

L'intercommunalité, d'une coopération financière politiquement intéressée à une coopération territoriale financièrement contrainte ?

**Etude de l'impact de la fiscalité sur l'intégration intercommunale à
l'aune de la réforme fiscale de 2010.**

Mémoire de fin d'études réalisé dans le cadre du Master 2 professionnel « *Management du secteur public : collectivités et partenaires* » Spécialité « *Gestion et Pilotage financier* » par

Blandine FORTIN

Soutenu le 3 septembre 2010 devant,

Christian DEBIEVE, Directeur général adjoint des services de la ville de Montélimar, Président du Jury,

Pascal FORTOUL, Directeur général des services de la Communauté d'agglomération de Pays vironnais, Directeur de mémoire,

Sophie TRONTIN BERTHAUD, Directrice des finances de la Communauté d'agglomération du Pays vironnais, Maître de stage.

Remerciements

Je souhaite remercier toutes les personnes qui ont participé à la réalisation de cette étude, et tout particulièrement :

Pascal FORTOUL, directeur de ce mémoire et Directeur général des services de la Communauté d'agglomération du Pays voironnais, pour son intérêt et implication dans ma formation, mais aussi son aide précieuse ;

Sophie TRONTIN BERTHAUD, maître de stage et Directrice des finances de la Communauté d'agglomération du Pays voironnais, qui m'a permis de découvrir l'univers des finances locales et de faire un premier pas dans le monde territorial ;

Olivier NYS, Directeur général des services de la Ville et Communauté d'agglomération de Reims, pour m'avoir permis d'enrichir et de préciser cette étude par un second stage.

Christian DEBIEVE, Président du jury et Directeur général adjoint des services de la Ville de Montélimar, pour sa participation à ce travail.

Index des abréviations.

- AC : attribution de compensation
- ADGCF: Association des Directeurs Généraux des Communautés de France.
- CAPV: Communauté d'agglomération du Pays voironnais
- CAR: Communauté d'agglomération de Reims
- CET: Contribution économique territoriale
- CELCT : Commission locale d'évaluation des charges transférées
- CVAE: Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises
- CFE: Cotisation foncière des entreprises.
- DSC: Dotation de solidarité communautaire.
- DGF : Dotation globale de fonctionnement.
- EPCI: Etablissement public de coopération intercommunale.
- PFF : Pacte financier et fiscal
- PT : Projet de territoire
- TP : Taxe professionnelle.
- TPU : Taxe professionnelle unique.
- SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique.
- SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple.

Sommaire

Introduction	7
Partie I. La fiscalité, levier originel de promotion de l'intercommunalité, risque aujourd'hui de pénaliser sa consolidation au sein du bloc local.....	16
I. Le levier fiscal a permis l'essor de l'intercommunalité en incitant les communes à se regrouper et en dotant les EPCI à fiscalité propre de recettes dynamiques.....	18
A. Un essor quantitatif et qualitatif de l'intercommunalité traduit en termes fiscaux.....	19
B. La fiscalité a exercé un effet levier sur le développement de l'intercommunalité.....	37
II. La fiscalité intercommunale nouvellement réformée crée des tensions dans les relations financières au sein du bloc local.....	51
A. La réforme de la taxe professionnelle fait perdre ses ressources dynamiques à l'intercommunalité.....	52
B. Le contexte économique contraint aboutit à revoir les relations financières entre communes et EPCI.....	66
Partie II. Seule une consolidation globale des relations financières entre communes et EPCI peut permettre de redonner à l'intercommunalité sa vocation originelle : la réalisation d'un projet de territoire.....	77
I. Le Pacte financier et fiscal, un outil global de la nécessaire clarification des relations entre communes et EPCI.....	79
A. Le Pacte financier et fiscal est un levier de consolidation des relations financières entre communes et EPCI devenu incontournable.....	79
B. Le Pacte financier et fiscal reste toutefois un outil délicat à mettre en œuvre et sujet à controverses.....	97

II. Le projet de territoire, le préalable politique au retour d'une intercommunalité réellement intégrée et financièrement saine.	108
A. Le Projet de territoire traduit la volonté politique préalable d'intégration forte d'un territoire, reposant la question de la vocation d'être de l'intercommunalité.	108
B. La naissance d'un Pacte territorial consolidé renforce la raison d'être de l'intercommunalité : le Projet de territoire.	119
Conclusion.....	130
Annexes.....	132
Bibliographie.....	143
Table des illustrations.....	146
Table des matières.....	148

Introduction

« *L’intercommunalité est un combat dont le pacte financier et fiscal est l’arme* »¹. Cette phrase prononcée lors des Universités d’été de l’Association des directeurs généraux des communautés de France par son président, Pascal FORTOUL, illustre la consubstantialité entre le levier financier et le développement du fait intercommunal en France.

En effet, comme le soulignent les chercheurs Thomas FRINAULT et Hélène REIGNIER², la loi d’airain de l’intercommunalité française consiste en ce que les avancées de la coopération intercommunale ne se réalisent pas au détriment des communes membres. Si la recherche s’est attachée à en détailler les leviers politiques et institutionnels, les leviers financiers et fiscaux font encore l’objet de peu d’études. Pourtant, dans le contexte actuel de réforme de la fiscalité locale au travers de la suppression de la taxe professionnelle actée par la loi de finances initiales pour 2010, les relations financières au sein de ce bloc local constituent un biais central pour éclairer les considérations présidant au renforcement de l’intégration communautaire.

Rappel sur l’historique de l’intercommunalité³.

Cette intégration communautaire est le fait d’une « révolution silencieuse »⁴ qui a débuté dès la fin du XIX^{ème} siècle avec la création des accords et des conférences intercommunales, mais surtout l’institution des syndicats intercommunaux à vocation unique par la loi du 22 mai 1890. Cette intercommunalité de « gestion » reposait sur la simple association de communes mettant en commun des moyens leur permettre d’assumer des obligations qu’elles ne pouvaient tenir seules. Reste que le

¹ Intervention de Pascal FORTOUL, DGS de la Communauté d’agglomération du Pays voironnais et Président de l’ADGCF, lors des Universités d’été 2010 de l’ADGCF, portant sur « Pacte financier et fiscal, mutualisation, les rendez-vous de l’intercommunalité avec son avenir ».

² *Une solidarité “envers” et “entre” les communes*, T. Frinault et H. Reignier, Pouvoir locaux n° 85 II, 2010.

³ *L’intercommunalité à fiscalité propre*, Philippe Dallier, Rapport d’information fait au nom de l’Observatoire de la décentralisation, 2006.

⁴ Ibid.

véritable acte de naissance de l'intercommunalité dite de « projet », que nous connaissons aujourd'hui, est plus tardif et prend ses sources dans l'ordonnance du 5 janvier 1959 créant les districts, puis la loi du 31 décembre 1966 instituant les communautés urbaines. L'intercommunalité sort en effet renforcée en 1959 avec l'instauration des compétences obligatoires et le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour la création d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI). Plus ambitieuse, cette étape permet de resserrer les liens au sein du couple local en ajoutant un but supplémentaire aux intercommunalités. Ces établissements à fiscalité propre continuent de reposer sur le principe selon lequel ils permettent de « **faire mieux et à moindre coût ensemble**, ce que les communes seules ne peuvent faire ou font moins bien et à un coût plus élevé »⁵. Mais le cœur de leur existence réside alors dans « **le projet** » commun entre les communes membres. Par cette dernière dimension, l'intercommunalité renforce la cohésion au sein du niveau local et apparaît comme un compromis à l'échec des fusions de communes organisées par la loi du 16 juillet 1971, dite loi Marcellin. Par la suite, la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, qui pose les trois fondements de cette nouvelle intercommunalité. Elle crée en effet les communautés de communes et les communautés de villes en leur fixant les compétences obligatoires que sont le **développement économique** et **l'aménagement du territoire**, et en leur assurant un financement par la **taxe professionnelle unique**.

Reste que la loi engageant l'essor du fait intercommunal est celle du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite **loi « Chevènement »**, qui va rationaliser et accélérer le processus d'intégration intercommunale. En effet, cette loi consacre la suppression de certaines communautés au profit des trois structures principales que sont la « **communauté urbaine** », la « **communauté de communes** » et la « **communauté d'agglomération** » nouvellement créée, et propose de favoriser les EPCI à fiscalité propre au détriment des syndicats de communes.

La vocation d'être de l'intercommunalité.

La loi Chevènement augure donc du passage de l'ancienne intercommunalité de gestion à la nouvelle intercommunalité de projet, plus intégrative. Ce passage en douceur vers des coopérations plus intégrées fait suite à l'impossibilité de limiter l'émiettement communal français, constitué d'un ensemble hétérogène de plus de 36 700 communes, par des politiques de fusion. Il était censé découler

⁵ Ibid.

tout naturellement de la tradition séculaire de coopération intercommunale par les syndicats. Or il s'agit en fait d'un changement, non de degré, mais bien de nature de l'intercommunalité en France.

Ainsi, si l'intercommunalité conserve sa vocation première, qui est de permettre **le dépassement du territoire communal pour rationaliser la dépense publique**, elle prend une tournure plus ambitieuse, mais potentiellement antinomique : celle consistant à porter **l'avenir d'un territoire autour d'un projet commun** aux communes membres de l'EPCI, dont les divergences étaient censées s'estomper par là-même. L'objectif confié par la loi de 1992 aux intercommunalités concerne en effet « le développement de l'aménagement d'un territoire géographiquement et économiquement cohérent »⁶.

L'intercommunalité aujourd'hui.

Cette révolution silencieuse de l'intercommunalité de gestion à l'intercommunalité de projet a cependant opéré une réelle révolution par l'accroissement du fait intercommunal ces dernières années. En effet, l'intercommunalité semble être dans **un mouvement d'autonomisation** par rapport à des communes, face auxquelles elle était censée rester subordonnée. Par les compétences qu'elle exerce et les politiques qu'elle mène, l'intercommunalité semble se substituer aux communes pour l'organisation du territoire, en termes d'aménagement mais aussi de services à la population. Il peut alors en résulter une inversion progressive du lien entre EPCI et communes, inversion que le contexte actuel de cette étude semble favoriser.

Cette étude prend en effet corps dans **un contexte de réforme tant fiscale qu'institutionnelle tenant à renforcer le fait intercommunal** :

- Sur le plan fiscal, la réforme de la taxe professionnelle engendre une nouvelle répartition de la fiscalité au sein du bloc local, et opère une diversification des recettes fiscales des intercommunalités, alliant impôt économique et impôts ménages ;
- Sur le plan institutionnel, l'achèvement d'une carte intercommunale intégrée est en cours par les possibilités de regroupements intercommunaux « autoritaires » sous l'égide du Préfet, et les projets tenant à la fusion d'intercommunalités et à la création de métropoles aux compétences renforcées. En outre, ceci se traduit sur le plan politique par une visibilité accrue de l'intercommunalité dans le jeu démocratique introduite par le fléchage des élus communautaires lors des élections municipales.

⁶ Ibid.

Le périmètre de l'étude.

Il ressort ainsi **que l'intercommunalité tient d'une double conception**, juridique et politique. Au plan juridique et institutionnel, l'intercommunalité est un établissement public régi par les principes de spécialité et d'exclusivité. De ce fait, elle suppose une séparation stricte des compétences de l'EPCI de celles des communes membres, la délimitation se faisant par la définition d'un intérêt communautaire. Toutefois, sur le plan politique, l'EPCI suppose, pour sa création, une volonté de coopération entre les communes membres, autour d'un projet commun impliquant un rapprochement politique de ces dernières, au-delà de la question des compétences à proprement parler.

En fonction de ce degré de coopération souhaité, **l'intercommunalité peut prendre différentes formes** : une intercommunalité de gestion avec les syndicats (SIVU et SIVOM) ou une intercommunalité de projet avec les Communautés (communautés de communes, d'agglomération ou communautés urbaines), reposant sur différents régimes fiscaux.

Cette fiscalité est ici entendue dans une acceptation large, puisque du choix de la fiscalité intercommunale découlent des relations financières spécifiques impactant les budgets, et donc les moyens d'action, des intercommunalités. Ce terme reprendra donc sa conceptions stricte en termes d'impôts directs locaux (taxe professionnelle et sa réforme, et impôts ménage : taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, et taxe foncière sur les propriétés non bâties. Mais elle comprendra aussi par extension, le double jeu de relations financières qui en découle : soit avec l'Etat (par le biais des dotations), soit entre l'EPCI et ses communes membres (par le biais des reversements réciproques : attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire, et fonds de concours).

- ⇒ Au regard de l'évolution du fait intercommunal vers le développement d'une intégration communautaire forte voulue par le législateur, **la présente étude fait le choix de se concentrer sur les catégories d'intercommunalités les plus intégrées que sont les EPCI, et principalement ceux à fiscalité propre**, puisque le cœur de la réforme fiscale actuelle emporte des conséquences sur les intercommunalités à TPU.

Enjeux de l'étude.

La présentation de l'état actuel du fait intercommunal souligne que l'intercommunalité est aujourd'hui à un **double tournant** :

- D'une part, elle va devoir faire face à une **raréfaction de la ressource**, qui a été jusqu'alors le levier de son développement. Ces ressources vont en effet être contraintes sur le plan structurel par l'impact de la réforme de la taxe professionnelle, mais aussi sur le plan conjoncturel par la crise économique.
 - D'autre part, elle se situe aussi dans un **contexte institutionnel en pleine mutation**. La réforme territoriale entend à cet égard revoir la répartition des compétences locales, et notamment renforcer l'échelon intermédiaire que sont les intercommunalités, en les politisant (par le fléchage lors des élections municipales) et en tentant de renforcer leur cohérence avec le territoire (achèvement de la carte intercommunale et création des métropoles).
- ⇒ Ce double tournant pose alors **la question de l'avenir de l'intercommunalité et de la nouvelle structuration du paysage intercommunal** : va-t-on vers une intensification des coopérations communales au profit de l'intercommunalité (par la mutualisation des moyens dans une logique de développement du territoire à l'échelle nationale et européenne) ou à l'inverse vers un repli des communes sur elles-mêmes en termes de finances et de compétences ?

Problématique de l'étude.

La ressource publique a été le fondement principal de l'essor de l'intercommunalité depuis 1999 du fait du dynamisme des dotations de l'Etat et des bases fiscales. Or aujourd'hui, le contexte économique (la crise), financier (l'évolution de la dette publique dont celle des EPCI) et fiscal (la réforme de la TP) aboutit à une raréfaction globale de la ressource publique. Cette évolution va poser **les nouvelles bases de la consolidation de l'intercommunalité** en France qui se trouve alors au chemin de deux alternatives :

- soit en engageant **un mouvement de repli des compétences des EPCI** à hauteur de la réduction de leurs ressources, ;
- soit en offrant l'occasion aux structures intercommunales de **repenser leurs actions et leur vocation** afin d'optimiser, tant l'utilisation de la ressource publique que ses sources, par une action ciblée en faveur du développement du territoire.

Démarche méthodologique de l'étude.

Les éléments de réponse apportés dans la présente étude, reposent essentiellement sur **une analyse empirique et comparative de la situation financière d'EPCI** effectuée lors de mon stage dans deux structures distinctes. Ces deux principaux supports n'entendent pas donner un éclairage exhaustif de la situation financière des intercommunalités, mais présentent l'intérêt de se fonder sur deux structures aux caractéristiques distinctes :

- d'une part, la Communauté d'agglomération du Pays voironnais :

Elle regroupe 34 communes, avec une population totale d'environ 92 000 habitants. La ville centre y a un poids faible en représentant 23% de cette population. Cette coopération communale, qui existe depuis 1974, a connu différentes formes juridiques: Syndicat Mixte d'Aménagement du Pays Voironnais en 1974, puis Communauté de Communes en 1994 et finalement Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais en 2000 avec le passage en taxe professionnelle unique. Elle est donc fondée sur une tradition intercommunale ancienne, avec une prépondérance historique de la logique de territoire, puisque elle a été créée pour affirmer le territoire du Pays voironnais comme pôle d'« équilibre » face à la métropole grenobloise toute proche.

- d'autre part, la Communauté d'agglomération de Reims :

Celle-ci regroupe 6 communes pour une population de 220 000 habitants, dont 83% sont des habitants de la ville centre. Issue du district créé en 1964, l'agglomération rémoise s'est transformée en Communauté de communes au 1er janvier 2002. Elle fonctionne depuis le 1er janvier 2004 comme une Communauté d'agglomération soumise au régime de la taxe professionnelle unique (TPU). Les services de la ville centre et de l'agglomération ont été de nouveau mutualisés au 1er mai 2009, après une période de distinction en 2002, passage du district en communauté de communes. Si la tradition de coopération est là aussi ancienne et semble plus intégrée du fait de la mutualisation, il n'en reste pas moins que cet EPCI demeure faiblement engagé dans une logique territoriale intégrative. En effet, il n'existe ni projet de territoire ni pacte financier guidant la stratégie de l'EPCI, auquel peu de compétences ont été transférées, outre les compétences historiques. De plus, les communes membres restent réticentes face au poids prépondérant de la ville centre au sein de l'agglomération et au risque d'instrumentalisation qui en découle.

De plus, les missions réalisées au cours de ce stage permettent d'élargir le champ d'études puisqu'un **rapport** s'appuyant des éléments de parangonnage a été **réalisé pour la ville de Reims, portant sur «la solidarité intercommunale et ville centre : l'analyse comparée du cas rémois »**.

En outre, cette étude est aussi alimentée par des **pratiques innovantes et de retours d'expériences de d'autres établissements de coopération** ; éléments qui ont été collectés soit par le biais de questionnaires dans le cadre de l'étude comparative susmentionnée, soit lors de la participation aux Universités d'été 2010 de l'ADGCF portant sur « Pacte financier et fiscal, mutualisation ... les rendez-vous de l'intercommunalité avec son avenir », participation qui a débouché sur la rédaction des actes de ce colloque.

