

POURQUOI ADHÉRER À UNE STRUCTURE DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE ?

***Le rôle des éclairages financiers dans l'argumentaire
en faveur d'une intercommunalité
à fiscalité propre additionnelle***

PAR

Franck CLAEYS

Consultant (Philippe Laurent Consultants)

I. LA NATURE DES ECLAIRAGES FINANCIERS

“La réflexion sur le projet doit précéder celle sur la structure”. Telle est la doctrine en matière de dynamique intercommunale. Il n’y a là que de l’apparent bon sens. En effet, dès lors qu’il s’agit d’éviter la multiplication de “coquilles vides”, il apparaît logique que la réflexion sur le “pourquoi faire” précède celle sur le “comment faire”.

Pourtant, sur le terrain, nombre d’acteurs constatent qu’à l’épreuve des faits, le “comment faire”, et plus particulièrement le “comment faire dans le respect des équilibres financiers de chacun”, constitue une interrogation immédiate, si ce n’est la question première. L’illustration la plus frappante est apportée par l’examen des avis que les conseils municipaux ont récemment eu à émettre lorsqu’ils ont été consultés sur les projets de schémas départementaux de coopération intercommunale. Avant même que les finalités des structures ne soient réellement abordées, les délibérations prenaient une forme du type “... *de demander préalablement que soient engagées les études à caractère financier afin de permettre à chaque conseil municipal de se prononcer en pleine connaissance de cause ...*”.

Ainsi, c’est conscients d’engager leur commune sur le long terme que les élus locaux expriment une demande d’éclairages financiers. Or, en la matière, cette demande n’est pas seulement conjoncturelle. Certes, on ne crée pas en permanence de nouvelles structures. Mais la coopération intercommunale est

par essence évolutive : évolutions en matière de compétences, évolutions en matière de périmètres, ou encore évolutions en matière de régime fiscal. Autant de dynamiques où les éclairages financiers sont amenés à s'exprimer.

Exprimer un éclairage financier face à la perspective d'une création de structure, ou bien face à la perspective d'évolution d'une structure existante, c'est apporter une réponse quantifiée aux questions suivantes :

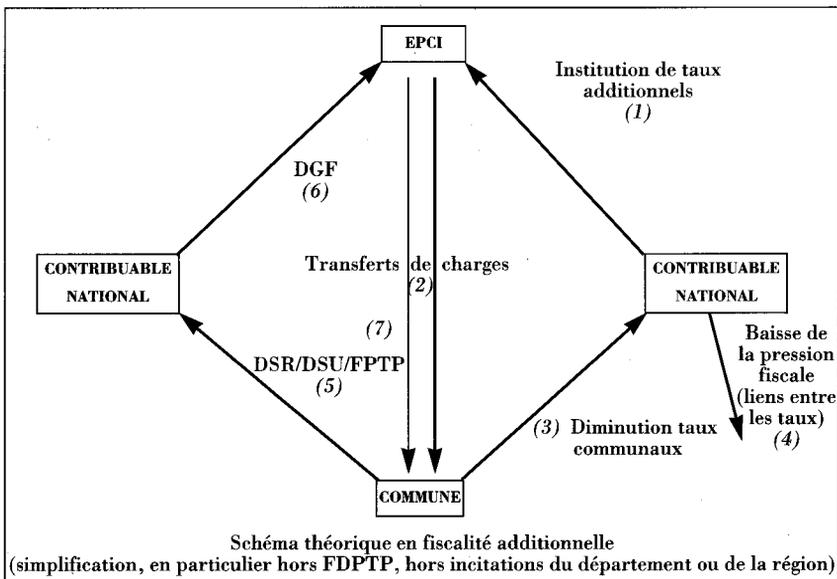
- quel va être l'impact (du changement) sur la feuille d'imposition des différentes catégories de contribuables ?

- quelle va être l'incidence sur les équilibres budgétaires à court terme et à long terme ?

