaliser des projets d'équipements importants dont individuellement aucune commune du groupement ne serait capable. Dans ce cas (fréquent parmi les communautés de commu-

nes rurales), l'intercommunalité ne peut pas induire d'économie d'échelle. Il s'agit plutôt d'un processus de mutualisation des coûts d'investissements supplémentaires. On assiste donc à une hausse sèche des dépenses globales locales.

Questions à Stanislas Boutmy

Stanislas Boutmy est associé-fondateur et directeur général de Public Evaluation System. En 2009, il a été auditionné par la Commission des Finances du Sénat à la suite de l'étude menée conjointement avec l'Institut Thomas More sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités en Europe.



Fondation iFRAP : La réforme des collectivités territoriales prévoit d'achever la carte de l'intercommunalité d'ici 2014. Quel va être l'impact sur les finances locales d'une telle mesure ?

Stanislas Boutmy : L'objectif est évidemment d'alléger l'empreinte financière des collectivités, en mutualisant les compétences des communes au niveau intercommunal. La pratique est plus nuancée, il y a souvent des doublons. Par exemple, les communes qui en ont les moyens vont conserver leur service de développement économique ou leur service communication, alors que le rôle est dévolu à l'intercommunalité. Enfin, si depuis près de dix ans qu'on les incite à le faire, certaines communes n'ont toujours pas rejoint d'intercommunalité, c'est qu'elles n'en voyaient pas l'utilité. On ne fait pas boire un âne qui n'a pas soif !

Fondation iFRAP : Le principal reproche fait aux EPCI est l'inflation de leurs dépenses sans réduction en contrepartie au niveau communal. Selon vous, quels sont les remèdes à cette insuffisante mutualisation des moyens ?

S. B. : Plusieurs voies existent. L'une d'elles est pragmatique : développer les moyens techniques de mutualisation inter EPCI, les outils et le cadre réglementaire (mise à disposition de personnel, par exemple) n'étant pas toujours optimums. Ensuite, il faut convaincre. Par l'exemple, les EPCI doivent prouver qu'ils font mieux et moins cher que les communes.

Il est également impératif que les EPCI ne se réduisent pas à l'hypertrophie de la ville centre, au détriment des autres membres, sans quoi ces dernières conti-

3 | Aux origines des dysfonctionnements de l'intercommunalité

La question de la définition de l'intérêt communautaire

Les EPCI ne sont pas des collectivités locales comme les autres jouissant de la clause générale de compétences. Ils ne peuvent agir que dans le cadre des compétences qui leur sont transférées, lesquelles doivent être listées dans le cadre de la définition collective de l'intérêt communautaire. En pratique, la plupart des définitions des intérêts communautaires sont floues, conservant aux communes l'exercice de compétences théoriquement transférées.

Parfois la définition de l'intérêt communautaire est reportée d'année en année, tandis que les transferts partiels de droits conduisent à des imbrications complexes : « *Les chambres régionales ont constaté des décalages entre les compétences prévues par les statuts de nouveaux EPCI et celles qui étaient exercées (...) certaines de leurs compétences, et plus particulièrement celles qui sont obligatoires, ne sont pas ou peu exercées*¹⁷. » Dans ce cadre, il est étonnant de voir le manque d'action des préfets qui doivent rationaliser la carte intercommunale dans leur département mais également effectuer un contrôle de légalité afin de sanctionner le principe de spécialité. En théorie leur action doit se traduire par un important contentieux quant à la répartition et l'application des compétences obligatoires et facultatives. Dans les faits il n'en est rien, les préfets¹⁸ faisant du conseil plutôt que du contentieux tandis que les dépenses au niveau des blocs communaux croissent inexorablement. **On relève ainsi qu'entre 2004 et 2008 les dépenses totales des EPCI ont augmenté de 28,9 % quand durant la même période les mêmes dépenses des communes croissaient de 12,26 %.**

« Notre périmètre est loin d'être pertinent. Lors de la création de l'agglomération, les communes de la première couronne n'ont pas souhaité adhérer et se sont elles-mêmes constituées en intercommunalité. Or, elles disposent de sites économiques majeurs. Le préfet n'a pas empêché la constitution de ces communautés alors qu'il aurait pu procéder à l'extension autoritaire de nos frontières. Bien sûr, notre situation n'est pas unique. À ma connaissance, rares sont les exemples où le préfet s'est franchement opposé à des projets peu satisfaisants. C'est pourquoi, devant le peu de réactivité de ses représentants, il me semble que l'État central devrait jouer un rôle plus incitateur, en instaurant des bonus/malus sur la DGF par exemple, pour améliorer les périmètres de gestion des espaces urbains. »

Un directeur d'une agglomération de 200 000 habitants

Source : enquête prospective agglomération 2015.