➔ **Hypothèse centrale de l'étude**

Aussi, à la lumière de ces éléments de terrain, il semble ressortir que le levier financier et fiscal tient une place prépondérante, tant dans le passé que dans l'avenir de l'intercommunalité. La présente étude entend en effet démontrer que **les leviers fiscaux et financiers, hier vecteurs de promotion de l'intercommunalité, tant en faveur de la création d'EPCI que de l'essor des politiques intercommunales, et qui aujourd'hui doivent faire face à un contexte économique contraint, constituent le facteur d'une intégration renforcée des EPCI autour d'un projet de territoire resserré.**

⇒ *Dimension descriptive de l'hypothèse.*

En effet, cette hypothèse se fonde sur le constat de l'essor des intercommunalités depuis la loi Chevènement du 12 juillet 1999, qui a mis en place une DGF bonifiée pour les intercommunalités optant pour le régime de la fiscalité unique. En effet, si depuis le début des premières mesures en faveur de la coopération intercommunale intégrée (1966), seulement 1000 EPCI ont été créés (Communautés urbaines et districts), dont 466 à fiscalité propre à partir de son instauration par la loi de 1992, ce nombre est passé à 1680 en 1999, et plus de 2600 en 2010. En outre, depuis lors, tant les structures que leurs compétences n'ont cessé de se développer. Ainsi, le poids de la masse salariale des EPCI s'est-il accru tandis que les compétences non obligatoires se sont diversifiées, les EPCI en ayant sept en moyenne.

⇒ *Dimension explicative de l'hypothèse.*

Toutefois, cette phase d'expansion, tant qualitative que quantitative, des EPCI semble aujourd'hui être derrière nous. En effet, cet essor du fait intercommunal ne semble pas coïncider avec les principes

originels de l'intercommunalité, que sont le développement économique et l'aménagement du territoire. Cet essor peut aussi trouver sa source dans des éléments purement financiers de trois ordres :

- La dotation globale de fonctionnement qui est bonifiée pour les EPCI passant à la fiscalité intégrée que représente la fiscalité unique. Ainsi celle-ci a-t-elle cru de près de 300% entre 1998 et 2008⁷.
- La taxe professionnelle unique dont le supplément de recettes fiscales (par rapport à l'année de passage en taxe professionnelle unique) constitue le cœur des recettes intercommunales, a connu une évolution dynamique depuis 1998 jusqu'en 2007 environ (une croissance de 120% depuis 2000 du produit, passant de 2 500 millions d'euros à 5 550 millions d'euros).
- La part prégnante de la dotation de solidarité communautaire reversée aux communes, qui est le premier poste de dépenses des budgets communautaires témoigne que l'EPCI a été utilisé comme levier pour renforcer les ressources communales, et moins pour lui-même.

⇒ *Dimension prescriptive de l'hypothèse.*

Aussi aujourd'hui face à un moindre dynamisme de la ressource intercommunale du fait conjoncturel de la crise économique, et structurel de la réforme de la taxe professionnelle, on peut craindre que, les leviers d'essor de l'intercommunalité ayant disparu, tant les compétences intercommunales que les structures intercommunales en elles-mêmes n'en pâtissent. Toutefois, une vision plus optimiste, qui semble aller de paire avec les pratiques en émergence des EPCI, tend à conclure au contraire à un nouvel avenir pour l'intercommunalité. Fondée sur une ressource contrainte, celle-ci va devoir apprendre à optimiser l'allocation de sa recette, mais aussi à développer les bases de cette dernière. On peut alors penser, la réforme territoriale aidant, que **le levier financier contraint va être l'occasion pour les intercommunalités de se recentrer sur des politiques publiques prioritaires**. Cette priorisation de l'action intercommunale ne peut passer que par une réelle adéquation avec les besoins spécifiques de chaque territoire intercommunal, traduite par une volonté politique affirmée. **Aussi les EPCI renoueront-ils avec leur vocation originelle : une vision partagée de l'avenir d'un territoire au service des populations qu'il comprend**. Une telle évolution permettra ainsi de retisser le lien entre la conception juridique et structurelle de l'intercommunalité d'une part, et sa conception éminemment politique d'autre part ; le « fléchage » des conseillers communautaires lors des élections municipales pouvant en être les prémices.

⁷ Chiffres de la Direction générale de la comptabilité publique.

Cette nouvelle conception d'une intercommunalité recentrée sur les besoins de son propre territoire impose pour sa mise en œuvre là aussi un passage par le levier financier et fiscal, comme en témoigne l'émergence de deux outils de pilotage au sein des EPCI, composant d'un ***Pacte territorial*** :

- ***Les Pactes financiers et fiscaux***, outil stratégique pluriannuel ayant vocation à permettre aux EPCI d'avoir les moyens de leurs ambitions, par un accord formalisé entre communes et EPCI sur leurs relations financières et la coordination de leurs politiques fiscales respectives.
- ***Le Projet de territoire***, document stratégique pluriannuel fixant les priorités politiques pour le territoire, déclinées en actions concrètes, d'où découlera une allocation stratégique de la ressource, dont les modalités sont définies dans le Pacte.

⇒ Ainsi, si la fiscalité, entendue dans une acception large, a été le levier originel de l'essor de l'intercommunalité, il semble qu'aujourd'hui le contexte économique et financier aboutisse à une raréfaction de la ressource locale, potentiellement préjudiciable à la pérennisation des intercommunalités (***Partie I***). Toutefois, ce contexte peut aussi être l'occasion d'une mise à plat des relations financières entre communes membres et EPCI, permettant de recentrer l'action intercommunale sur sa vocation première : la réalisation d'un projet de territoire (***Partie II***).

Partie I.

La fiscalité, levier originel de promotion
de l'intercommunalité,
risque aujourd'hui de pénaliser sa
consolidation au sein du bloc local.

La fiscalité, loin d'être un simple vecteur de financement de l'action publique, est un outil traditionnel dans la mise en œuvre des politiques publiques, qu'elles soient économiques ou non. Ayant, selon les cas, des effets incitatifs (tels les prêts à taux zéro pour encourager les primo accessions) ou désincitatifs (comme la fiscalité verte, ou le projet de taxe carbone), le levier fiscal permet d'orienter les politiques publiques sectorielles ou institutionnelles. C'est d'ailleurs sous ce dernier aspect que la fiscalité entretient un lien historique étroit avec l'intercommunalité.

En effet, seules les incitations fiscales instaurées en 1999 ont permis de donner un souffle nouveau à l'intégration intercommunale en dotant les EPCI de ressources dynamiques, par le biais de dotations d'Etat et d'une fiscalité aux bases connaissant de fortes évolutions (**I**). Toutefois, la réforme de la taxe professionnelle, instituée par la loi de finances initiales pour 2010, cumulée aux retombées de la crise économique débutée en 2007, aboutit à une refonte globale des ressources intercommunales. Ceci va en effet créer des tensions au sein du bloc local, tant du fait de la raréfaction consécutive de la ressource, que des nouvelles stratégies de développement et de financement qui en découlent. (**II**).

I. Le levier fiscal a permis l'essor de l'intercommunalité en incitant les communes à se regrouper et en dotant les EPCI à fiscalité propre de recettes dynamiques.

Suite à l'échec des fusions de communes fondées sur le volontariat prévues par la loi du 16 juillet 1971 dite loi Marcellin, le vecteur du développement de l'intercommunalité a changé en enrichissant ce volontariat par des incitations financières. C'est ce vecteur, initié par la loi Chevènement du 12 juillet 1999, qui prévaut encore aujourd'hui dans le paysage intercommunal sous deux aspects :

- **D'une part, le régime juridique, et donc fiscal, des différents types de coopération intercommunale, diffère selon le degré d'intégration** ; le régime de la fiscalité propre en constituant l'aboutissement, tant sur le plan de la structure, que sur le niveau de compétences dévolues. (A)
- **D'autre part, la fiscalité a été conçue pour avoir un effet incitatif en faveur de regroupements de communes à forte intégration**, que ce soit par les impôts locaux dévolus aux intercommunalités, que par les relations corrélées entre l'EPCI et l'Etat d'un côté, et l'EPCI et ses communes membres de l'autre (B).

A. Un essor quantitatif et qualitatif de l'intercommunalité traduit en termes fiscaux.

Principalement depuis 1999 et la loi Chevènement précitée, l'intercommunalité a connu un double essor. D'une part sur le plan quantitatif, le nombre d'EPCI nouvellement créés, ou passant à une structure plus fortement intégrée, a augmenté (1). D'autre part, sur le plan qualitatif, les ressources des intercommunalités ont cru fortement, leur permettant de développer leurs moyens et d'assurer un plus grand nombre de compétences avec de fortes exigences qualitatives (2).

1. L'augmentation du poids des EPCI dans le bloc local et l'essor d'une fiscalité adaptée aux projets de territoire.

Sur le plan quantitatif, l'essor de l'intercommunalité s'est traduit sous deux angles : d'une part une augmentation du nombre et du poids des EPCI dans le paysage institutionnel français (a) et d'autre part une variété des structures intercommunales, dont les statuts juridiques et fiscaux, permettent une forte corrélation avec le projet politique issu la volonté de coopération (b).

a) Le poids quantitatif et financier croissant des EPCI au sein du bloc local⁸.

➤ Un nombre d'EPCI à fiscalité propre en forte augmentation depuis 1999.

- **Sur un plan purement quantitatif tout d'abord, le succès de l'intercommunalité à fiscalité propre** par la loi de 1999 découle de deux constats⁹ :
 - D'une part, le nombre de groupements a cru de 10% entre 1999 et 2000, puis de 8% entre 2001 et 2004, avant d'être limité à 0,5% en moyenne par an depuis 2007. Ceci traduit bien l'effet levier de la loi de 1999, qui a abouti progressivement à achever la carte intercommunale.

⁸ Chiffres issus des documents de travail de Stratorial finances. Le bloc local regroupant les communes et leurs groupements.

⁹ Pour plus de détail, cf. Annexe 2 les grands chiffres de l'intercommunalité.

- D'autre part, le nombre de groupements à TPU a augmenté de 175% en 2000, puis de 70% en 2001 avant de passer à une croissance inférieure à 3% annuellement à partir de 2007. Ceci traduit bien la montée en puissance d'une intercommunalité fortement intégrée suite à la loi Chevènement.

Ainsi, depuis 1972, le nombre d'EPCI à fiscalité propre est passé de 9 Communautés urbaines à 2 460 EPCI aujourd'hui, dont plus de 1 800 à partir de 1999. Aujourd'hui, la carte intercommunale est donc quasiment achevée, puisqu'au 1^{er} janvier 2010, 95% des communes relève d'un EPCI à fiscalité propre, soit 90% de la population. Si la communauté de communes reste la catégorie la plus courante (avec 2 400 EPCI sur un ensemble de 2 611 EPCI), elle regroupe toutefois un nombre équivalent d'habitants que les Communautés d'agglomération (respectivement 22 et 27 millions d'habitants), ce qui traduit la prééminence de la structure d'agglomération en milieu urbain.

- **Par ailleurs, l'évolution du régime fiscal des Communautés traduit la montée en puissance de la fiscalité unique depuis 1999.**

Depuis la loi Chevènement souhaitant renforcer l'intégration fiscale des EPCI en les dotant d'une taxe professionnelle unique, ce régime prend le pas sur la fiscalité additionnelle, originellement de droit commun. En effet, si les EPCI à TPU représentaient seulement 6% des EPCI à fiscalité propre en 1999, leur nombre est passé à 17% dès 2000, du fait de la création de communautés à TPU et du passage de certaines communautés de la fiscalité additionnelle à la fiscalité unique. Aujourd'hui, les EPCI à TPU sont équivalents en nombre aux EPCI à fiscalité additionnelle (soit 1 300) mais ils représentent 46 millions d'habitants, soit 70% de la population regroupée en intercommunalité, et concernent 17 000 communes.

Outre ce poids quantitatif, le succès de l'intercommunalité se lit au regard des budgets locaux.

➤ *La part croissante des EPCI dans les finances du bloc local..*

Le poids financier croissant des EPCI peut être appréhendé sous trois angles.

- **L'évolution des recettes de fonctionnement des EPCI traduit leur part croissante dans les recettes du bloc local.**

En effet, entre 1999 et 2009, les recettes des EPCI sont passées de 8 à 27 milliards d'euros, soit une progression de 33%, tandis que les recettes des communes évoluaient de 56 à 70 milliards d'euros (soit + 20%). Or la part des recettes revenant aux EPCI dans les recettes du bloc local a cru de manière prépondérante en passant de 12% à 30% sur cette période. Ceci s'explique en partie par

l'accroissement des dotations de l'Etat versées aux EPCI (suite au régime fiscal et à l'augmentation de la population membre d'un EPCI).

- **La part croissante des dépenses de fonctionnement des EPCI dans les dépenses du bloc local conforte leur développement.**

Sur la période 1999-2009, les dépenses de fonctionnement des EPCI sont passées de 6,7 à 24 milliards d'euros, soit une progression de 250%, tandis que celles des communes ont évolué de 47 à 60 milliards, soit une hausse de 27% seulement. Ainsi les EPCI sont-ils à l'origine de près de 30% des dépenses du bloc local, soit le double qu'en 1999.

- **En outre, le produit fiscal perçu par les EPCI témoigne aussi de leur poids croissant au sein du bloc local.**

A cet égard, le produit fiscal perçu par les EPCI est passé de 7 500 à 13 000 milliards d'euros entre 2001 et 2008, soit une progression de 85%, tandis que celui perçu par les communes, qui reste certes supérieur, a connu une moindre évolution de 23 600 à 26 500 milliards d'euros, soit une hausse de seulement 12%. Dès lors la part du produit fiscal perçu par les EPCI au sein des recettes fiscales du bloc local, est-elle passée de 24% à 33%, en lien avec le poids des recettes et dépenses de fonctionnement des EPCI au sein du bloc local.

Mais, au-delà de ces aspects quantitatifs, le levier fiscal a aussi un lien qualitatif avec le développement de l'intercommunalité.

b) Une variété des structures intercommunales adaptables au projet de territoire et dont les régimes fiscaux privilégient les coopérations fortement intégrées.

La coopération intercommunale est multiple, tant par la diversité des structures juridiques qu'elle peut prendre, que par les compétences qui peuvent lui être transférées. Le choix du statut de coopération est éminemment politique et dépend des projets politiques qui président à la volonté de coopération, en fonction des besoins et des traditions spécifiques de chaque territoire. Toutefois, une classification peut être proposée en fonction du degré d'intégration de la coopération. On peut alors constater la forte corrélation entre ce degré d'intégration « institutionnel » et le régime fiscal qui lui est associé. Ainsi deux grandes catégories de coopération aux vocations distinctes peuvent être évoquées :

- D'une part, **l'intégration dite associative**, qui regroupe les syndicats à vocation à organiser la gestion commune d'un service ou d'un équipement utilisé par l'ensemble des communes membres. Coopération à faible degré d'intégration, sa fiscalité n'a donc pour but que d'assurer le financement desdits services ou équipements, et ces EPCI sont dits sans fiscalité propre.
- D'autre part, **l'association dite fédérative**, qui concerne les communautés, est issue d'une volonté politique intégrative plus forte, puisqu'il s'agit d'unir des communes autour d'un projet commun pour la globalité du territoire intercommunal, et du principe de solidarité entre ses membres. De ce fait, leurs régimes fiscaux, bien que revêtant plusieurs possibilités, traduisent cette forte intégration en dotant l'EPCI d'une fiscalité propre destinée à financer lesdits projets par des ressources directement intercommunales.

➤ *L'intercommunalité associative : des EPCI sans fiscalité propre dont les relations financières sont limitées au financement d'un service/équipement.*

Dans le syndicat, illustration de « l'intercommunalité associative », les communes se sont rassemblées pour gérer ensemble un service ou un équipement, principalement lié à la gestion des réseaux, dans le but de réaliser des économies d'échelle ou d'assurer un service d'une meilleure qualité face à une gestion individuelle. En général, ces syndicats exercent des compétences liées à l'eau (production, distribution), l'électrification, le ramassage scolaire, l'assainissement, ou encore les ordures ménagères.

- **Sur le plan fiscal, ce premier type de coopération est peu intégrateur.**

En effet chaque commune apporte sa contribution au fonctionnement du syndicat au prorata du bénéfice qu'elle retire de son existence. **Les notions de projets communs de territoire ou de solidarité sont donc peu présentes, ce qui se traduit sur le plan fiscal et financier par les contributions des communes membres au fonctionnement du syndicat.** La répartition, entre les communes, des charges liées à l'activité du syndicat quel qu'il soit (SIVU, SIVOM et syndicats mixtes) est inscrite dans ses statuts. Cette contribution des communes membres constitue une dépense obligatoire et peut prendre deux formes : soit des contributions budgétaires, soit des contributions fiscalisées.

Si **les contributions budgétaires** ne sont pas au cœur du sujet de cette étude, elles n'en restent pas moins centrales dans les relations entre les communes et leur EPCI. Elles permettent notamment d'éclairer la notion de répartition des charges entre EPCI et communes sur la question des charges de

centralité qui sera évoquée par la suite¹⁰. En effet, différents systèmes, qui peuvent être combinés, sont utilisés pour déterminer la quote-part de chaque commune. Si certains sont généraux (population, superficie, richesse exprimée par le potentiel fiscal de chaque commune), d'autres sont davantage liés à l'importance du service rendu par le syndicat (tel le nombre d'élèves, la largeur de la voirie par exemple). Aussi ces contributions budgétaires relèvent déjà d'une logique à l'œuvre dans les EPCI à fiscalité propre, qui doivent définir les critères de répartition des charges entre communes traduites, et qui se traduit par la dotation de solidarité communautaire (DSC) reversée aux communes, voire les fonds de concours.

Concernant les *contributions fiscalisées* qui sont plus directement au cœur de cette étude, celles-ci sont l'illustration d'une intégration un peu plus poussée. En effet, elles sont issues du vote, par l'assemblée délibérante du syndicat, d'un produit par commune que les services fiscaux vont répartir entre les contribuables communaux. Cette intégration n'est toutefois que minime puisque le syndicat n'a pas de pouvoir fiscal, ce dernier ne votant ni taux ni exonération.