C'est apporter autant de réponses qu'il y a d'entités -communes, structure(s) intercommunale(s) préexistante(s)-, autant de réponses qu'il y a de catégories de contribuables.

Selon les problématiques rencontrées, les calculs se révéleront plus ou moins complexes. Mais la difficulté réelle n'est pas là. Elle consiste plutôt à positionner à bon escient la place de "l'étude". Car derrière l'apparente légitimité de la demande d'étude, il y a trop souvent la justification de l'économie d'une réflexion sur le fond, sur la nature de la coopération envisagée (manifestation ou non d'une solidarité financière, intercommunalité de projet ou intercommunalité avec des projets, ...).

II. LE SCHEMA THÉORIQUE D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET LA PROBLÉMATIQUE FINANCIERE DE SA MISE EN OEUVRE



À l'échelle de la structure intercommunale existante ou envisagée, l'optimisation des ressources financières consiste à maximiser les flux émanant du contribuable supra-local. C'est-à-dire à rechercher le plein bénéfice des incitations financières à l'intercommunalité ; incitations qui existent à l'échelle nationale (dotation globale de fonctionnement [DGF] intercommunale en particulier) mais aussi, de plus en plus, à l'échelle régionale ou départementale. Cette simple perspective se trouve toutefois vite confrontée :

- au niveau communal, à des refus de gestion politique de l'incidence fiscale ou de l'incidence budgétaire du changement. Et ce, parce que les éclairages financiers apportés dévoileront des difficultés à venir : difficultés qu'il y a à maintenir constante la pression fiscale ou à laisser intacts les équilibres budgétaires des parties ;

- au niveau intercommunal, aux risques de déconvenues qui apparaissent rapidement lorsque l'idée de coopération se limite à la volonté partagée de profiter d'un flux financier externe.

Au niveau communal, le schéma ci-dessus résume, très schématiquement, les flux financiers qu'il convient de mesurer pour apprécier les incidences budgétaires et fiscales liées à la création ou à l'évolution d'une structure intercommunale à fiscalité additionnelle :

(1) la mise en place de taux d'imposition découlant de la fiscalité additionnelle procure une recette pour l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI, soit ici un district ou une communauté de communes) ;

(2) le transfert de compétences à l'EPCI induit des économies budgétaires pour les communes ;

(3) les économies budgétaires communales peuvent permettre de minorer le produit fiscal attendu, et par conséquent de baisser les taux communaux ;

(4) mais la baisse des taux communaux doit se faire en respect des mécanismes de liens entre les taux, d'où des effets induits qui peuvent profiter aux catégories "protégées" de contribuables (redevables à la taxe professionnelle et à la taxe sur le foncier bâti) ;

(5) la baisse des taux communaux entraîne une diminution de "l'effort fiscal", lequel indicateur, utilisé pour la détermination de certaines dotations d'État, peut alors avoir une évolution préjudiciable quant au montant des dotations allouées aux communes ;

(6) et ce, alors qu'à l'inverse, l'EPCI bénéficie d'une DGF intercommunale.

En résultent pour les communes, les égalités suivantes :

(a) lorsque la diminution des taux communaux (3) est équivalente, taxe par taxe, à l'institution de taux additionnels (1), il y a "neutralité fiscale" ;

(b) lorsque la moindre dépense au niveau communal (2) compense les baisses de recettes -(3), (4) et (5)- il y a "neutralité budgétaire".

L'existence d'une neutralité fiscale (a) et d'une neutralité budgétaire (b) est bien évidemment de nature à favoriser, toutes choses égales par ailleurs,

l'assentiment des conseils municipaux en faveur du processus intercommunal envisagé (création ou évolution).

Très souvent, le souci d'obtention des neutralités conduit à envisager un flux financier complémentaire (7) institué par l'EPCI au profit des communes. Ce type de flux pose deux types de problèmes : un problème de nature réglementaire et un problème au regard de l'esprit même de la coopération.