En réalité, si ces accroissements de dépenses sont si spectaculaires, c'est que, même pour les intercommunalités « vertueuses », le transfert clair de compétences aux intercommunalités peut aboutir à un redéploiement de moyens au niveau municipal. En ce cas, la dépense communale ne baisse pas, voire augmente, puisque la commune se choisit de nouvelles missions de service public en vertu du principe de la clause générale de compétence propre aux collectivités locales de plein exercice : culture, sport, aides sociales facultatives (via les centres communaux d'action sociale). Car les communes sont poussées

¹⁷ Voir rapport annuel de la Cour des comptes 2009, p. 227.

¹⁸ Voir le 20^e rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux de janvier 2008, p. 31.

nueront légitimement à protéger leurs intérêts locaux.

Le transfert exclusif de la clause de compétence générale à l'EPCI est une autre piste souvent avancée qui pourrait conduire à l'assèchement des compétences communales. Cependant, zones rurales et urbaines ne sont pas dans la même situation et n'appellent pas les mêmes solutions. Il est plus évident de mutualiser en zone dense et certaines communautés urbaines (Lyon, Strasbourg), se sont déjà rapprochées des conseils généraux pour exercer certaines de leurs compétences.

Fondation iFRAP : Les contribuables reprochent aux intercommunalités l'insuffisante transparence des documents budgétaires et l'absence de tout contrôle démocratique et de pratique

d'évaluation. Quelles pourraient être les solutions ?

S. B. : Et les contribuables ont raison ! Ils sont d'ailleurs rejoints par nombre d'élus. Nous attendons toujours les règles de consolidation des comptes des communes et EPCI qui permettraient une restitution lisible et honnête des finances des EPCI. Les communes, départements et régions suivent des règles d'élaboration des documents budgétaires qui garantissent un niveau correct de transparence.

Le projet de réforme des collectivités, qui prévoit la généralisation de l'organisation prévalant à Paris, Lyon et Marseille (élection de conseillers communautaires et municipaux en même temps et sur la même liste), pourrait améliorer le contrôle démocratique.

Les pratiques d'évaluation existent, mais elles sont souvent démunies de volant financier (quel est le coût de l'action évaluée), ce qui en réduit la portée. Les freins culturels et conceptuels sont importants, l'évaluation est encore trop souvent vécue comme un examen débouchant sur des sanctions et l'information financière est un élément particulièrement sensible puisqu'elle permet de quantifier les écarts entre discours et pratique. Le déficit démocratique est également très fort, comme nous avons pu le mesurer par une étude que nous venons de réaliser avec OpinionWay. Ainsi, seuls 15 % des habitants se sentent associés et 34 % informés des décisions de l'EPCI. (29 % bien informés et 54 % associés aux décisions de leur commune).

par leur clause générale de compétences à multiplier les interventions dans les domaines de compétences dites « partagées » : ces compétences redondantes avec les autres échelons locaux (hors enseignement et aménagement du territoire) s'élevaient à 7,8 milliards d'€ en matière culturelle, là où les départements contribuent à hauteur de 2,2 milliards d'euros et les régions 980 millions d'euros. Pour l'action sociale c'est 3,97 milliards qui sont investis par les communes (hors RMI et APA) tandis que les départements dépensent 16,8 milliards et les régions 160 millions d'euros. Enfin, pour le développement économique, les budgets communaux représentent 884 millions d'euros lorsque les budgets départementaux et régionaux s'élèvent à 2,094 et 2,044 milliards... Et de bonnes raisons poussent les communes à continuer à dépenser, notamment afin de continuer de percevoir une part de DGF communale à taux plein.

Et sa conséquence sur l'explosion des coûts de personnels

À Saint-Dizier, en octobre 2009, le président de la République n'hésitait pas à poser la question qui fâche : « *Je note aussi que depuis dix ans, les effectifs des établissements de coopération à fiscalité propre ont augmenté de 64 % pendant que ceux des communes continuaient à augmenter de 3 % en dehors de tout transfert de compétences (...).* » C'est également ce que relève la Cour des comptes qui indique une augmentation de 147 % des effectifs dans les structures intercommunales entre 1980 et 2006 et, parallèlement, une hausse de 47,5 % des effectifs dans les communes, soulignant que « *les plus fortes augmentations d'effectifs se sont réalisées dans les collectivités qui n'ont pas été concernées par des transferts significatifs de compétences [de l'État vers les collectivités]* ».