- **Sur le plan politique, cette coopération est toutefois souvent le prélude à une intégration plus poussée, voire fédérative.**

L'histoire de la coopération intercommunale rémoise s'inscrit pleinement dans ce schéma, mais d'une manière plus contrainte, puisque elle est issue d'un district créé en 1964, qui a dû se transformer en Communauté de communes au 1er janvier 2002, suite à la suppression de ces derniers par la loi Chevènement.

Il en va de même au Pays voironnais mais dans une logique positive où la coopération a débuté en 1974 par un Syndicat Mixte d'Aménagement du Pays Voironnais, transformé en Communauté de Communes en 1994, pour renforcer son rôle de « pôle d'équilibre » face aux agglomérations voisines.

¹⁰ Sur les fonds de concours et les charges de centralité, voir p126.

➤ *L'intercommunalité fédérative : des EPCI à fiscalité propre dont les relations financières traduisent la création d'un territoire intégré autour des projets de territoire et du principe de solidarité communautaire.*

L'intercommunalité fédérative regroupe les différents types de communautés (communautés de communes, d'agglomération ou urbaines). Si elles ont des statuts et compétences distincts, leur vocation est identique : unir des communes autour d'un projet commun à leur territoire. Contrairement aux syndicats, il est difficile d'individualiser le bénéfice que chacune d'elle en tire puisque le projet concerne le territoire et sa population dans leur globalité. Ainsi, un financement levé par l'EPCI est le plus adapté sur le plan pratique et sur le plan politique puisqu'il traduit une intégration, politique et fiscale, plus forte. En effet, la structuration du système fiscal local et les règles de liens entre les taux des impôts locaux font que communes et EPCI à fiscalité propre se partagent la même matière imposable mais sont aussi liées par leurs décisions fiscales respectives, le recours à la TPU conduisant à l'interdépendance fiscale la plus marquée.

Reste que cette intégration fiscale est variable en fonction du choix de fiscalité opéré. En effet, il existe **quatre régimes de fiscalité intercommunale qui relèvent d'une logique d'intégration croissante.**

- **La fiscalité additionnelle permet un maintien, de plus en plus artificiel, de la distinction entre communes membres et EPCI.**

La fiscalité additionnelle, de droit commun avec la loi ATR de 1992, est, depuis la loi Chevènement de 1999 limitée à certaines catégories d'EPCI, telles les communautés de communes ou les communautés urbaines créées avant 1999. Sous ce régime, la fiscalité communautaire vient s'ajouter aux fiscalités communale, départementale et régionale dont elle est en théorie indépendante. Cependant, la compétition des territoires pour l'attractivité économique pousse parfois à une coordination des politiques fiscales entre communes et communautés dont les territoires sont communs. Ainsi, certaines communautés de communes ont déjà mis en place une « concertation fiscale », qui peut être une étape vers une intégration plus poussée par l'instauration d'une taxe professionnelle de zone (TPZ) ou le passage direct à une taxe professionnelle unique (TPU).

C'est notamment le cas de la coopération intercommunale rémoise, qui a opté pour le passage en Communauté d'agglomération à TPU en 2004. La vocation intégratrice de la TPU est illustrée par l'exemple rémois, puisque la transformation du district en 2002 en communauté d'agglomération a achoppé sur la question de la TPU, certains élus communaux préférant conserver l'intégralité des quatre impositions locales et d'où la transition par la création d'une communauté de communes.

Le Pays voironnais, quant à lui, est tout de suite entré dans cette démarche intégratrice, puisque la Communauté de communes créée en 1994 s'est transformée dès 2000 en Communauté d'agglomération à TPU.

- **La taxe professionnelle de zone est un régime hybride qui instaure une interdépendance fiscale ciblée entre communes et EPCI.**

Dans le cas de la TPZ, deux régimes fiscaux distincts s'appliquent sur le territoire intercommunal :

Sur le territoire de la zone déclarée d'intérêt communautaire et aménagée par l'EPCI, la TP est perçue par la seule communauté, puisque celle-ci est chargée des dépenses d'aménagement qui lui sont liées.

Sur le territoire extérieur à la zone aménagée, les communes et l'EPCI lèvent les 4 taxes directes locales, selon le système de fiscalité additionnelle classique.

Le conseil communautaire est donc appelé à voter deux types de taux : l'un pour le territoire extérieur à la zone aménagée qui s'ajoute à ceux votés par les communes ; l'autre spécifique à la zone, qui détermine le seul montant local de TP des entreprises implantées dans la zone.

Ce système permet donc d'assurer un financement indépendant et direct par l'EPCI de zones d'aménagement en lien avec ses compétences et le projet de territoire sur la zone en question. Il nécessite en outre, une concertation plus marquée dans la définition des politiques fiscales de la communauté et des communes, que le système additionnel. Toutefois, ce système n'introduit qu'une intégration, politique et fiscale, partielle entre les communes et l'EPCI, géographiquement circonscrite. Aussi le passage en TPU semble-t-il être l'étape suivante pour une intégration communautaire renforcée.

- **La taxe professionnelle unique instaure quant à elle une interdépendance fiscale globale entre EPCI et communes membres.**

En effet, la TPU, appelée aussi **taxe professionnelle d'agglomération**, est fondée sur un partage de la fiscalité entre les communes et leur groupement. Ce régime est de droit commun depuis la loi Chevènement de 1999, ce qui traduit bien la volonté d'encourager une intercommunalité fortement intégrée. En effet, jusqu'à la réforme de la de la TP par la loi de finances initiale pour 2010, les communes percevaient les impôts ménages (taxe d'habitation et les deux taxes foncières), et le groupement, la taxe professionnelle. Ce système repose donc sur un principe souvent énoncé comme

permettant une clarification, des compétences et des financements, entre les niveaux de collectivités locales : le *principe de spécialisation de l'impôt*. En effet, la communauté, est seule en charge du développement économique du fait du principe de spécialité qui régit cet établissement public. Elle reçoit donc seule les produits fiscaux corrélés à sa compétence, les impôts économiques, que constitue la TP sur les entreprises. En outre, un tel système est censé éliminer, a contrario de la fiscalité additionnelle, toute compétition entre les communes pour l'implantation d'entreprises génératrice de rôles fiscaux supplémentaires. Elle permet ainsi à l'EPCI de gérer l'aménagement de son territoire de manière globale, et indépendamment des communes, en fonction des opportunités foncières.

Cette intégration renforcée de la coopération par la levée d'un impôt intercommunal propre est accentuée par les *règles de liaison de taux*, qui rendent les fiscalités communales et communautaires interdépendantes. En effet, si l'acte I de la décentralisation a introduit la dévolution aux collectivités territoriales du pouvoir de voter le taux d'imposition des quatre taxes locales, que sont les trois impôts ménages (taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties) et l'impôt économique (la TP), celui-ci a lié leur évolution de sorte que le taux de taxe professionnelle ne puisse croître plus vite que les taux des impôts ménages. Cette règle de liaison des taux a pour but d'éviter que les collectivités se financent exclusivement sur les entreprises, et non sur les ménages, qui sont aussi leurs électeurs, et ce au détriment de la croissance économique. Si cette règle s'applique à toutes les collectivités et leurs groupements, elle aboutit, dans le cas des EPCI en TPU, à une imbrication renforcée de la fiscalité communautaire dans la fiscalité locale : **la variation du taux d'imposition de la TP arrêtée par le conseil communautaire dépend des variations des taux de TH et des taxes foncières décidés par les conseils municipaux l'année précédente**, ainsi que les nouvelles règles posées par la loi Chevènement le prévoient¹¹. Le taux de TP ne peut augmenter plus vite et doit baisser dans les mêmes proportions que les taux des impôts ménages, et ce sous une règle de taux plafond visant à éviter de trop grandes distorsions de taux entre les collectivités.

¹¹ En effet, pour les EPCI à TPU ou TPZ, le taux voté l'année de création de la TPU ne peut exercer le **taux moyen pondéré constaté en N-1 dans les communes membres**. Les années suivantes, le taux de TP voté par l'EPCI ne peut augmenter que dans la limite d'une fois et demie l'augmentation du taux moyen pondéré de la TH (ou du taux des trois taxes ménages si il est plus faible). Toutefois, la baisse des taux des impôts ménages n'entraîne pas de baisse du taux de TP automatique.

Pour les EPCI à fiscalité additionnelle, les taux fixés par les conseils communaux, communautaires et généraux sont liés, soit par une évolution proportionnelle, soit par une évolution du taux de TP ne pouvant excéder l'augmentation du taux moyen pondéré de la TH (ou du taux des trois taxes ménages si il est plus faible)

- La fiscalité mixte, régime hybride, traduit la plus forte intégration fiscale en imposant une concertation entre communes et l'EPCI, qui se partagent les mêmes bases.

Bien que le régime de la fiscalité mixte ne soit pas originellement le droit commun de l'intercommunalité¹², il relève d'une volonté politique d'intégration très forte. En effet, dans ce régime, la TP reste du ressort de la seule communauté ; les communes percevant les impôts ménages comme dans le système à TPU. Mais en sus, la communauté lève aussi une imposition sur les ménages, d'où le caractère mixte et hybride de ce système. Il permet ainsi de diversifier les ressources fiscales de l'EPCI mais aussi de traduire, sur le plan fiscal, les compétences de plus en plus larges de certaines communautés, en matière d'équipements ou de services à la population.

Ce système est donc triplement intégrateur pour un EPCI. Premièrement, il instaure une adéquation forte entre les ressources et les compétences de l'EPCI. Deuxièmement, il met également en place une dépendance fiscale entre communes et EPCI, en maintenant les mêmes contraintes de liaison de taux que le système en TPU. Troisièmement, il oblige à une politique fiscale concertée en communes et EPCI qui partagent la même assiette : les ménages.

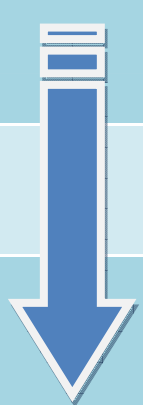
- Ces quatre régimes de fiscalité intercommunale sont un outil pour encourager le développement d'intercommunalités fortement intégrées.

En effet, ils relèvent d'une logique d'intégration croissante tant fiscale que politique, et le législateur a imposé aux territoires urbains le système fiscal le plus intégré : la TPU, qui est devenu de droit commun depuis 1999. Ainsi, comme le résume le tableau ci-dessous, le régime de TPU est obligatoire pour les communautés d'agglomération et les nouvelles communautés urbaines. La Communauté d'agglomération du Pays voironnais est d'ailleurs passée à la TPU en 2000, tandis que la Communauté d'agglomération de Reims y a souscrit en 2004. En outre, ces EPCI à TPU peuvent instaurer une fiscalité mixte sur simple délibération du conseil communautaire¹³, ce que beaucoup font à l'image de communauté d'agglomération de Béziers méditerranée qui dégagera ainsi 7 millions d'euros de recette supplémentaire. La fiscalité additionnelle (pure ou avec TPZ), quant à elle, ne peut être pratiquée qu'exclusivement dans les Communautés de communes ou les communautés urbaines existant avant 1999 (sous réserve que la moitié des communes ait souhaité conserver la fiscalité d'origine, à l'inverse du Grand Lyon, qui est en TPU depuis 2003).

¹² Même si la fiscalité mixte le devient de fait avec la réforme de la taxe et les nouveaux impôts ménages dévolus aux EPCI, voir p. 63

¹³ Délibération prise à la majorité simple avant le 31/12 de l'année N, pour une application au 1^{er} janvier N+1

Tableau 1: L'intégration communautaire par le régime fiscal.

Régime fiscal	EPCI concernés	Niveau d'intégration.
Fiscalité additionnelle (pure ou avec TPZ)	Communautés de communes ou Communautés urbaines créées avant 1999.	
Fiscalité mixte	Communautés d'agglomération et nouvelles communautés urbaines	
TPU	De droit depuis 1999 pour les communautés d'agglomération et les nouvelles communautés urbaines.	

⇒ Il ressort ainsi de cette présentation de régimes fiscaux et de l'évolution du poids des EPCI au sein du bloc local, l'essor principal **d'une intercommunalité à fiscalité propre** depuis 1999. Ceci se traduit en termes fiscaux, puisque la part des groupements à fiscalité propre dans la fiscalité directe du bloc local avoisine aujourd'hui les 33%. En outre, cette évolution est principalement due au succès **des EPCI à TPU**, puisque la part de la TP levée par les EPCI représente 43% de la recette globale de TP au sein du bloc local, contre 4% pour les impôts ménages.

Reste qu'en parallèle de cette dimension quantitative de l'essor d'une intercommunalité de plus en plus intégrée sur le plan fiscal, les EPCI ont aussi connu un développement qualitatif en termes de moyens et de compétences.

2. Le développement des moyens et des compétences EPCI.

Sur le plan qualitatif, l'intercommunalité a connu un fort développement en interne et en externe. En interne, les EPCI ont accru leurs moyens, tant financiers qu'humains (a). En externe, nombres d'EPCI ont gagné en compétences de manière quantitative par transferts successifs de compétences et équipements, et/ou de manière qualitative par l'amélioration du service rendu. (b).

a) L'essor de l'intercommunalité par l'accroissement des moyens financiers et humains des EPCI.

L'essor de l'intercommunalité s'est entre autre traduit par l'accroissement de ses moyens tant financiers que humains.

- **Sur le plan financier, les EPCI représentent des budgets, certes restreints du fait de leur existence récente, mais d'apparence saine.**

Les EPCI représentent en effet en 2009 13% des 206 milliards d'euros de dépense locale, soit 26,78 milliards d'euros, l'équivalent du niveau régional. De plus, sur la période 2000- 2009, les EPCI représentent le seul niveau local dont la situation de l'épargne s'est améliorée. En effet, leur niveau d'épargne brute est le seul à avoir cru entre 2000 et 2009, passant de 1,5 à 3,6 milliards d'euros, tandis que le niveau communal se stabilise à 10,5 milliards d'euros sur cette même période. De même, le taux d'épargne brute des EPCI (épargne brute / recettes réelles de fonctionnement) s'est stabilisé à 13%, tandis que celui des communes a chuté de 18 à 15%. Aussi, malgré des dépenses en hausse de 70% en investissement, la situation des EPCI reste saine puisque leur capacité de désendettement, bien qu'en baisse¹⁴, est de 4,7 ans en 2009, comme les départements, contre 5,2 ans pour les communes. Ces éléments¹⁵ sont schématisés par les graphiques ci-après.

¹⁴ La capacité de désendettement des EPCI de 6,6 ans en 2000 s'explique principalement par la création / modification récente des EPCI depuis 1999 : ces derniers partant sans dette, avec peu de projets en cours de réalisation, et donc peu de dépenses.

¹⁵ Chiffres issus de documents de travail du cabinet Michel Klopfer.

Tableau 2: Autofinancement du bloc local (Mds €)

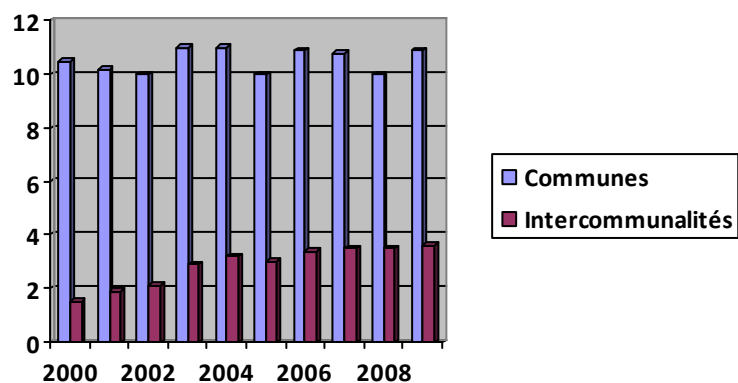


Tableau 3: Taux d'épargne brute du bloc local

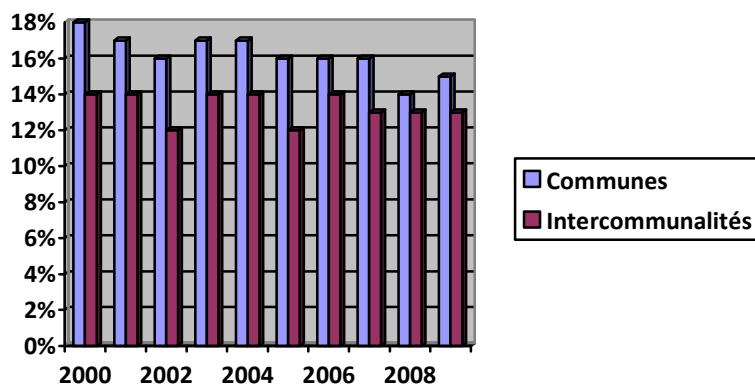
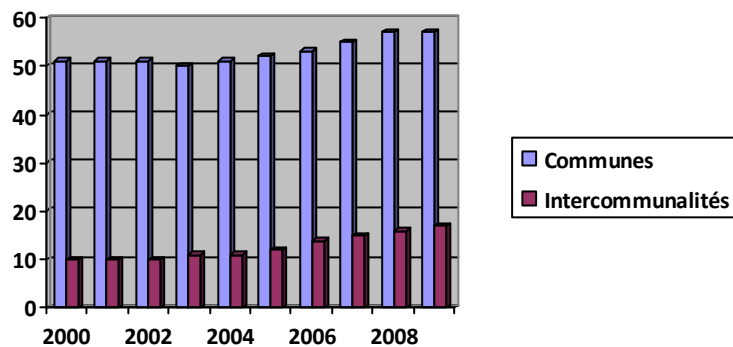


Tableau 4: Endettement du bloc local (en Mds €)



- **Sur le plan des moyens humains, les EPCI ont vu croître leurs effectifs, preuve de l'essor de leur activité.**

En effet, selon les chiffres du rapport de la Cour des comptes de 2009 sur les effectifs de la fonction publique repris dans le tableau ci-dessous¹⁶, sur la période 1980-2008, les effectifs des structures intercommunales ont cru de 154%, tandis que la masse salariale communale a elle aussi continué d'augmenter de 50%. Comme en témoigne l'exemple rémois, la création de l'EPCI s'est peu accompagnée de transferts de personnels des villes vers l'intercommunalité. Celle-ci s'est développée en recrutant ses propres agents, et en définissant son propre régime indemnitaire, souvent plus avantageux que celui des communes, comme à Reims. Il a en résulté des coûts partis importants en termes de masse salariale du fait du GVT (glissement, vieillesse, technicité) mais aussi en termes de patrimoine. A cet égard, bien qu'ayant une administration mutualisée avec la ville centre, la CAR a dû construire des nouveaux bâtiments pour ses agents, tout comme le Pays voironnais dont le niveau d'occupation des nouveaux locaux est déjà très élevé. Toutefois cette croissance de la masse salariale doit être relativisée. Si elle est en effet de 5% par an à la Ville et Communauté d'agglomération de Reims, le Pays voironnais a pu la maîtriser autour de 4 % par an.