Sur le plan réglementaire, de tels flux sont, au mieux, tolérés. En effet, les services de l'État appréhendent tout flux budgétaire émanant de l'EPCI et profitant aux communes comme un pur mécanisme d'optimisation de la DGF intercommunale (il faut savoir que, d'une part, la DGF intercommunale est d'autant plus importante que les taux additionnels sont élevés, et que, d'autre part, l'existence d'un tel flux accroît le besoin fiscal de l'EPCI et donc les taux additionnels). Dans la pratique, il faut alors savoir prévoir certains "habillages" ...

Au regard de l'esprit même de la coopération, le danger est qu'une volonté trop affirmée de neutralité nie la logique de solidarité induite par le fiscalité additionnelle. Logique de solidarité qui, rappelons-le, repose sur une participation de chaque territoire communal au budget intercommunal au prorata de la richesse fiscale qui s'y trouve.

Au niveau intercommunal, il s'agit de recadrer le procès, désormais traditionnel, reposant sur l'idée selon laquelle les incitations financières, au premier rang desquelles la DGF intercommunale, ont conduit à une dynamique de coopération artificielle parce que non accompagnée d'une véritable volonté de mener à bien un projet de développement commun.

Certes, certains montages astucieux ont permis un temps aux plus malins de profiter de subsides nationaux sans que la soi-disant coopération aille au delà d'un habile système de refacturations de services entre les communes et la structure intercommunale en question.

Mais, à notre sens, il n'y a aucune ambiguïté possible : les incitations financières ne peuvent constituer un moteur de la dynamique intercommunale. Par contre, elles sont indispensables pour nourrir le système. Sans un tel flux (6), il n'y a plus d'huile dans la mécanique : les calculs conduisent alors à des éclairages financiers qui seraient tout bonnement imprésentables devant les conseils municipaux demandeurs !

III. LES ÉCLAIRAGES FINANCIERS DANS L'ÉLABORATION DES ARGUMENTAIRES

Les argumentaires en faveur de la mise en place ou de l'évolution des structures intercommunales reposent sur une alchimie entre la séduction et la tranquillisation. Grossièrement, la séduction s'opère au niveau intercommunal tandis que c'est chaque commune, individuellement, qu'il convient de rassurer.

Rapidement, on peut rappeler quelques uns des axes de la séduction :

- rapprocher l'aire d'organisation des politiques publiques locales et l'aire vécue par les habitants et les entreprises (et autres références à la dimension géographique de la problématique intercommunale) ;
- bénéficier d'économies d'échelles dans la production du service rendu ou dans la prise en charge d'un investissement (et autres références à la dimension économique de la problématique intercommunale) ;
- légitimer un interlocuteur supra-communal dans une situation de concurrence régionale et extra-régionale (et autres références à la dimension politique de la problématique intercommunale).

Quant à l'axe financier (faire bénéficier le territoire intercommunal de plus de ressources émanant du contribuable national), nous en avons vu les limites.

Relativement peu pertinente dans le registre de la séduction, la dimension financière devient, à l'inverse, prégnante dans le registre de la tranquillisation. Les éclairages financiers voisinent alors avec les éclairages juridico-politiques (problématique de la dépossession de pouvoirs communaux) pour rassurer :

- les communes les plus pauvres, à qui il convient de démontrer que l'intercommunalité à fiscalité additionnelle contribue bien à mettre en place une solidarité financière au sein du territoire intercommunal ;
- les communes les plus riches, à qui il convient de démontrer en quoi l'intercommunalité est une forme efficace de pérennisation de la richesse fiscale accumulée ;
- les communes les plus grandes, à qui il convient de démontrer que l'intercommunalité est bien une réponse en faveur d'une plus grande équité dans le financement des charges de centralité ;
- les communes les plus petites, à qui il convient de démontrer que l'intercommunalité est une opportunité pour que soient réalisés des équipements d'une envergure que leur surface financière ne leur permettrait pas.