Bien entendu, le difficile partage de compétences a entraîné des ressources en effectifs redondantes entre groupements et communes. Quant à la rémunération, il faut noter que les avantages collectivement acquis sont transférés à titre individuel mais ils ne sont pas généralisés aux nouvelles embauches de l'EPCI ce qui limite l'inflation des dépenses mais ne simplifie pas la gestion des ressources humaines ! Les intercommunalités se défendent également en rappelant que l'élargissement des compétences

explique aussi l'augmentation des effectifs. Mais ce qui implique une autre structure de personnel plus qualifié (catégorie A) que dans les communes donc des rémunérations plus élevées. Au total les dépenses de personnel représentaient en 2009, 5 milliards sur un total de dépenses de 41 milliards d'euros, dont 26 milliards de dépenses réelles de fonctionnement.

Le problème récurrent des financements croisés

En 2007, le total des subventions d'investissement issues de l'État, des régions et des départements en direction des communes et des groupements à fiscalité propre représentait 5,65 milliards d'€ contre 4,038 milliards en 2004. Cela représente un accroissement du volume financier des autres échelons locaux en direction des communes et de leurs intercommunalités en hausse de près de 40 % en 4 ans ! Il s'agit de flux financiers « de gré à gré » en dehors des circuits de financement institutionnels classiques, qui pour les gestionnaires locaux représentent autant de « facilités » sur divers programmes pour un ensemble total de subventions croisées de l'ordre de 14,96 milliards d'€ !

La Cour des comptes relève que « *ces subventions concourent à des compétences non pas partagées mais bien souvent exclusives des communes et de leurs groupements (équipements publics communaux, voiries communales, eau et assainissement, déchets) qui devraient en théorie pouvoir les assumer seules ou à défaut, en restreindre le coût.* »

Face au constat de l'échec budgétaire et fiscal de l'intercommunalité, les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité de réformer le dispositif d'organisation territoriale actuel.

Il est alors intéressant de regarder le solde des transferts croisés pour déterminer qui sont en définitive les bénéficiaires et les contributeurs nets : on remarque ainsi que le bloc communal (communes + EPCI) est bénéficiaire net de près de 3,993 milliards d'€. **Communes et EPCI captent donc la rente distribuée via les financements croisés à hauteur de 77 %.** Les grands perdants sont finalement les départements et les régions qui redistribuent de façon « discrète » près de 5,38 et 5,35 milliards

d'€ alors qu'ils ne reçoivent de l'extérieur que 947 millions et 306 millions, ils sont donc contributeurs nets à hauteur de 9,4 milliards d'€. Si on regarde cette fois-ci le rôle de l'État, son rôle est presque périphérique : il contribue à hauteur de 1,54 milliard d'€ !

Effectifs au 31/12	1995	2000	2007	Progression
Communes	1 002 476	1 074 591	1 117 284	+ 11 %
Groupements de communes	107 111	131 088	225 868	+ 111 %
Ensemble des emplois des collectivités locales	1 487 360	1 641 459	1 950 119	+ 31 %
Source : DGCL.				

4 ■ Réforme 2009 des collectivités : quels impacts sur l'intercommunalité ?

Actuellement pendante devant l'Assemblée nationale, la réforme des collectivités territoriales est centrée sur trois axes majeurs :

- la rationalisation du bloc communal au travers de l'achèvement de la carte des EPCI, du renforcement de leur responsabilité politique par l'élection de conseillers intercommunaux et la relance des « fusions de communes » ;

- la rationalisation des échelons départementaux et régionaux par une réflexion sur la spécialisation de leurs compétences et une élection unique de leurs représentants, désormais nommés conseillers territoriaux ;

- la rationalisation financière, par la clarification des compétences entre les différents échelons locaux : effectivité de l'intérêt communautaire, réflexion autour de la suppression de la clause générale de compétence.

Face au constat de l'échec budgétaire et fiscal de l'intercommunalité, les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité de réformer le dispositif d'organisation territoriale actuel. À la vérité, le choix est binaire : soit tirer pleinement les conséquences budgétaires des principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière des collectivités locales, en développant la responsabilité et la mise en concurrence des territoires, soit procéder au contraire à une « recentralisation » en mettant fin à la complexité financière actuelle et aménageant la clause générale de compétence pour l'ensemble des collectivités locales et en renforçant le principe constitutionnel de péréquation. Il semble que le gouvernement ait choisi cette seconde option.