Tableau 5: La croissance des effectifs territoriaux

<i>Evolution des effectifs territoriaux</i>					
	Communes	Groupements locaux	Départements	Régions	Total
1980	681 938	170 501	166 175	2 386	1 021 000
1986	749 210	194 557	174 254	3 362	1 121 383
1990	803 857	203 140	154 235	5 132	1 166 364
1996	853 715	239 312	160 757	8 577	1 262 361
2000	905 978	280 817	174 513	10 620	1 371 928
2006	1 006 083	420 149	213 827	22 301	1 662 360
2007	1 022 417	433 266	245 838	46 857	1 748 378

Source : « Les effectifs de l'Etat 1980-2008 : un état des lieux », Cour des comptes, Rapport 2009.

¹⁶ Rapport thématique de la Cour des comptes « les effectifs de l'Etat 1980-2008 : un état des lieux », 2009.

b) L'essor de l'intercommunalité par la montée en puissance et en qualité des compétences exercées.

- *Le développement de l'intercommunalité peut aussi se lire au travers des compétences exercées par ces derniers.*

Les compétences dévolues aux EPCI à fiscalité propre restent encadrées par la loi, celle-ci fixant la liste des compétences obligatoires, facultatives et optionnelles pour chaque catégorie de communauté¹⁷. Il n'en reste pas moins que les structures intercommunales conservent une large marge de manœuvre en devant définir leur conception de l'intérêt communautaire. Aussi, par ces deux leviers, que sont le choix du type d'EPCI et la définition de l'intérêt communautaire, les coopérations intercommunales peuvent être plus ou moins développées. On remarque toutefois une montée en puissance des compétences des EPCI, qui sont en moyenne au nombre de neuf par EPCI, tandis que la loi en impose entre trois et sept en fonction du type de communautés.

- **Concernant le choix du type d'EPCI, celui-ci peut traduire une plus ou moins grande volonté d'intégration.**

En effet, du fait des compétences légales obligatoires des EPCI, on peut établir une **gradation dans l'intégration des structures**. Les communautés de communes ne doivent avoir que trois compétences communautaires (deux étant obligatoires – pour le développement économique et l'aménagement du territoire, une optionnelle), et sont donc les moins intégrées. Ensuite, les communautés d'agglomération impliquent un pas en avant dans l'intégration, comme l'atteste l'exemple du Pays voironnais, qui est passé d'une communauté de communes à une communauté d'agglomération en 2000. A cet égard, les communautés d'agglomération ont des compétences obligatoires plus nombreuses (quatre compétences obligatoires que sont le développement économique, l'aménagement du territoire, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville, et trois compétences optionnelles). En dernier lieu, viennent les 16 communautés urbaines, qui n'ont que des compétences obligatoires au nombre de six, et ne peuvent être dissoutes.

Dans la pratique, on constate une prédominance des communautés de communes et des communautés d'agglomération, comme le souligne le tableau ci-dessous. En effet, les communautés de communes représentent 92 % des EPCI à fiscalité propre, traduisant une faible intégration de la

¹⁷ Voir Annexe 2.

coopération. Il faut toutefois nuancer cette analyse par le fait que cette coopération représente un nombre important de petites communes, qui n'atteignent pas le seuil démographique de 50 000 habitants nécessaire pour former une communauté d'agglomération. Aussi constate-t-on que la structure à intégration intermédiaire que sont les communautés d'agglomération, si elles sont moins nombreuses (7% des EPCI), englobe le même nombre d'habitants que les communautés de communes.

Tableau 6: Répartition des EPCI par type de structures

Type d'EPCI	Nombre d'EPCI	Nombre de communes regroupées	Population (millions d'habitants)
Communauté urbaine (CU)	16	413	7,6
Communauté d'agglomération (CA)	181	3 107	22,5
Communauté de communes (CC)	2 409	31 225	27,5
Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN)	5	29	0,3
Total	2 611	34 774	57,9
<i>Dont à TPU</i>	<i>1 302</i>	<i>17 732</i>	<i>46,4</i>

Source : document de travail Stratorial Finances.

- **Concernant la définition de l'intérêt communautaire, le parangonnage effectué montre une réelle diversité des situations.**

Comme l'approche comparative retracée en annexe 3 le montre¹⁸, si certains EPCI semblent avoir opté pour un grand nombre de compétences, la définition stricte de l'intérêt communautaire aboutit à de faibles transferts de compétences et d'équipements. Il en est ainsi pour la Communauté d'agglomération de Reims, dont les compétences sont nominativement énumérées ou traduites sous la simple forme de subventions à des associations. En outre, peu d'équipements de centralité lui ont été transférés. Cette analyse peut aussi être étendue à l'analyse des communautés urbaines. On constate en effet une diversité des périmètres de compétences entre les communautés étudiées. Les CU de Bordeaux et de Lille sont restées sur les compétences obligatoires « historiques » de la loi du 31 décembre 1966. Tel n'est pas le cas du Grand Lyon ou de la CU de Strasbourg (CUS) qui ont élargi, en grande partie, leur périmètre de compétences à celui imposé par la loi Chevènement du 12 juillet

¹⁸ Les principaux éléments de l'analyse comparative effectuée dans le cadre du stage à la CA de Reims sont reproduits en annexe 3.

1999 pour les nouvelles CU. Quant à Nantes Métropole, en raison de sa date de création, (le 1^{er} janvier 2001, le District se transformait en CU), cette CU dispose nécessairement du champ des compétences obligatoires de la loi Chevènement. En outre, le Grand Lyon se trouve dans une situation similaire à celle de la CAR, où il existe un faible transfert des éléments de centralité.

➤ *Au-delà des compétences, l'essor de l'intercommunalité se voit aussi par les investissements réalisés.*

- **En effet, il n'a fallu que quelques années aux EPCI pour prendre le relais des communes sur l'investissement.**

Cette conclusion a été tirée par l'observatoire de la décentralisation sur les données de 2003¹⁹. Entre 2002 et 2003, le nombre d'EPCI à fiscalité propre a cru de 8,6%, mais leurs dépenses d'investissements directs ont augmenté de 9,4%. Ses dépenses d'équipements représentent alors deux fois leur niveau d'autofinancement, le différentiel étant financé entre 50 et 60% par de l'emprunt. Reste que cette politique était à la hauteur de leurs moyens, puisque certains EPCI, grâce aux subventions d'équipements perçues, dépassaient leurs besoins d'investissement, comme les communautés urbaines.

- **Sur le moyen terme, cette tendance s'est d'ailleurs confirmée.**

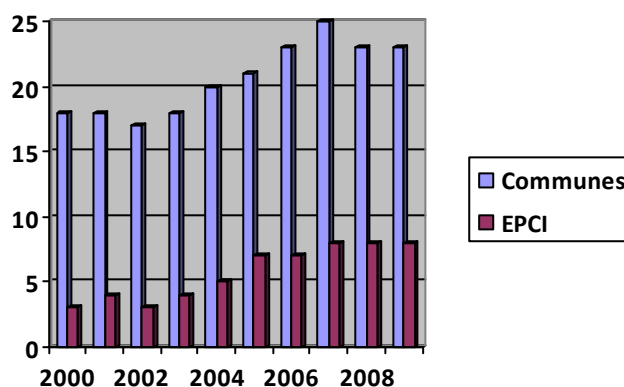
Entre 2000 et 2009, les investissements des communes sont passés de 18 à 23 milliards d'euros, et ceux des EPCI de 3 à 8 milliards d'euros. Cet investissement massif se traduit au niveau de l'état de la dette des EPCI, qui a augmenté de 70% passant de 10 à 17 milliards d'euros, tandis que celui des communes se stabilise entre 51 et 57 milliards. Ceci traduit à la fois le transfert d'une partie des dépenses des communes vers les EPCI, mais aussi un effort propre des EPCI pour accroître leurs propres investissements et réaliser leurs propres projets.

En outre, comme le souligne l'étude précitée de l'observatoire de la décentralisation, les principaux services publics qui ont été transférés aux EPCI sont la collecte des ordures ménagère (à 77 %), les transports en commun urbains (à 71%), le traitement des ordures ménagères (à 56 %) et l'assainissement (à 47%). Ces transferts sont donc massifs et concernent des services coûteux, tant en

¹⁹ Rapport d'information du Sénat, fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre, par M. Philippe DALLIER, Sénateur, octobre 2006.

termes d'investissement que de fonctionnement. Ceci explique donc en partie la forte hausse des dépenses des EPCI.

Tableau 7: Investissement du bloc local (en Mds €)



⇒ Ainsi, les projets intercommunaux se sont-ils multipliés à hauteur du dynamisme des recettes intercommunales. Il en a résulté un développement de l'intercommunalité foisonnant, multipliant les compétences et les projets. Ce mouvement semble s'être réalisé sans réflexion en amont sur la répartition des compétences au mieux entre la communauté et ses communes membres et sur les besoins réels des populations. Reste à savoir si un tel pilotage des projets intercommunaux va pouvoir perdurer dans le contexte actuel de raréfaction de la recette publique.

⇒ *En effet, cette double acception, quantitative et qualitative, de l'essor de l'intercommunalité traduit que les relations financières entre communes et EPCI sont fondées sur la volonté de privilégier les coopérations fortement intégrées. C'était d'ailleurs déjà la conclusion de l'observatoire de la décentralisation en 2006 pour qui, il faut souligner « l'importante prédominance des dotations de l'Etat pour le fonctionnement des EPCI, en revanche, une faiblesse des subventions d'investissements et en contrepartie un recours plus marqué à l'emprunt. Cette analyse sommaire corrobore l'idée que le législateur de 1999 a privilégié le fonctionnement des EPCI, ce qu'on lui reproche aujourd'hui. En effet, le stimulus accordé à l'intercommunalité à fiscalité propre a conduit manifestement à une gestion peu économe en termes de fonctionnement puisque les ressources en étaient trop abondantes. »²⁰*

Il semble en résulter alors que l'émergence du fait intercommunal puisse tirer une de ses sources dans la fiscalité, qui a doté les EPCI de recettes croissantes permettant de financer un tel développement. (B).

*

²⁰ Op.cit. Rapport d'information du Sénat, fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre, par M. Philippe DALLIER, Sénateur, octobre 2006.

B. La fiscalité a exercé un effet levier sur le développement de l'intercommunalité.

Un des moteurs de l'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre a résulté du nouveau dispositif mis en place par la loi Chevènement en 1999. En effet, celui-ci a créé des « effets d'aubaine » incitatifs sur le plan financier en cas de regroupement intégré de communes. C'est l'effet structurel (1) s'est vu complété au fil des ans par une fiscalité qui s'est révélée offrir des recettes dynamiques aux EPCI au plan conjoncturel (2). Ainsi la fiscalité a-t-elle exercé un double effet levier sur le développement de l'intercommunalité en la dotant de ressources dynamiques.

1. Les incitations financières aux regroupements de communes.

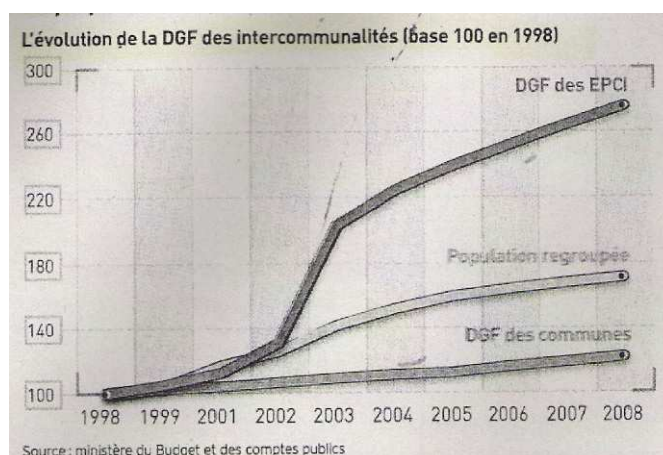
Le renforcement de la carte intercommunale par une intégration renforcée des EPCI a été encouragé sur le plan fiscal par deux principaux dispositifs : d'une part des primes sur les dotations d'Etat pour les EPCI fortement intégrés, d'autre part des garanties individuelles de ressources pour les communes et les EPCI.

a) La bonification de la dotation générale de fonctionnement favorise les intercommunalités fortement intégrées.

La DGF, principal concours de l'État aux collectivités locales (dont le montant s'élevait en 1999 à 16,66 milliards d'euros et en 2010 à 23,58 milliards d'euros soit + 0,98% par rapport à 2009), a été utilisée comme encouragement financier au développement de l'intercommunalité, et ce au détriment relatif des ressources des communes qui ont proportionnellement moins progressé, comme le montre le tableau suivant. **La DGF est en effet composée de deux éléments :**

- D'une part, une dotation de compensation, qui représente le manque à gagner pour les collectivités, suite à la réforme de 1999, supprimant la part salaire de la TP. Les EPCI à TPU se voient verser la compensation en lieu et place des communes.
- D'autre part, et à titre principal pour cette étude, la dotation d'intercommunalité, dont le montant est fondé sur quatre critères : la population, le coefficient d'intégration fiscale, le potentiel fiscal, et la catégorie d'EPCI.

Tableau 8: Evolution de la DGF des EPCI et communes

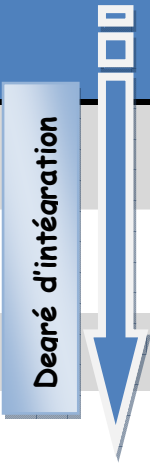


- *La part « dotation d'intercommunalité » de la DGF est d'autant plus importante dans le renforcement de l'intégration intercommunale que son montant est pondéré par deux éléments témoins de cette intégration.*

En effet, **le CIF, coefficient d'intégration fiscale**, entend mesurer le degré de solidarité intercommunale au sein de l'EPCI. Pour ce faire, il se calcule en rapportant le montant de la fiscalité directe perçue par l'EPCI, au montant total des impositions directes levées sur le territoire (c'est-à-dire les impôts levés par l'EPCI et par l'ensemble des communes membres), après déduction des dépenses de transfert entre communes et EPCI (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire). Ce dernier témoigne donc de l'activité propre de la communauté qui, exerçant de fortes compétences, a de forts besoins en financement couverts à plus ou moins long terme par la fiscalité. Plus le CIF est élevé, plus l'intégration intercommunale est donc forte.

En outre, **la catégorie d'EPCI est aussi prise en compte**. A cet égard, le Comité des finances locales répartit annuellement le montant de l'enveloppe d'intercommunalité entre quatre catégories d'EPCI, dont l'intégration, et par là même la dotation, vont croissant comme le résume le tableau ci-dessous:

Catégories d'EPCI	Montant de dotation d'intercommunalité (2010 en €/hab)
Communautés de communes à fiscalité additionnelle	20,05 €
Communautés de communes à TPU	24,48 €
Communautés d'agglomération	45,40 €
Communautés urbaines	48,42 € (dotation forfaitaire)



- *De plus, des bonifications de DGF sont instaurées pour renforcer les incitations au regroupement intercommunal sur le modèle des communautés d'agglomérations.*

La DGF est ainsi bonifiée dans trois cas, qui traduisent un renforcement de l'intégration intercommunale:

- 1) **Lors de la création d'un EPCI à fiscalité propre**, est versée une DGF supplémentaire, s'ajoutant à celle perçue par les communes membres.
- 2) **Lors du passage en TPU des communautés de communes**, une DGF bonifiée leur est versée, si ces EPCI exercent des compétences supplémentaires à celles requises par la loi. Il s'agit d'au moins quatre compétences parmi les sept proposées :
 - Développement économique;
 - Aménagement de l'espace communautaire;
 - Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;
 - Politique du logement social d'intérêt communautaire ;
 - Élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ;
 - Développement et aménagement sportif de l'espace communautaire ;
 - Assainissement.

Ainsi la DGF des communautés de communes à TPU passe de **24,02** euros, lorsqu'elle n'est pas bonifiée, à **33,42** euros par habitant en cas de bonification en 2009.

- 3) **Lors du rapprochement des communautés de communes vers les communautés d'agglomération**, du fait de leur passage à la TPU et de prise de compétences similaires, sous réserve que leur population soit comprise en 3 500 et 50 000 habitants.

⇒ Ces deux éléments de la DGF (son mode de calcul et sa bonification) traduisent donc bien la volonté **d'encourager le développement des intercommunalités fortement intégrées que sont les communautés d'agglomération à TPU**. A cet égard, les règles d'évolution de la dotation d'intercommunalité sont parlantes. En effet, si la dotation moyenne par habitant des communautés d'agglomération a été plafonnée en 2009 à l'inflation, c'est cette catégorie qui semble servir de référence pour l'indexation de la dotation de l'ensemble des EPCI. Ainsi, pour 2010, le comité des finances locales a décidé d'un taux d'évolution de +1,2% pour les CA, taux équivalent à l'évolution globale des ressources de la DGF. De plus, c'est ce taux qui sert de base pour déterminer le taux d'évolution de la dotation pour les autres communautés, comme le résume le tableau ci-après.

Tableau 9: Règle d'indexation de la dotation d'intercommunalité

EVOLUTION DES DOTATIONS D'INTERCOMMUNALITE PAR HABITANT					
	Dotation moyenne 2009 (€/habitant)	Mode d'indexation minimale	Indexation maximale	Taux de progression	Dotation moyenne 2010 (€/habitant)
CA	44,86	Aucune borne minimale n'est prévue, l'évolution pourrait être négative		1,20%	45,40
CC à TPU DGF bonifiée	33,42	130% de l'évolution de la dotation des CA	160% de l'évolution de la dotation des CA	1,92%	34,06
CC à TPU sans DGF bonifiée	24,02	130% de l'évolution de la dotation des CA	160% de l'évolution de la dotation des CA	1,92%	24,48
CC à fiscalité additionnelle	19,67	130% de l'évolution de la dotation des CA	160% de l'évolution de la dotation des CA	1,92%	20,05

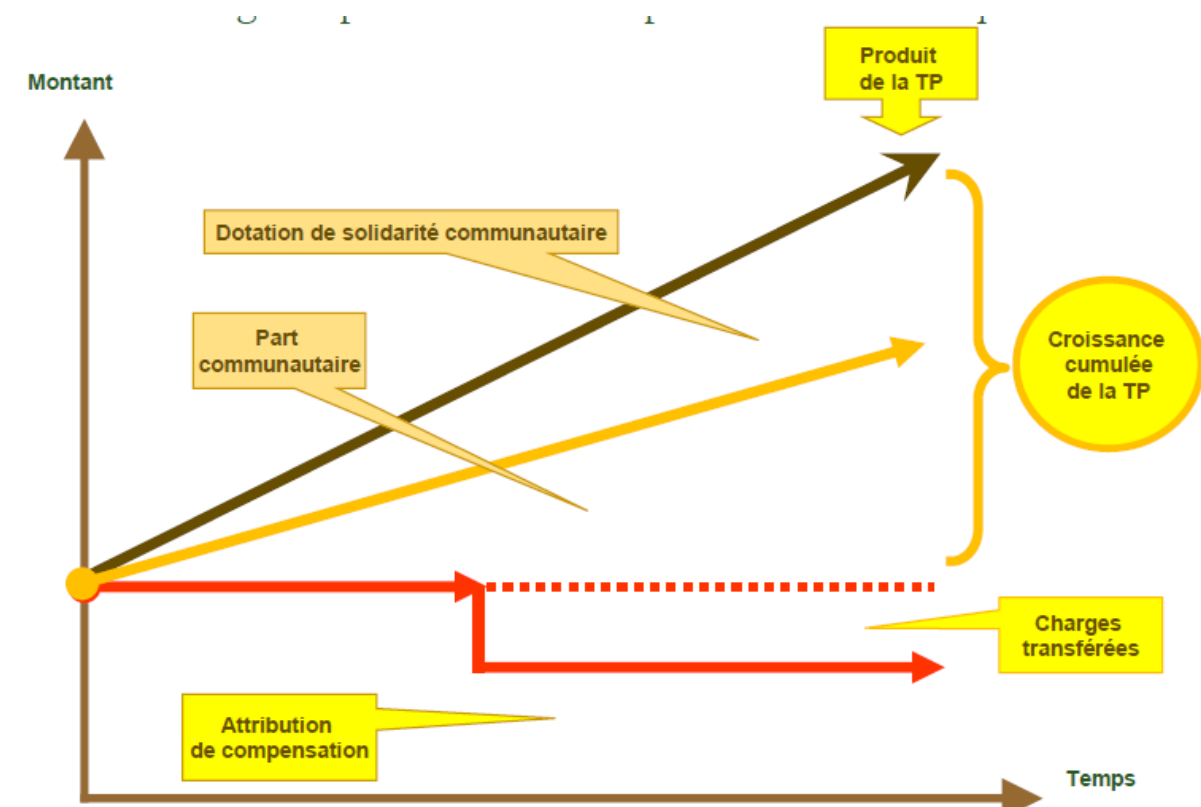
Source : Document de travail. Stratorial Finances.

Le regroupement intercommunal devient ainsi incontournable en ce qu'il permet de dégager deux parts de DGF, l'une pour l'intercommunalité, l'autre pour les communes. Ceci est d'autant plus intéressant pour ces dernières que l'intégration communautaire et la bonification de la DGF intercommunale est neutre pour leur propre DGF. Reste que d'autres éléments viennent renforcer ces incitations à la coopération.

b) Des mécanismes de garanties individuelles poussant à une intégration accrue.

Les mécanismes de garanties individuelles que constituent l'attribution de compensation (AC) et la dotation de solidarité communautaire (DSC) représentent une étape supplémentaire dans les incitations à des coopérations fortement intégrées. En effet, ils jouent lors de la transformation d'un EPCI sans fiscalité propre ou à fiscalité additionnelle, à un EPCI à TPU plus intégré. Il faut toutefois rappeler que ces flux de l'EPCI vers les communes sont déduits du coefficient d'intégration fiscale, et donc que leur importance vient réduire la DGF de l'EPCI. Le tableau ci-contre illustre ainsi le mécanisme de reversement aux communes qui en découle.

Tableau 10: Mécanismes de reversements entre EPCI et communes: AC et DSC



Source : Document de formation interne INET, Stratégie financière en intercommunalité à fiscalité spécialisée, A. Guengant et G. Gilbert.

L'intérêt majeur du passage à un EPCI à TPU repose sur l'élaboration d'un projet communautaire, portant une réelle vision prospective sur l'avenir d'un territoire. Il implique aussi une intégration croissante des communes et de l'EPCI. Le corollaire réside dans la mise en place de garanties pour les communes s'engageant dans cette démarche ; la solidarité territoriale se doublant d'une solidarité financière.

➤ *L'attribution de compensation, garant de la neutralité des transferts de charges pour les communes.*

- **La nécessaire évaluation préalable des transferts de charges.**

Le système intercommunal repose sur le principe de solidarité entre l'étage intercommunal et l'étage communal. Cette solidarité s'exprime principalement à travers la compensation intégrale (et non bénéficiaire pour l'EPCI) des transferts de charge. Ainsi la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a renforcé la précision de la mesure préalable des transferts de charges vers l'EPCI à tout transfert de compétences. En effet, cette évaluation, effectuée par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CELCT), se fait en distinguant les charges de fonctionnement non liées à un équipement et les charges liées à un équipement. S'agissant des EPCI à TPU, cette évaluation est essentielle puisqu'elle engage la coopération sur plusieurs années, puisqu'en découle l'attribution de compensation.

- **L'attribution de compensation, une dépense obligatoire²¹.**

L'attribution de compensation vise à assurer la neutralité des transferts de charges entre EPCI et communes. Dépense obligatoire de l'EPCI envers ses communes membres, elle est une dépense de fonctionnement pour ce dernier, et offre la garantie aux communes membres que l'EPCI ne fait pas de « plus-value » sur les équipements qui lui sont transférés. En effet, le montant de l'AC est égal à la différence entre les recettes de TPU perçues par l'EPCI et les charges transférées par les communes. Ceci traduit bien les raisons de la fiscalité propre à TPU : permettre à l'EPCI de faire face à ses nouvelles charges de fonctionnement et d'investissement, et non plus. Le montant de l'AC est alors figé par l'EPCI en fonction du rapport de la CELCT, dont les conclusions restent indicatives. A cet égard, sous réserve de l'accord des élus communautaires, l'AC peut devenir un outil de gestion en modulant son montant en fonction du contexte local.

²¹ L'attribution de compensation est régie par les dispositions de l'article.1609C du CGI modifié par la loi du 13 août 2004)

➤ *La dotation de solidarité communautaire, garant de l'évolution des recettes économiques des communes.*

Le second levier de solidarité envers les communes vise à leur garantir la retombée des impôts économiques prélevés sur le territoire, et ainsi le dynamisme de leurs ressources. En effet, lors du passage en TPU, les communes ne retrouvent privées de la croissance des bases de TP. Elles peuvent donc obtenir deux compensations financières : soit un allègement de dépenses par le transfert de compétences et de charges à l'EPCI, soit un reversement de l'EPCI sous forme de DSC. Cette DSC est financée par le produit supplémentaire de TP, qu'il soit issu de la croissance des bases ou des taux, par rapport au produit théorique perçu avant le passage en TPU.

Cette DSC est un outil facultatif (sauf pour les communautés urbaines) que beaucoup d'EPCI ont mis en place, (à l'exception de la CA d'Argenteuil-Bezons par exemple du fait de la forte intégration de cet EPCI à 2 membres). Ses critères de pondération étant libres, puisque la loi de 2004 n'impose que les critères prioritaires de population et de potentiel fiscal, la DSC représente un **outil de pilotage souple, qui peut servir plusieurs objectifs**, tant pour l'EPCI que pour les communes membres.

Pour l'EPCI, la DSC lui permet de promouvoir deux objectifs : *un objectif de péréquation* permet d'aider les communes dont les indicateurs de richesses sont les moins élevés comme c'est le cas par exemple à la CA du Pays voironnais ; *un objectif de compensation* est destiné aux communes comportant de fortes entreprises et ayant donc perdu la dynamique de leurs bases fiscales.

Pour les communes membres, l'instauration de la DSC leur permet de recevoir une sorte d'intéressement à la croissance des bases de TP, issus des entreprises dont elles ont encouragé l'implantation. A contrario, en cas de retournement du cycle économique, ce passage en TPU est aussi une garantie de stabilité des recettes communales, puisque les communes continuent de percevoir via la DSC, même minorée, ou l'AC, l'équivalent du produit fiscal économique précédent le passage en TPU. L'EPCI supporte alors la charge de la perte de base, comme c'est le cas depuis 2007 pour la Communauté d'agglomération du Pays voironnais, suite à la fermeture de l'entreprise principale base de TP de cette dernière.

c) Les fonds de concours, une facilité permettant un financement équitable des équipements.

Les fonds de concours permettent d'apporter une participation à double sens, des communes ou de l'EPCI, pour le financement d'équipements. En effet, par ce biais l'EPCI peut abonder les finances d'une de ses communes membres, tandis que ces dernières peuvent aussi participer au financement d'équipements intercommunaux. En principe exceptionnels, ceux-ci ont cependant connu un vif développement, en offrant la possibilité au bloc local d'assurer une corrélation entre financement et utilisation des équipements, depuis la loi du 13 août 2004 précitée qui en a assoupli le régime.

➤ ***Une dérogation à l'interdiction de financements croisés.***

Le caractère exceptionnel originel des fonds de concours tire sa justification de la nature même des EPCI. En effet, le principe de spécialité qui les régit interdit que les relations financières au sein du bloc local se traduisent par des financements croisés d'équipements. A cet égard, les EPCI ne peuvent engager de dépenses ou percevoir des recettes non liées à l'exercice de leurs compétences, tandis que les communes ne peuvent plus participer financièrement (en recettes ou en dépenses) à l'exercice de compétences transférées. Ainsi, un EPCI ne peut pas accorder de subventions à ses communes membres que ce soit dans le champ de ses propres compétences, que dans celui des compétences communales.

Toutefois, pour faciliter le fonctionnement du bloc mais surtout assurer une participation financière corrélée à l'utilisation et à l'effort porté sur certains équipements, par l'EPCI ou par une de ses communes membres, ce principe a été assoupli par le versement de fonds de concours.

➤ ***Une facilité permettant une répartition au plus juste des charges entre communes et EPCI.***

Dérogatoire, la facilité offerte par les fonds de concours est une source de financements qui reste encadrée, mais dont l'application a été progressivement élargie.

En effet, les fonds de concours avaient initialement une acception très stricte puis que seules les communautés pouvaient en attribuer à leurs communes membres dans la mesure où ils contribuaient à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt commun.

La loi du 13 août 2004 a ouvert de nouvelles perspectives en élargissant le champ d'intervention des fonds de concours. En effet, celle-ci a introduit la réciprocité des versements de ses fonds qui peuvent

désormais être versés par les communes à l'EPCI. Ceci peut notamment être le cas pour des équipements de centralité portés par l'EPCI mais dont la ville centre est la principale utilisatrice. En outre, la condition d'intérêt commun a été supprimée. Sur le plan financier, à l'inverse de l'AC et de la DSC, ces fonds n'entrent pas dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale, et n'engagent plus de réduction de la DGF. Toutefois, le montant maximal des fonds de concours reste plafonné à la part du financement assuré par le bénéficiaire (hors subvention).

⇒ *Ainsi, il ressort de cette présentation du régime fiscal intercommunal, dans la globalité des relations financières qu'il impose (les dotations avec l'Etat d'une part ; l'AC, la DSC - et les fonds de concours par extension - au sein de l'intercommunalité d'autre part), que celui-ci offre des incitations visant à favoriser la constitution d'intercommunalités intégrées, sur le modèle des communautés d'agglomération. Outre cet essor quantitatif de l'intégration intercommunale, ce levier fiscal s'est révélé être dans la pratique un réel moteur de l'essor qualitatif des coopérations, en leur dotant de ressources dynamiques, leur permettant de financer des champs d'action plus vastes (2).*

2. Les recettes dynamiques issues du levier fiscal.

Le levier fiscal comprend à premier titre le régime des impôts directs locaux. Toutefois, dans une acception large, il ne peut être déconnecté du régime des dotations de l'Etat, qui viennent pour partie en compensation d'allègements ou d'exonérations, et qui sont financées elles aussi par le levier fiscal, mais sur une base nationale. Ainsi les EPCI ont pu bénéficier de l'évolution favorable de leurs recettes, qui a cru de plus de 200% entre 1999 et 2008 en passant de 8 à 27 milliards d'euros, sous forme de dotations (a) et principalement du fait du dynamisme des bases des impôts directs locaux (b).

a) Une croissance modérée mais garantie des dotations.

Au fil des réformes de la dotation globale de fonctionnement (DGF), les modalités de calcul des dotations ont varié. Toutefois, la réforme de la DGF par la loi du 31 décembre 1993 a permis d'accroître la visibilité des collectivités sur leurs ressources en stabilisant cette dotation. En outre, elle avait pour but de **favoriser l'intercommunalité et l'aménagement du territoire**. Dans cette nouvelle configuration, la DGF est constituée de deux parts : une dotation forfaitaire et une dotation d'aménagement. Cette dernière comprend notamment une dotation spécifique pour les groupements à fiscalité propre, qui leur garantit une stabilité, voire une croissance, de leurs dotations : en effet, leur attribution sera obligatoirement comprise entre 80% et 120% de celle perçue l'année précédente.

Toutefois, dans le contexte actuel de raréfaction de la ressource publique, ce n'est plus l'évolution de la part intercommunale de la DGF qui importe, mais celle de **l'enveloppe de DGF**. En effet, jusqu'en 2008, celle-ci était indexée sur l'inflation prévisionnelle de l'année N, et de 50% de l'évolution du PIB en N-1. Mais depuis la loi de finances 2009, la DGF n'augmente plus qu'au rythme de l'inflation prévisionnelle. Il en a résulté une réduction du dynamisme de cette ressource pour le bloc local, celle-ci passant d'une croissance de 2,5% en 2007 2% pour 2009. Pour 2010, cependant, le décrochage est plus grand puisque l'article 40 pour la loi de finances initiale prévoit une augmentation de 0,6%, soit la moitié de l'inflation prévisionnelle. Il en résulte un moindre accroissement de la DGF de 245 millions d'euros, contre 490 millions si l'indexation sur l'inflation avait été prise intégralement en compte.

Toutefois, **cette ressource reste importante pour les intercommunalités**. En effet, en 2009, la DGF de la Communauté d'agglomération du Pays voironnais représentait 52% de ces ressources, soit 14 300 000€, dont 15% pour la dotation d'intercommunalité de 4 100 000€ (le différentiel étant apporté par la dotation de compensation). Reste que le principal levier d'évolution des ressources des EPCI demeure dans le dynamisme des bases fiscales qui lui ont été affectées.

b) Le dynamisme exceptionnel des bases des impositions directes.

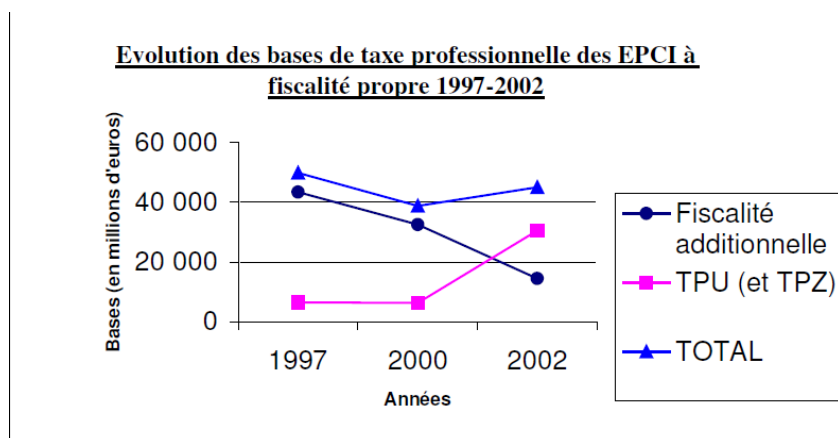
➤ La taxe professionnelle, élément structurant de l'intercommunalité.

Le levier principal d'évolution des recettes intercommunales réside dans la taxe professionnelle, qui dès 2003 concerne 48% des EPCI, ceux étant passé en TPU. Ils ont ainsi fortement profité du dynamisme de leurs bases économiques, qui représentent une part prépondérante de leurs ressources fiscales.

- Le produit de TP n'a cessé d'augmenter depuis 2000.

Cette augmentation du produit de TP s'est traduite par une croissance de 120%, en passant de 2 500 millions d'euros à 5 550 millions d'euros entre 2000 et 2005. Elle est principalement due à la loi de 1999 qui a permis de faire croître les bases de TP de manière plus dynamique que celle de la fiscalité additionnelle, comme le souligne le tableau ci-après.