Concours aux collectivités locales : l'État donne un tour de vis

À l'issue de la loi de finances pour 2010, les pouvoirs publics ont décidé de resserrer encore la « norme de dépenses » régissant les charges de l'État. Le taux de croissance des dotations de l'État en direction des collectivités territoriales ne serait plus augmenté que de la moitié de l'inflation soit + 0,6 % pour 2010. Ce cantonnement provisoire des dotations aux collectivités va donc impacter immédiatement les subventions accordées aux communes et à leurs intercommunalités. Ce « serrage de ceinture » timide, mais contraint par la pression sur les finances publiques, n'est qu'une première étape. Après avoir baissé les concours de l'État aux collectivités locales, les pouvoirs publics réfléchissent à la création d'un objectif de dépenses locales à l'instar de l'ONDAM (l'Objectif national de dépenses d'assurance-maladie) qui chaque année au Parlement fixe l'évolution des dépenses de santé¹⁹. Il ne faut cependant pas se méprendre sur la portée pratique de cet indicateur mais qui permettra au moins d'avoir un repère fiable sur l'évolution des dépenses locales.

Suppression de la taxe professionnelle : le début de la recentralisation fiscale

L'autre enjeu de la maîtrise des finances locales se trouve du côté de la ressource la plus dynamique des collectivités : la taxe professionnelle. Après bien des débats, l'article 2 de la loi de finances pour 2010 l'a supprimé en lui substituant la cotisation économique territoriale (CET). C'est sur ce volet que l'État entend bien reprendre la main sur les finances locales puisque le vote des taux et l'autonomie fiscale des collectivités locales vont se retrouver beaucoup plus limités qu'auparavant.

La nouvelle CET est composée de deux cotisations indépendantes :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE). Elle correspond à l'ancienne composante équipements et biens mobiliers de l'ancienne TP. **C'est la seule partie de la nouvelle CET dont les communes et les EPCI à fiscalité propre pourront entièrement déterminer le taux** (elle devrait rapporter 5,9 milliards d'€ en 2010) ;

- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Le produit de cette taxe est attribué à hauteur de 26,5 % au bloc communal (communes + EPCI). Le montant de la CET est plafonné à 3 % de la valeur ajoutée contre 3,5 % auparavant, ce dégrèvement étant également pris en charge par l'État jusqu'en 2013 puis transféré partiellement à la charge des communes.

On assiste donc à plusieurs arbitrages de l'État :

- une baisse de l'autonomie fiscale des collectivités locales. On le vérifie avec la fixation du taux par les communes et EPCI sur la seule cotisation foncière et non plus sur la valeur ajoutée. À elle seule, cette perte d'autonomie peut être assez importante : à titre d'exemple, pour Agglopolys, la communauté d'agglomération de Blois ne se prononcera plus après la réforme fiscale que sur 51 % des impôts locaux²⁰.

Le plafonnement de la CET doit permettre de « responsabiliser » l'ensemble commune-EPCI ;

- Et pour compenser la perte d'autonomie financière, la création de nouvelles taxes, la rétrocession des droits et des subventions de l'État. Autant de taxes nouvellement créées ou transférées mais dont les collectivités ne maîtrisent pas le taux et qui, administrées par l'État, apparaissent comme des « quasi-dotations », relativement rigides par rapport à la conjoncture économique. Face à une taxe professionnelle que tout le monde a critiquée comme un obstacle à notre compétitivité, l'État a donc fait le choix de reprendre en mains l'évolution des finances locales. Mais sans engagement de réduction des dépenses locales en contrepartie, l'État a les mains liées en matière d'économies budgétaires.

Le tout-péréquatif comme réponse des pouvoirs publics

Dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, l'État s'est engagé à rendre le système plus péréqua-

¹⁹ Avec la mise en place d'un groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidée par Gilles Carrez en mars 2010.

²⁰ Voir document de la Collectivité d'agglomération de Blois, janvier 2010.

tif c'est-à-dire plus égalitaire entre les communes. Le principe d'une compensation « à l'euro près » a été proposé afin de garantir les ressources des bénéficiaires de la nouvelle taxe professionnelle. À compter de 2011, un bilan sera dressé afin de déterminer les collectivités « bénéficiaires » ayant accru leurs ressources fiscales et les perdantes « déficitaires ». Or il a été décidé que dans un premier temps une dotation de compensation de la réforme versée par l'État compensera les pertes subies. Dans un second temps, les excédents dégagés par les bénéficiaires seront reversés aux déficitaires par l'intermédiaire de fonds nationaux de garantie individuelle. Par ailleurs, les anciens dispositifs de péréquation seront pérennisés et même complétés !