Tableau 11: La croissance des bases et du produit de TP 1997-2002

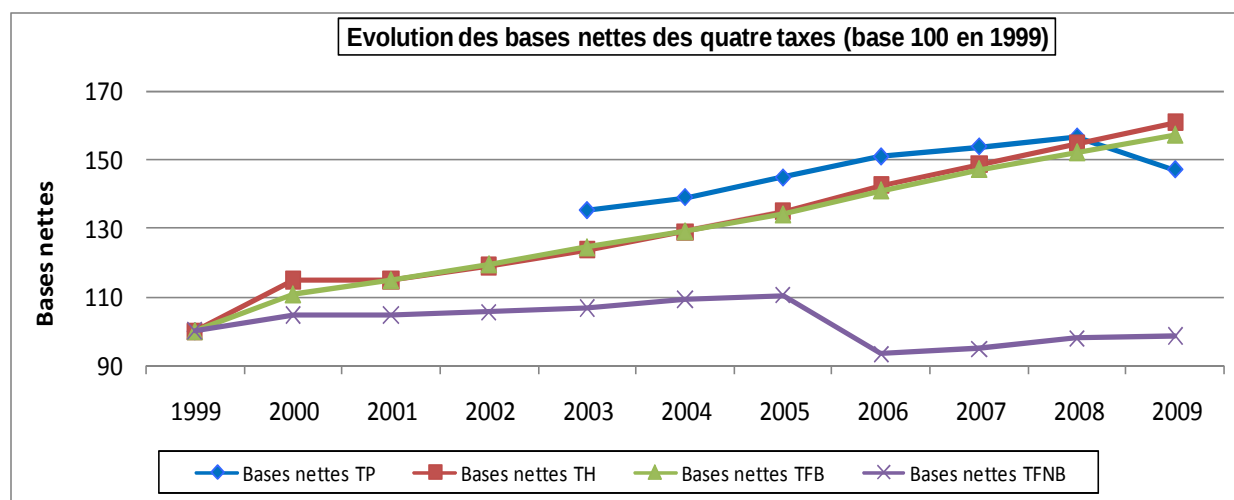


Année	1997		2000		2002	
Régime fiscal	Bases moyennes (en M€)	Produit moyen (en M€)	Bases moyennes (en M€)	Produit moyen (en M€)	Bases moyennes (en M€)	Produit moyen (en M€)
Fiscalité additionnelle	43 396	1 445	32 460	1 161	14 451	450
TPU et TPZ	6 435	1 064	6 303	984	30 537	5 098
Total	49 831	2 509	38 763	2 145	44 988	5 548

Source : DGCL, Guide statistique de l'intercommunalité 1997-2002.

Il en va de même pour la Communauté d'agglomération du Pays voironnais où l'on constate dans le tableau ci-après que, sur la longue période, les bases de TP sont plus dynamiques, tant en évolution qu'en nombre, que les bases de la fiscalité ménages.

Tableau 12: Le dynamisme de la TP à la CAPV



Source : DOB 2010. Communauté d'agglomération du Pays voironnais. (à partir du Document de travail Stratorial Finances)

- **Cette hausse de produit est d'autant plus importante que la part de la TP dans les ressources fiscales intercommunales est prépondérante.**

Comme résumé dans le tableau ci-dessous, retraçant la part de la TP au sein des recettes fiscales intercommunales, dès 2003, la TP représente 92% des recettes fiscales des EPCI à fiscalité propre, tandis que la TPU représente 94% des recettes issues de la TP. Aujourd'hui la part de la TP dans les recettes fiscales est de plus de 50% au niveau national, et de 72 % au Pays voironnais.

Tableau 13: Montant et part de TP dans la fiscalité locale par type EPCI (2003)

Montants de TP perçus par les EPCI à fiscalité propre en 2003 (en K€)	Communautés de Communes	Communautés Urbaines	Communautés d'agglomération	Syndicat d'agglomération nouvelle	Total EPCI à fiscalité propre
TP additionnelle	366 946	31 830			398 776
TPZ	42 167	2 475			44 642
TPU	1 296 180	1 482 193	4 259 127	339 852	7 377 352
Total du produit de TP	1 705 293	1 516 498	4 259 127	339 852	7 820 770
Part de la TPU dans le produit total de la TP (en %)	76,0%	97,7%	100,0%	100,0%	94,3%
Total du produit des 4 taxes	2 287 044	1 653 884	4 259 127	339 852	8 539 907
Part de la TP dans le produit des 4 taxes (%)	74,6%	91,7%	100,0%	100,0%	91,6%

Source : DGCL, « Guide statistique de la fiscalité directe locale 2003 »

Ainsi l'évolution de la taxe professionnelle est d'autant plus importante pour les EPCI, qu'ils se financent sur le différentiel de recettes de TP à partir de l'année de passage en TPU.

➤ *Le moindre dynamisme relatif des impôts ménages.*

Face à ce fort dynamisme de la TP, l'évolution des impôts ménages, que sont les deux taxes foncières et la taxe d'habitation, semble marginale pour le financement des EPCI à fiscalité additionnelle ou à fiscalité mixte, comme le souligne le tableau ci-dessous. En effet, entre 2000 et 2009²²,

- **Les produits des impôts ménages des EPCI ont été réduits** de 15%, passant de 1 137 millions à 960 millions d'euros, tandis que le produit de TP a cru de 47% (de 6 400 à 12 100 millions d'euros).
- **La part des impôts ménages dans la fiscalité directe des EPCI a été réduite** de 16% à 8%, au profit de la TP, représentant 84% des recettes fiscales des EPCI en 2000 puis 92% en 2009.

Tableau 14: Produit des quatre taxes locales 2000 2009

	en milliards d'euros									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Communes et groupements	31,28	31,1	31,33	32,51	33,88	35,17	37,73	38,05	39,62	42,47
Communes	24,82	23,34	22,61	22,64	23,17	23,85	23,29	25,34	26,29	28,00
Syndicats à contributions fiscalisées	0,26	0,27	0,23	0,21	0,22	0,22	0,22	0,23	0,23	0,24
Groupements à fiscalité propre	6,2	7,49	8,5	9,66	10,5	11,14	12,11	12,49	13,09	14,23
Part des groupements à fiscalité propre	19,8%	24,1%	27,1%	29,7%	30,9%	31,7%	32,1%	32,8%	33,1%	33,5%

en italique : Produit après soustraction de l'estimation de la participation des collectivités territoriales au coût du dégrèvement de la taxe professionnelle lié au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée

Sources : DGFIP, DGCL

⇒ *Il ressort de cette présentation de l'évolution des ressources fiscales des intercommunalités que le levier fiscal, tant sous la forme de dotations que par les impôts locaux affectés aux EPCI, a eu un double effet sur la structuration de l'intercommunalité :*

- *D'une part, un effet incitatif immédiat et voulu comme tel pour favoriser les intercommunalités fortement intégrées ;*
- *D'autre part, un effet de moyen terme conjoncturel issu du dynamisme effectif des impositions transférées aux EPCI.*

* *

²² Chiffres calculés à partir des éléments issus du *Guide statistique de la fiscalité locale 2010*, DGCL.

Cet effet levier de la fiscalité dévolue à l'intercommunalité, par les ressources dynamiques qu'il générerait, a ainsi permis la création d'EPCI fortement intégrés avec des compétences larges. Il en a toutefois résulté un développement foisonnant de l'intercommunalité. On peut toutefois craindre que ces ressources abondantes n'aient abouti à l'essor d'une intercommunalité de projets et non d'une intercommunalité porteuse d'un projet : son propre projet de territoire.

Mais aujourd'hui, à l'heure de la consolidation d'intercommunalités toujours plus ancrées dans les territoires tant en termes de services rendus que de visibilité politique (par exemple avec le fléchage des conseillers communautaires), le levier financier semble devoir être repensé afin de faire face aux contraintes économiques et fiscales actuelles, potentiellement porteuses d'une réduction des moyens des intercommunalités et donc d'une rétractation de leurs interventions
(II)

II. La fiscalité intercommunale nouvellement réformée crée des tensions dans les relations financières au sein du bloc local.

La loi de finances pour 2010 portant réforme de la taxe professionnelle aboutit à repenser entièrement la fiscalité locale, en particulier la fiscalité dévolue aux intercommunalités. Supprimant la taxe professionnelle et créant la cotisation économique territoriale, cette réforme a aussi opéré une redistribution des impôts ménages existants et des dotations d'Etat, afin d'éviter une perte de recettes trop fortes pour les collectivités. Or en changeant la structuration des recettes des EPCI, cette nouvelle fiscalité intercommunale aboutit à une refonte des stratégies financières entre communes et EPCI, sous deux angles :

- D'une part, les EPCI perdant les recettes dynamiques ayant permis leur développement, devront **réorienter leurs politiques** pour développer de nouvelles bases fiscales, et tenir compte de l'essor d'une fiscalité mixte (A)
- D'autre part, cette réforme structurelle alliée à la conjoncture économique contrainte actuelle, en jouant sur les recettes des EPCI, va imposer de **revoir les relations financières et fiscales** entre les communes et leur EPCI, dans le sens d'une plus grande concertation. (B)

A. La réforme de la taxe professionnelle fait perdre ses ressources dynamiques à l'intercommunalité.

La Loi de Finances Initiale pour 2010 a acté la suppression de la taxe professionnelle, remplacée par une contribution économique territoriale (CET). Elle a aussi créé de nouvelles recettes pour les EPCI à TPU venant modifier le montant et la structure de leurs recettes de fonctionnement. En effet, outre la nouvelle Cotisation Economique Territoriale, qui ne compense pas intégralement les pertes de recettes de TP (1), il convient de noter que les communes et groupements à TPU recevront aussi de nouvelles recettes, faisant passer la fiscalité intercommunale du principe de spécialité sur l'impôt économique à une fiscalité mixte. (2)

1. La réduction de l'autonomie fiscale et financière des intercommunalités.

Sur le plan quantitatif, les recettes intercommunales sont fortement touchées par la réforme de la TP qui aboutit à réduire leur autonomie financière par deux biais : d'une part, le passage à la CET engendre une perte de recettes dynamiques par rapport à la TP (a) ; d'autre part, les compensations de perte de TP ne suffisent pas à garantir le maintien de l'autonomie financière des EPCI, du fait de l'accroissement de la part des dotations (b) .

a) La contribution économique territoriale, une perte de ressources fiscales dynamiques pour les EPCI.

La suppression de la TP, qui a été le levier financier de l'essor quantitatif et qualitatif des intercommunalités jusqu'alors, occasionne la perte du dynamisme des recettes des EPCI à TPU sous deux aspects cumulatifs : d'une part, le passage à la CET engendre un manque à gagner malgré les compensations ; d'autre part, l'impact de la crise économique amplifie le moindre dynamisme de la recette.

➤ *La réforme de la taxe professionnelle : un manque à gagner malgré les compensations pour 2010.*

- **Tout d'abord, la nouvelle imposition économique n'aura ni le même volume ni le même dynamisme que la TP.**

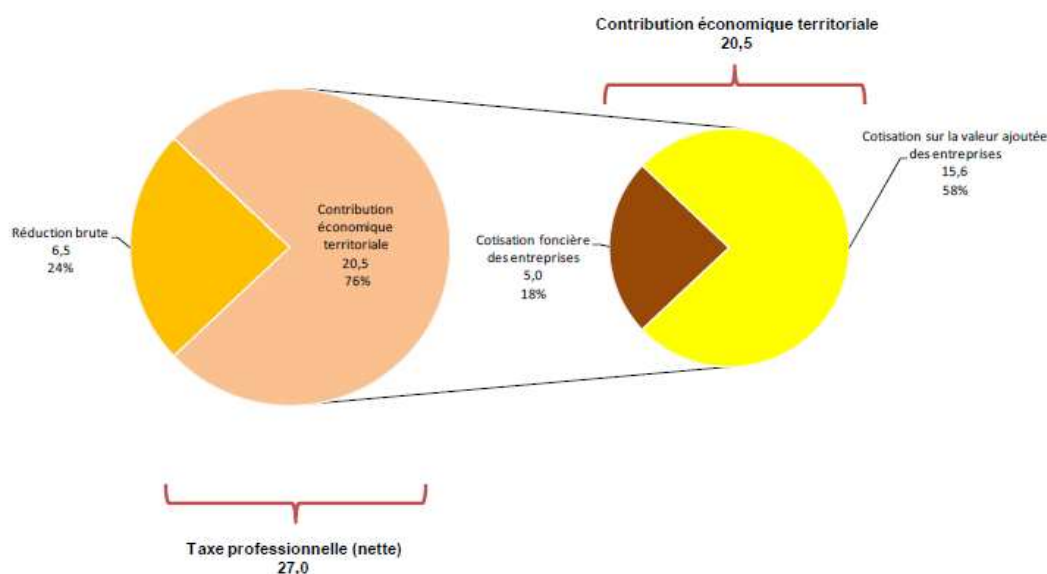
La nouvelle imposition économique venant en remplacement de la TP est composée de deux parts, et aboutit à une modification des bases d'imposition. Ainsi, au lieu de taxer principalement les immobilisations des entreprises, la CET aura deux nouvelles bases de calcul :

- o La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le produit est réparti entre les communes et leurs groupements à fiscalité propre (26.5% du produit), les départements (48.5%) et les régions (25%).
- o La cotisation foncière des entreprises (CFE), assise sur des bases locatives dont la valeur va être réactualisée, dont le produit est destiné exclusivement aux communes et à leurs groupements à fiscalité propre.

En l'occurrence pour les EPCI à TPU comme le Pays Voironnais ou la Communauté d'agglomération de Reims, la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) et la CVAE sont destinées à la communauté.

Or **cette transformation de l'imposition économique ne se fera pas à volume constant**, comme l'illustre le graphique suivant. En effet, le montant global de l'imposition passera de 27 milliards d'euros à 20,5 milliards soit une réduction de 24% de l'enveloppe globale de la fiscalité économique.

Tableau 15: De la TP à la CET (Mds €, base 2008)



Source : Document de formation interne INET, Stratégie financière en intercommunalité à fiscalité spécialisée, A. Guengant et G. Gilbert.

Ainsi, ce manque à gagner pour les EPCI peut-il s'effectuer selon deux voies, comme l'illustre l'exemple du Pays voironnais :

- o D'une part, par une réduction du produit de la CFE en raison de la réduction du nombre de bases et du gel du taux entre 2009 et 2011 imposé par la loi²³. En effet, pour la CAPV, celui-ci représentera uniquement 23% du produit de TP 2009 du fait de bases 7 fois inférieures, et d'un taux voté en 2011 à 25.60% (à partir de taux de TP 2009 supposés maintenus).
- o D'autre part, par une réduction éventuelle du produit de la CVAE, en fonction du type d'entreprises présentes sur le territoire. Cette nouvelle imposition contribue en effet à taxer plus fortement les entreprises de services, que les entreprises du secteur secondaire, principal moteur de croissance de la TP. Ainsi pour le Pays voironnais, le produit de la CVAE a été simulé à 2.75 millions € pour le Pays Voironnais, soit 10.30 % du produit de TP 2009.

Ainsi dans l'exemple dans la Communauté d'agglomération du Pays voironnais, la CET ne représentera que 34% du produit de la TP. Mais au-delà de cette perte de dynamisme du fait des bases, joue aussi un « effet taux » au travers des systèmes de compensation-relais et de FNGIR.

²³ Cf. ci-après le mécanisme de la compensation relai.

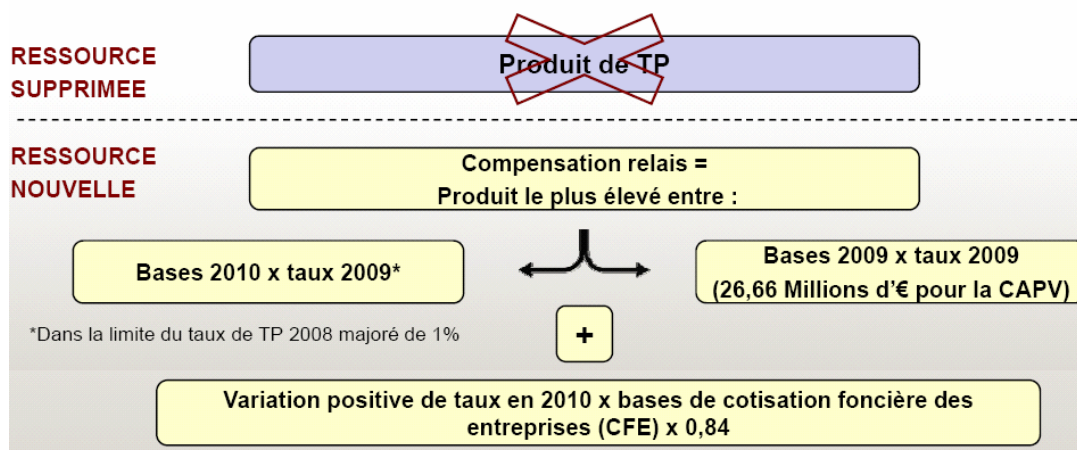
- **De plus, le système de compensation-relais et de FNGIR fait perdre tout dynamisme à la fiscalité économique.**

En effet, l'effet « taux » dont bénéficiaient les EPCI à travers la TP va être paradoxalement amoindri par deux mécanismes instaurés pour limiter les pertes de recettes issues de la nouvelle imposition.

- A court terme, une « compensation relais » pour 2010 a en effet été instaurée.

Elle vise à assurer la compensation intégrale de la suppression de la TP par des dotations d'Etat, selon le mécanisme décrit ci-dessous :

Tableau 16: Le mécanisme de compensation relais.



Source: Document de travail pour la CAPV. Stratorial Finances .

Cette « compensation relais » est égale au montant le plus élevé entre :

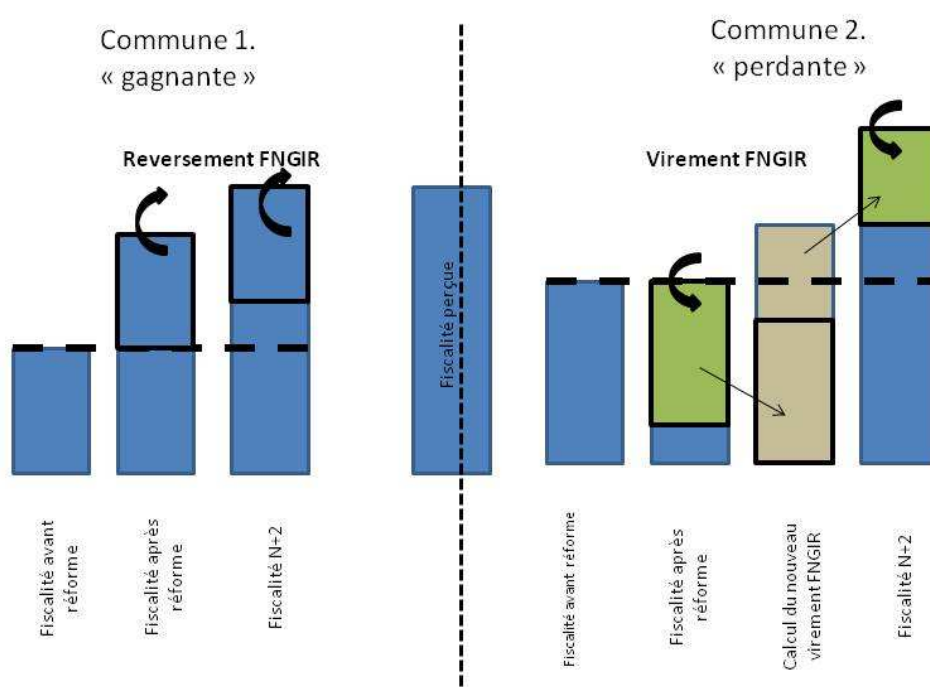
- le produit de TP 2009 : Bases 2009 * taux 2009,
- le produit résultant de la multiplication des bases de 2010 par le taux 2009, dans la limite du taux de TP 2008 majoré de 1%.

En cas d'augmentation du taux relais voté en 2010, cette compensation est majorée par la variation positive de taux appliquée aux bases de la CFE, pondérée par un coefficient de 0,84 (coefficient multiplicateur lié à la suppression de l'abattement général à la base).

- A moyen terme, un système de péréquation a été créé, figeant le dynamisme de la ressource.

En effet, l'instauration du FNGIR, fond national de garantie individuelle de ressources, vise à éviter que certaines collectivités soient les perdantes de la réforme, en créant un nouveau système de péréquation. Ainsi, les collectivités ayant plus de ressources fiscales après réforme seront prélevées du différentiel par le biais du FNGIR, qui le redistribuera, sous forme de dotations, aux collectivités dites « perdantes » à hauteur de la perte de ressources, selon le schéma suivant :

Tableau 17: Le mécanisme du FNGIR.



Ce système semble donc garantir une stabilité de la ressource économique pour les EPCI, nuisant aux dynamismes de la recette. Or à terme, **cette péréquation aboutira à figer les inégalités, en amplifiant le dynamisme de la recette à la hausse ou à la baisse**, comme le souligne la dernière colonne du graphique (pour N+2). En effet, la dotation FNGIR étant figée, si la collectivité 2 « gagnante » de la réforme augmente à terme ses recettes fiscales plus que prévu lors du calcul de la dotation, elle ne sera prélevée que du montant initial. De même, pour une collectivité 1 initialement « perdante », si ces recettes augmentent par la suite au-delà de ses recettes fiscales avant réforme, elle ne recevra en dotation FNGIR que ce qui lui permet d'égaliser le différentiel calculé initialement.

Il résulte du nouveau dispositif une réduction de l'enveloppe de la fiscalité économique, sur l'exemple de la Communauté d'agglomération de Reims puisque la nouvelle CET (CVAE et dotations FNGIR) fait passer le produit de « TP » de la CAR de 79,9 millions d'euros en 2009 à 47,9 millions d'euros en 2011, soit une réduction de 40% de l'enveloppe de la fiscalité économique.

➤ *Ce moindre dynamisme de la ressource fiscale est accentué par le contexte conjoncturel.*

Outre l'évolution des bases des impôts économiques, le dynamisme de la ressource fiscale des EPCI est aussi été atteint par la crise économique.

- **Un tel constat peut être dégagé au niveau national global.**

Avec une croissance en recul de 2.4% sur l'année 2009, mais positive de 0.3% sur les 2 derniers trimestres de 2009, l'économie française semble, selon l'INSEE, être en voie de guérison. Reste que la situation pour la fin 2010 demeure fragile. En effet, les prévisions de croissance attendues sont de seulement 0.4% sur les trois premiers trimestres de 2010, alors que le Prélèvement Forfaitaire Libératoire 2010 repose sur une hypothèse de croissance de 0.75%, revue en loi du finances rectificative de janvier 2010 à 1.4%, tandis que le taux de chômage devrait rester à 10% de la population active durant l'année 2010, toujours selon l'INSEE. Aussi, les effets de la crise économique, en termes d'investissement, de création d'entreprises, ou d'augmentation de leur valeur ajoutée, sont donc encore d'actualité, et risquent de pénaliser les bases imposables à la CET.

- **Au niveau local, de grandes disparités apparaissent entre les EPCI, certains voyant leur marge de manœuvre fortement restreintes.**

Il en va ainsi au Pays voironnais, où la raréfaction de la ressource est liée à deux principales causes.

Sur le plan conjoncturel, la Communauté du Pays Voironnais a perdu sa première source de recette de Taxe Professionnelle, (soit 3 millions d'euros), avec la fermeture d'une entreprise en 2009 suite à la crise, soit 2.5 millions d'euros. Il en résulte une perte du produit global de TP de 1.733.000€, et une compensation dégressive de l'Etat sur 3 ans, devenant nulle en 2012.

Sur le plan structurel, le Pays Voironnais doit aussi faire face à la baisse de la dynamique économique du territoire, et donc de celle des bases de TP ; dynamique d'autant plus limitée en 2010 que la compensation relais repose soit sur les bases, soit sur les taux de 2009. En effet, le dynamisme des ressources sur la période 2000-2005 laisse place à une évolution beaucoup plus faible des ressources.

Ainsi le produit fiscal supplémentaire a diminué de 76% entre la période 2000-2005 et la période 2005-2009, passant de 1, 7 millions par an en moyenne, à 0,4 millions d'euros ces dernières années.

⇒ *Outre le moindre dynamisme de l'enveloppe de la fiscalité économique introduite par la réforme de la TP, les EPCI verront aussi leur autonomie financière réduite sur le plan qualitatif du fait de la nouvelle structuration de leurs ressources fiscales laissant une plus grande part aux dotations de l'Etat.*

b) Les compensations de la réforme, un risque de perte d'autonomie financière.

La réforme de la fiscalité locale par la suppression de la TP s'accompagne de mesures visant à éviter que les collectivités y perdent au niveau financier. Ainsi, comme toute réforme fiscale, et toute réforme de la TP, s'accompagne-t-elle de compensations de la part de l'Etat. Si ces dotations tendent à prendre un poids prépondérant au sein des budgets des EPCI, ceux-ci se retrouvent toutefois être le seul échelon local à voir son pouvoir de taux renforcé.

➤ L'accroissement du poids des dotations de l'Etat dans les ressources des EPCI.

Pour combler le différentiel entre les recettes issues de la TP et celles issues de la CET, des recettes de l'Etat vont être transférés aux EPCI. Ainsi, outre les compensations des différentes réformes antérieures de la TP (dont principalement celle de la suppression de la part salaires en 1999), les collectivités recevront, sous forme de compensation ou de dotations :

- La dotation de compensation de réforme de la TP (DCRTP), en cas de perte de recettes par rapport à l'ancienne fiscalité.
- Le FNGIR, si la DCRTP ne suffit pas à couvrir la perte de recettes.

Pour les EPCI « perdants » de la réforme fiscale, il en résulte un accroissement de la part des dotations dans leurs recettes fiscales, sommes sur lesquels ils perdent tout pouvoir de taux et donc tout pouvoir pour en faire évoluer le dynamisme. C'est notamment le cas du Pays voironnais, puisque la part des compensations de l'Etat va devenir la principale ressource de la Communauté, en passant de 28.2% des ressources en 2009 à 53.8% en 2010. Malgré tout, les EPCI restent les grands gagnants de cette réforme, puisqu'eux seuls voient leur pouvoir de taux s'accroître.

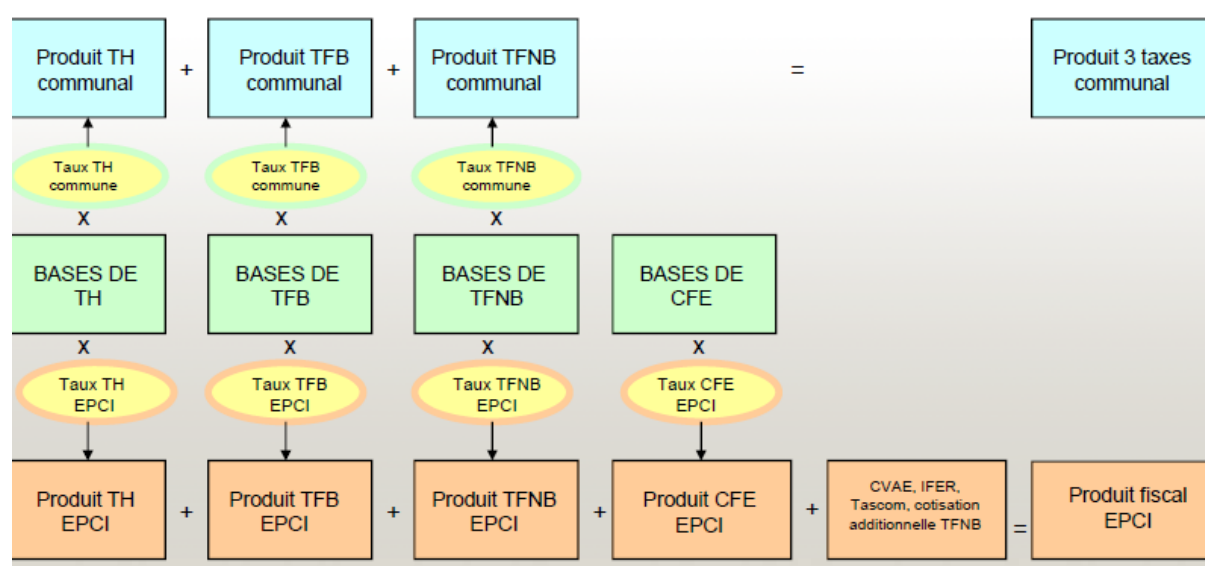
➤ *Le maintien d'un pouvoir de taux renforcé par l'apport de nouvelles impositions.*

A partir de 2011, les impôts intercommunaux vont en effet se diversifier, la création de la CET ne suffisant pas à égaler les recettes issues de la TP. Ainsi, les EPCI vont se voir transférer deux types d'impositions :

- Des impôts sur lesquels ils n'auront pas de pouvoir de taux : la CVAE, dont le taux est plafonné au niveau national, la Tascom (taxe sur les conventions d'assurance) qui est un impôt national, et les IFR (pour les entreprises de réseaux) ;
- Des impôts sur lesquels l'EPCI gagne un pouvoir de taux : la CFE, et les trois impôts ménages, sur lesquels il pourra lever une fiscalité additionnelle.

Cette nouvelle répartition du pouvoir de taux des EPCI est résumée dans le tableau ci-dessous :

Tableau 18: La fiscalité applicable en 2011: les pouvoirs de taux sous le régime de la CET

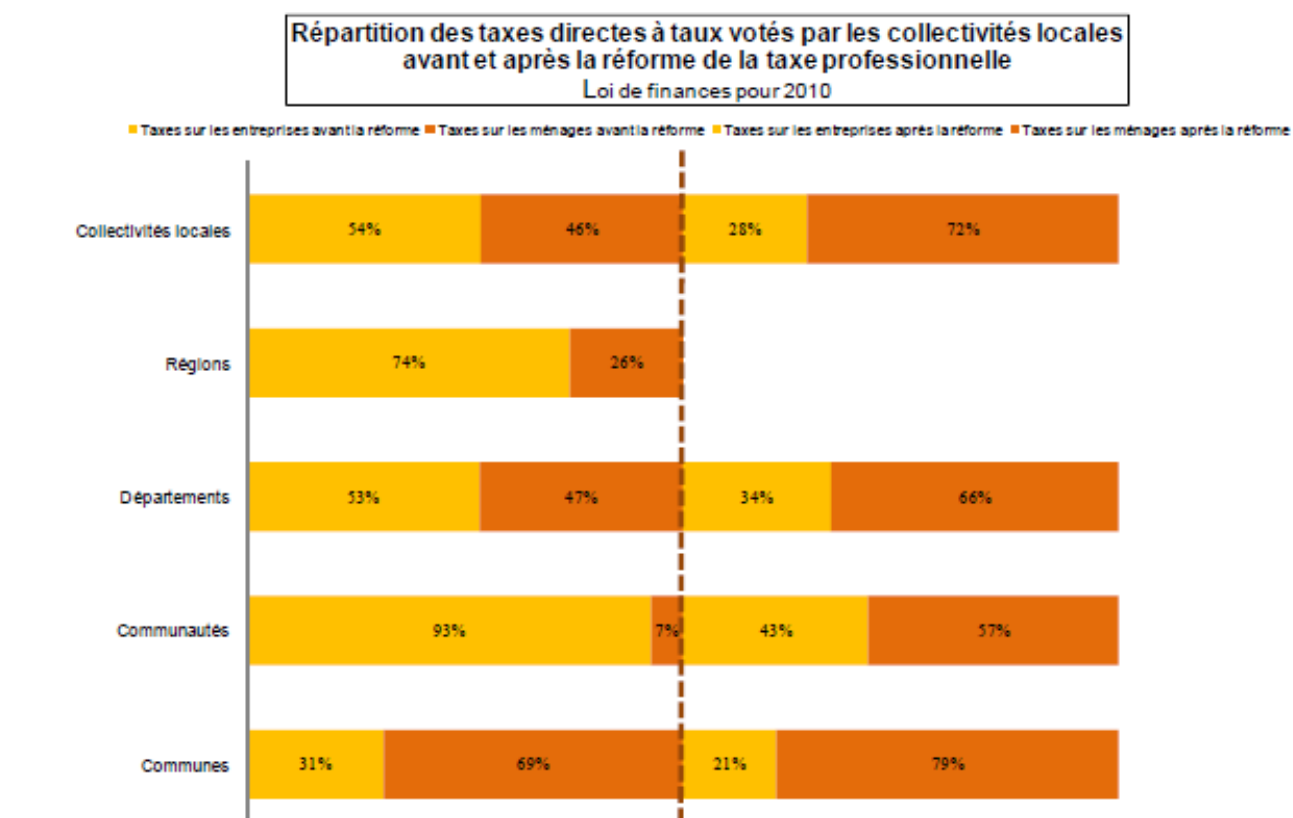


Source : Document de travail. Stratorial Finances.

Il résulte de cette nouvelle structuration de la fiscalité locale, que le pouvoir de taux des EPCI va croître en passant de 7% à 57% de recettes intercommunales, comme l'illustre le document ci-après. Ainsi, le pouvoir d'autonomie fiscale des EPCI s'en trouve paradoxalement renforcé. Reste que ce pouvoir de taux, perdu sur les impôts économiques, et gagné sur les impôts ménages, ne peut être

équivalent du fait des différences de dynamisme des bases entre les ménages et les entreprises, qui ont porté le développement de l'intercommunalité.

Tableau 19: Evolution du pouvoir de taux des collectivités territoriales avec la réforme.



Source : Document de formation interne INET, Stratégie financière en intercommunalité à fiscalité spécialisée, A. Guengant et G. Gilbert.

⇒ Le passage du pouvoir de taux des EPCI des impôts économiques vers les impôts ménages témoigne ainsi déjà d'une tendance de la réforme de la fiscalité : le passage des EPCI d'une fiscalité économique à une fiscalité mixte. Ceci n'est pas sans conséquence sur les modèles de développement choisis par les EPCI sur leur territoire, et sur les relations qu'ils entretiennent avec leurs communes membres. (2)

2. Le basculement de la fiscalité économique vers une fiscalité mixte.

Avec la suppression de la TP et la création de la CET, les EPCI à TPU ne seront plus financés exclusivement par l'impôt économique, mais recevront en sus de la CFE et de la CVAE de nouvelles recettes issues : des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux ; des recettes transférées par l'Etat et des impôts transférés venant d'autres collectivités, en l'occurrence la taxe d'habitation du département et le foncier non bâti des départements et des régions. Leurs financements seront donc assurés à la fois par le levier économique et le levier fiscal. Les EPCI deviendront de facto des établissements à fiscalité mixte (a). Toutefois, les EPCI ne pouvant faire évoluer les taux des impôts économiques que par le biais de la CFE, dont la part est marginale, on peut s'interroger sur l'avènement d'un financement des intercommunalités par les ménages, ce qui aboutirait à un changement fort de la vocation des EPCI. (b).

a) La diversification de la structure fiscale des EPCI en lien avec celle de leurs compétences.

La réforme de la fiscalité introduit une diversification de la structure des recettes fiscales des EPCI. Ceci semble avoir un double avantage :

- d'une part, leur assurer une diversification de leurs sources de financement, et donc réduire les impacts négatifs d'un retournement de conjoncture économique sur leurs recettes ;
- d'autre part, d'assurer une meilleure adéquation entre les compétences exercées par les EPCI et ses sources de financement. A cet égard, on note en effet, que les impôts économiques sont renforcés pour l'échelon intercommunal, tout comme les impôts ménages, qui font leur apparition dans les EPCI à TPU, comme le résume le tableau suivant.

Tableau 20: Nouvelle affectation des impôts directs locaux.