Si l'on peut comprendre ce besoin de sécurité des élus, il est pour le moins surprenant qu'une réforme aussi importante ne s'accompagne pas d'une réflexion sur la définition d'une norme « optimale » de péréquation qui, rappelons-le, est devenu un principe constitutionnel.

Encore faut-il savoir si indépendamment du niveau financier de péréquation (3 % des dotations de l'État en direction des collectivités locales soit 6,7 milliards d'€ tandis que la péréquation entre collectivités locales est évaluée à 1,2 milliard d'€ en 2008) celle-ci a un sens économique. C'est la question que posent les sénateurs Mézard et Pointereau, s'interrogeant sur l'existence d'une « courbe de Laffer » de la péréquation : « (...) Le bénéfice d'un niveau élevé de dotations de péréquation peut aussi conduire à des effets pervers. Il peut dissuader les collectivités territoriales bénéficiaires de mettre en place des politiques publiques dynamiques visant à rattraper leur retard économique (...) et les installer ainsi dans une position d'assistanat. Par ailleurs, les collectivités locales contributrices (...) peuvent, en revanche renoncer à poursuivre une politique de développement économique puisque la croissance de leurs ressources fiscales serait « sanctionnée » par un écrêtement au profit des collectivités territoriales bénéficiaires. » L'État doit donc se méfier que son intervention n'aboutisse pas à stériliser les initiatives locales isolées et ne gèle toute compétitivité entre les territoires.

Car les garanties données aux collectivités locales font que le contribuable national paye pour « geler » les positions acquises, au risque de faire perdurer les abus, pour ensuite renforcer la péréquation et donc « déresponsabiliser » des élus.

Les effets incertains de la spécialisation des compétences

Côté rationalisation des dépenses, la clarification des compétences repose sur la volonté de spécialiser les compétences exclusives des départements et des régions, réservant la clause de compétence générale aux seules communes. Cette approche vise à freiner la pratique des cofinancements, source d'opacité financière. Elle est aisément contournable. En effet, il est parfaitement possible d'utiliser le principe de la délégation de compétence, afin qu'une autre collectivité prenne en charge « en lieu et place et pour le compte de la collectivité délégante » les actions ainsi déléguées. Par ailleurs, le projet de loi prévoit un assouplissement qui pourrait réduire à néant l'objectif de séparation plus claire des compétences : « La région et le département exercent, en principe exclusivement, les compétences qui leur sont attribuées par la loi. » Le « en principe exclusivement » laisse planer le doute sur un amoindrissement de la règle « par exception ».

Il n'a malheureusement pas été fait mention d'un contrôle spécifique des conventions de délégations par les chambres régionales des comptes, ni de l'appréciation préfectorale de l'étude d'impact d'une telle délégation. Or, il s'agit tout de même d'apporter une clarification des financements croisés. Par ailleurs, la mise en place d'une « commune chef de file » risque de buter sur le principe de l'interdiction de tutelle d'une collectivité locale sur une autre, corollaire nécessaire de la reconnaissance du principe de libre administration des collectivités locales.

Les vertus du projet de loi concernant le bloc communal

Au registre des vertus, on doit tout d'abord souligner l'élection des conseillers communautaires à compter

La future élection des élus intercommunautaires

Les intercommunalités fonctionnent avec une assemblée et un président. L'assemblée est composée de délégués des communes élus parmi les conseillers municipaux et ces délégués élisent à leur tour le président. L'ampleur prise par l'échelon intercommunal dans le fonctionnement administratif et économique local a rapidement conduit à remettre en cause la légitimité de ces structures. Les citoyens et contribuables souhaitent avoir un vrai débat démocratique sur l'orientation et l'évaluation du projet communautaire, et ses conséquences fiscales. Cela pose la question l'élection directe des délégués. Cette possibilité avait déjà été mise à l'ordre du jour dans le cadre de la loi Chevènement et supprimée par le

Sénat dans une posture plutôt conservatrice vis-à-vis de potentiels notables locaux. L'actuel projet de réforme prévoit l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, qui seront désignés en même temps que les conseillers municipaux. Par ailleurs, le nombre de vice-présidents sera limité. Il ne pourra être supérieur à quinze vice-présidents. Cela pour empêcher certains abus comme celui de la communauté d'agglomération de Metz qui détenait le « record » du nombre de vice-président avec 48. En proposant à chaque maire une vice-présidence et une indemnité de 1700 € par mois, l'objectif était de convaincre un maximum de communes à se rallier à l'agglomération.

de 2014 simultanément aux conseillers municipaux. Il s'agit de tirer les conséquences politiques de la montée en puissance financière de l'intercommunalité qui n'est toujours pas, rappelons-le, une collectivité locale de plein exercice, mais un simple établissement spécialisé. Cette réforme devrait créer

un rapport de légitimité démocratique à l'égard des vrais responsables²¹, tout en préservant une relative indépendance, ce qui devrait permettre de défendre « l'intérêt communautaire ». En outre, les sièges devraient être attribués au prorata de la population des communes membres.

Conclusion

Les ultimes réglages voulus par la réforme des collectivités locales en cours de discussion au Parlement parviendront-ils à faire de l'intercommunalité la solution à l'éparpillement communal en France ? Rappelons-nous que le développement de cet échelon administratif devait répondre à cette question difficile, en permettant une clarification des compétences et une rationalisation des interventions, devant contenir ainsi l'inflation des dépenses et des impôts locaux.

Le projet de loi prévoit que la carte de l'intercommunalité sera définitivement achevée d'ici 2014 et qu'avec elle sera mise en route une timide spécialisation des compétences. Ainsi le contrôle des compétences exercées par les groupements communaux sera renforcé pour éviter un doublonnage des interventions avec le niveau communal. Entre les départements et les régions aussi, devrait intervenir une répartition plus claire des compétences.

Côté recettes, l'Etat reprend la main avec la réforme de la taxe professionnelle même s'il concède d'importantes compensations aux collectivités.

Mais tout cela ne suffira pas, car les effets pervers de la politique d'incitation à l'intercommunalité ne sont pas corrigés, il n'y a donc pas d'obligation à se montrer économes des deniers publics, et les limites à l'intervention sous tous azimuts des collectivités et en particulier du bloc communes/groupement communal sont trop conceptuelles pour constituer un véritable frein à la dépense.

L'échec fiscal et budgétaire à ce jour de la décentralisation qui supposait que des économies soient générées par une meilleure allocation des ressources, trouve son illustration avec le dossier de l'intercommunalité. À la vérité, ce débat complexe repose sur un choix toujours non tranché entre autonomie réelle et responsabilité des collectivités locales ou centralisation financière mais en contrepartie d'une multiplication des subventions budgétaires et d'une déresponsabilisation locale.

La situation de nos finances publiques nous impose de trancher ce débat en encourageant la responsabilité et la compétitivité des territoires car c'est grâce à cela que les collectivités rechercheront de véritables économies d'échelle. Pour les communes plus précisément, c'est ce qui peut rapidement les inciter à rationaliser leurs interventions en fusionnant leurs structures. On peut donc conclure que la réforme actuelle est insuffisante pour enclencher ce mouvement mais pour y parvenir il est encore possible que le projet de loi intègre un certain nombre de mesures qui limitent la dérive des finances locales :

- redéfinir les mécanismes incitatifs des dotations budgétaires, afin de valoriser les communes qui « jouent » le jeu et « maîtrisent leurs dépenses »;
- réformer la présentation des comptes intercommunaux afin de permettre d'avoir une vraie vision consolidée des finances du « bloc communal » et ainsi qu'une évaluation et un débat sur les orientations du groupement intercommunal;
- limiter au minimum les interventions croisées entre les différentes collectivités locales et assortir la passation des conventions de délégation de l'appréciation de la pertinence économique de ces projets, par les chambres régionales des comptes et d'une clause de revoyure;
- instaurer une péréquation adaptée en simplifiant les mécanismes et en développant une « décentralisation compétitive » plus respectueuse des contribuables;
- enfin, introduire, dans le cadre d'une RGPP locale, une norme imposant la maîtrise de l'évolution des effectifs des fonctionnaires locaux, hors transfert de compétences entre l'État et les collectivités locales.

²¹ Rappelons en effet que jusqu'en 1999 les conseillers communautaires pouvaient être de simples personnes privées désignées par l'exécutif municipal pour siéger au niveau intercommunal et que, depuis 1999, les conseillers communautaires sont obligatoirement conseillers municipaux.