Echelon local	Impôts directs levés avant réforme		Impôts directs levés après réforme	
	Impôts économiques	Impôts ménages	Impôts économiques	Impôts ménages
Communes		TH TFPB et TFPNB	Ifer Taxe sur les surfaces commerciales	TFPB et TFPNB (+ taxes additionnelles) TH (+ part départementale)
EPCI à TPU / CET U	TP		CFE CVAE Ifer Taxe sur les surfaces commerciales	TFPB et TFPNB (+ taxes additionnelles) TH (+ part départementale)

➤ *Le renforcement relatif de la fiscalité économique en lien avec le rôle d'aménagement du territoire des EPCI.*

La nouvelle répartition de la fiscalité entre les communes et les EPCI montre la spécialisation partielle de la fiscalité économique vers les EPCI.

- **D'une part, on assiste à un transfert de l'intégralité de la fiscalité économique vers les EPCI au détriment des communes.**

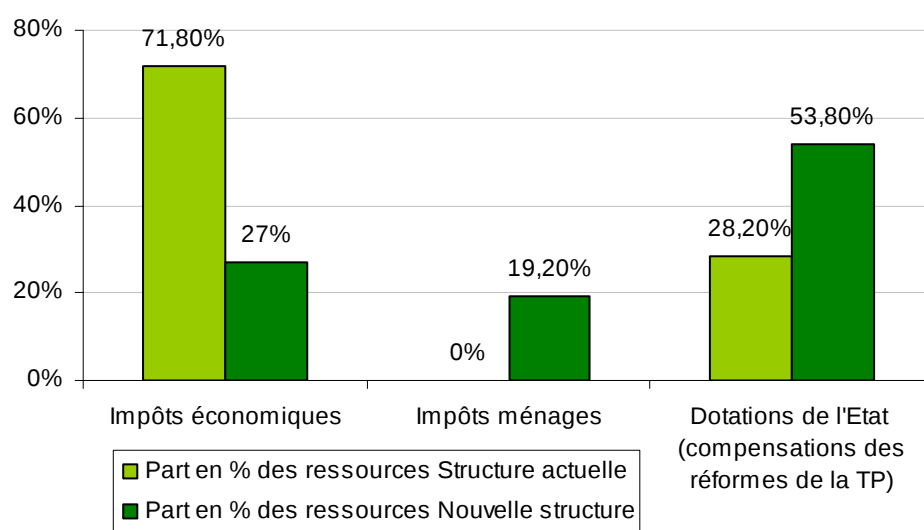
En effet, pour les EPCI à TPU, l'intégralité des impôts économiques (CVAE et CFE) continue d'être perçue par l'intercommunalité. A l'inverse, dans le régime à fiscalité additionnelle, la TP était votée et perçue indépendamment dans les communes et dans l'EPCI. C'est sur ce point que joue la réforme actuelle, puisque les EPCI à fiscalité additionnelle eux-aussi percevront la CFE (et la CVAE). La transformation législative de la fiscalité intercommunale semble donc être cohérente avec la compétence des EPCI tournée le développement du territoire et l'aménagement.

- **Toutefois, la part relative des impôts économiques au sein des ressources fiscales des EPCI va se réduire.**

Concernant les impôts ménages, les EPCI vont en effet pouvoir percevoir les trois taxes, que sont la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti, et celle sur le foncier non bâti. Il en résulte, à l'instar du

Pays voironnais, une diminution de la part des impôts économiques au « profit » d'une hausse des impôts ménages, dont la taxe d'habitation est la principale composante. En effet, le produit des impôts économiques passe de 71.8% à 27% des ressources comme le montre le tableau ci-dessous, tandis que celui des impôts ménages augmente de 0 à 19.2% des ressources (hors TEOM, sans augmentation des taux transférés par le département). Si cette prépondérance ne joue pas encore au niveau du montant des ressources, elle impacte toutefois la dynamique des recettes fiscales des EPCI, les impôts ménages connaissant traditionnellement un faible « effet base », et un « effet taux » relatif en raison de l'impact politique qui découle de hausses des impositions.

Tableau 21: Evolution de la structure fiscale de la CAPV avec la réforme.



Ainsi l'on peut craindre que les EPCI, à l'image de la Communauté du Pays voironnais, voient la part de leurs ressources les plus dynamiques se réduire du fait de la baisse relative de la part des impôts économiques, tout comme leur autonomie financière en raison de la part croissante des dotations de l'Etat. Le nouveau levier d'action serait alors la fiscalité ménages.

➤ *L'essor de la fiscalité ménages en lien avec les services à la population rendus par les EPCI.*

S'ils perdent du pouvoir de taux sur l'impôt économique, les EPCI en gagnent en effet sur l'impôt ménages. Les EPCI à TPU se voient attribuer la TH départementale, tandis que les intercommunalités sans fiscalité propre pourront lever une fiscalité additionnelle sur les trois impôts ménages. Ces transferts sont liés à la nécessité de conserver l'autonomie financière du bloc local, en compensant la perte des impôts économiques. Or loin d'être purement financière, on peut voir dans cette évolution un

levier pour les EPCI de retendre le lien avec les ménages. En effet, si la raison de leur création était l'aménagement et le développement du territoire, justifiant le transfert de la fiscalité économique, beaucoup d'EPCI se sont vus transférés des compétences liées aux services à la population (ordures ménagères, maison de l'emploi, centres intercommunaux d'action sociale ...). Il paraît donc logique, voire souhaitable, que leur développement ne soit pas financé exclusivement par les entreprises. Mais faut-il pour autant faire de l'intercommunalité l'échelon principal de proximité, en lui assurant un financement principal par les ménages ?

b) Une intercommunalité financée par les ménages ?

➤ La nouvelle imposition change la dynamique fiscale en la reportant sur les ménages.

La nouvelle répartition fiscale peut ainsi faire craindre au financement exclusif de l'intercommunalité par les ménages à termes. Dans le contexte décrit de raréfaction de la ressource, les EPCI vont devoir jouer sur la fiscalité s'ils veulent dégager des marges de manœuvre. Ils auront deux alternatives :

- soit jouer sur l'assiette de l'impôt économique (effet base) en attirant des entreprises à forte valeur ajoutée ou à forts effectifs (du fait de la répartition de la CVAE des entreprises pluri-établissements en fonction des effectifs présents sur le territoire). Ce levier risque de s'avérer délicat à piloter.
- soit jouer sur le taux des impôts ménages (effet taux) dont le pilotage est plus facile et les retombées plus certaines.

Il semble donc ce soit le levier « ménages » qui soit le levier immédiat le plus adéquat dans un contexte économique contraint. Dès lors, l'évolution des nouvelles bases à pouvoir de taux va être d'autant plus importante que leur pouvoir de taux est réduit. Il semble ainsi probable que les élus concentrent leur action sur les impôts ménages. En effet, les ménages sont de plus en plus les bénéficiaires des politiques intercommunales et le levier d'action des EPCI semble lui aussi avoir glissé des entreprises vers les ménages.

➤ *Il en résulte alors un glissement des priorités politiques des élus communautaires.*

La fiscalité ménages devenant un levier de financement de l'intercommunalité, la hausse des impôts ménages deviendra plus lisible pour les administrés et aura un impact politique. On peut alors supposer que cette tendance se traduise par l'apparition d'une nouvelle sensibilité politique, non plus à la hausse des impôts ménages pour améliorer sans cesse le service public, mais à l'absence de hausse des taux et à l'absence d'amélioration du service public. Ainsi l'élément de contrainte pesant sur les élus pour l'évolution de la fiscalité ménage ne sera plus légal (par la règle de liaison de taux) mais sera devenu politique : la réaction du contribuable.

⇒ *Ainsi dès l'instauration de facto d'une fiscalité mixte pour les EPCI, se pose la question d'un revirement des principales sources de financement des intercommunalités, passant des impôts économiques, fondement de leurs compétences et de leur développement, aux impôts ménages, pouvant traduire a posteriori l'évolution de leurs missions vers les services à la population.*

⇒ *La réforme de la fiscalité fait perdre aux intercommunalités le dynamisme de leurs ressources en modifiant profondément leurs bases, leurs contribuables et le pouvoir de taux. Or ce dynamisme a été à l'origine de leur essor tant sur le plan quantitatif que qualitatif. On peut alors se demander si la raréfaction de la ressource intercommunale ainsi générée, et amplifiée par le contexte économique morose actuel, n'obligera pas les EPCI et leurs communes membres à revoir leurs relations financières, afin de pouvoir maintenir leur niveau des prestations intercommunales et optimiser les nouveaux leviers fiscaux dont ils disposent (B).*

*

B. Le contexte économique contraint aboutit à revoir les relations financières entre communes et EPCI.

L'intercommunalité à fiscalité propre, et principalement celle à TPU / CETU qui se finance sur le différentiel de croissance du produit fiscal économique à partir de l'année de transfert de la fiscalité, entre aujourd'hui dans une ère nouvelle de raréfaction de sa ressource, du fait de l'évolution de la fiscalité et du contexte économique actuel, encore marqué par la crise économique débutée en 2007. Ce moindre dynamisme des recettes intercommunales semble emporter deux conséquences, imposant de repenser les relations financières entre communes et EPCI :

- d'une part, les recettes globales des EPCI s'amenuisant, ceux-ci ne seront plus en mesure à termes, de maintenir à leur niveau actuel les versements à leurs communes. Ceci risque alors de **limiter leur politique redistributive et péréquatrice** envers leurs membres.(1)
- d'autre part, les bases des EPCI et communes étant désormais identiques pour l'ensemble des EPCI (la réforme fiscale le généralisant pour les EPCI à TPU) **la nécessité d'une concertation** d'autant plus grande entre les intercommunalités et leurs composantes s'accroît, afin d'optimiser le produit issu de ses bases et d'éviter une concurrence fiscale sur leur contribuable commun : les ménages. (2)

1. L'effet redistributif désormais limité de la DSC et de l'AC.

La réforme de la TP emporte une double modification des flux financiers entre les EPCI et leurs communes membres. En effet, celle-ci a des conséquences directes, notamment juridiques, sur le régime de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire (a). En outre, le moindre dynamisme de la ressource qui en résulte, allié à un contexte économique délicat, ne permettra plus à termes aux EPCI d'assurer le même niveau de redistribution vers leurs communes, à moins de réduire les dépenses afférentes à leurs propres compétences. (b).

a) Les relations financières entre EPCI et communes membres se trouvent modifiées par la réforme fiscale.

➤ ***La révision facilitée de l'attribution de compensation.***

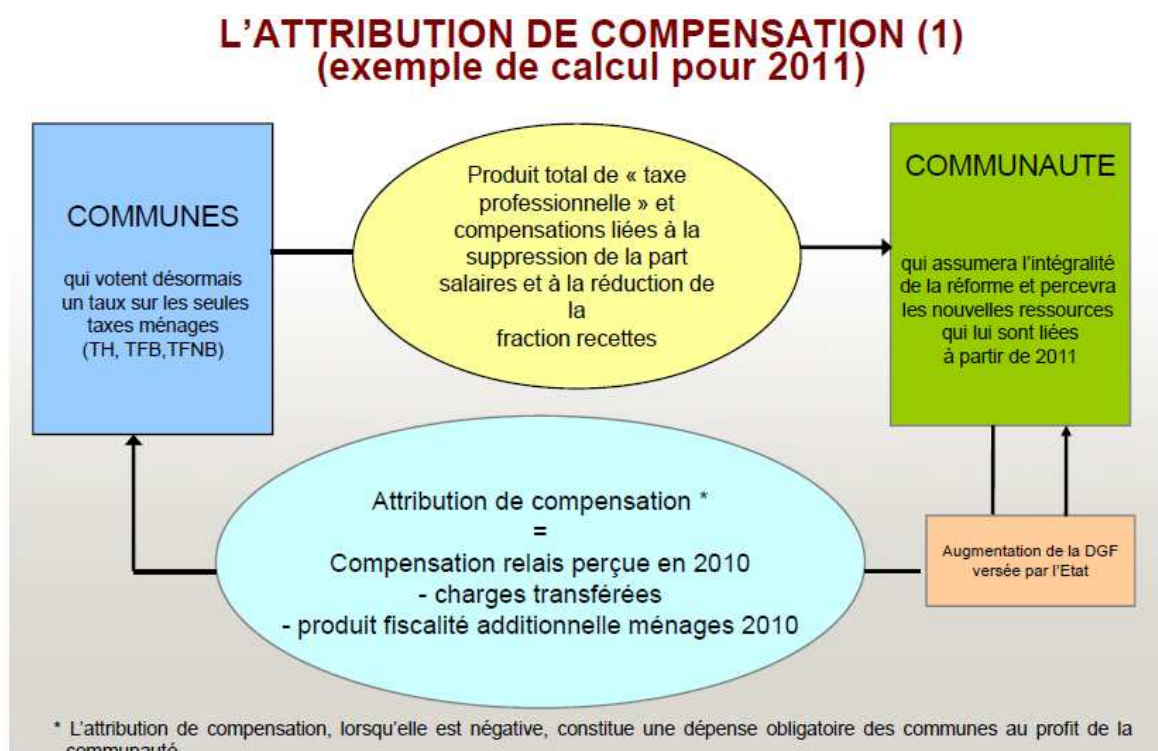
La loi de finances initiale pour 2010 allège les modalités de modification de l'attribution de compensation afin de permettre des ajustements des relations financières au sein du bloc local consécutifs à l'impact de la réforme fiscale. Ainsi, à partir de 2010, la révision de l'AC pourra s'effectuer à la majorité qualifiée, et non plus à l'unanimité, et ce, dans deux cas :

- Si la communauté est issue d'une fusion d'EPCI ou d'une extension de son périmètre, en lien avec la réforme territoriale poussant à l'achèvement de la carte intercommunale ;
- Pour réviser les AC calculées avant loi du 13 août 2004, cette révision permettant d'intégrer les frais de renouvellement dans les charges transférées. Cette réévaluation des charges transférées doit avoir lieu avant le 31 décembre 2011, à la majorité qualifiée des élus communautaire et après avis de la CLET.

En outre, à partir de 2011, l'ensemble des communautés aura la possibilité de revoir le calcul de l'AC pendant 5 ans, afin de mieux prendre en compte les effets réels de la réforme fiscale.

Par ailleurs, la réforme de la TP a aussi un impact sur la nature des ressources finançant l'AC. En effet, elle sera calculée, non plus à partir du différentiel de recettes de l'impôt économique, mais à partir de la compensation relais pour 2010, puis des recettes des nouvelles impositions instaurées par la réforme fiscale. Le tableau ci-dessous retrace les nouvelles modalités de calculs de l'AC.

Tableau 22: Les modalités de calcul de l'AC issues de la réforme fiscal.



Source : Document de travail. Stratorial Finances.

La réforme de la TP permet donc, sur un laps de temps certes restreint, de repenser les relations financières entre l'EPCI et ses communes, notamment en adaptant le montant de l'AC aux montants actualisés des charges transférées, dans un souci d'équité. Reste que cette modification des relations financières intercommunales a une plus grande ampleur avec l'évolution de la DSC.

➤ Une dotation de solidarité communautaire en voie de disparition ?

La modification des recettes fiscales des EPCI n'emporte pas de changement dans le fonctionnement de la DSC, qui reste financée sur le différentiel de croissance de l'impôt économique entre l'année du passage à la TPU et l'année en question.

Toutefois, le passage des EPCI vers une fiscalité mixte risque de rendre désuètes les dotations de solidarité communautaire. En effet, celles-ci ont été instituées pour redistribuer aux communes une partie des recettes de la croissance économique de leur territoire. Si elle est facultative (sauf pour les communautés urbaines), elle a toujours été réservée aux EPCI à TPU, et exclue pour les EPCI à

fiscalité mixte. En effet, la DSC ne pouvait être instaurée ou augmentée tant qu'une délibération actant l'absence de fiscalité mixte n'avait pas été prise. Avec la généralisation de facto de la fiscalité mixte aux EPCI à CET-U, la DSC devrait connaître ainsi plusieurs adaptations:

- Soit sa suppression du fait du passage à la fiscalité mixte, qui devient la règle ;
- Soit une modification des recettes la finançant : la croissance de la fiscalité affectable à la DSC devra s'étendre de la CET aux impôts ménages, et au minimum à la TH qui a été transférée pour se substituer pour partie à l'ancienne TP.

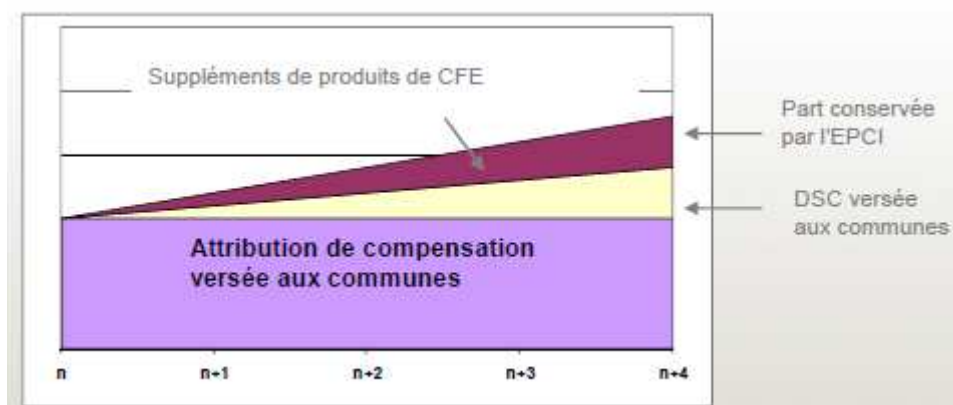
Au-delà de l'impact direct de la réforme de la TP sur la structure des reversements aux communes, le contexte économique contraint et le faible dynamisme des recettes intercommunales vont obliger à repenser le niveau de ces versements (b).

b) La raréfaction de la ressource fiscale intercommunale impose de limiter la redistribution vers les communes.

➤ ***Le risque d'un effet ciseau sur les finances intercommunales à reversements constants.***

Les reversements de l'EPCI aux communes prennent en effet la forme d'une attribution de compensation, et éventuellement d'une dotation de solidarité communautaire. Ses dépenses sont financées par le supplément des produits issus de l'imposition affectée à l'EPCI, TPU puis CET-U et impôts ménages, comme l'illustre le graphique ci-contre :

Tableau 23: Structure des reversements aux communes après réforme

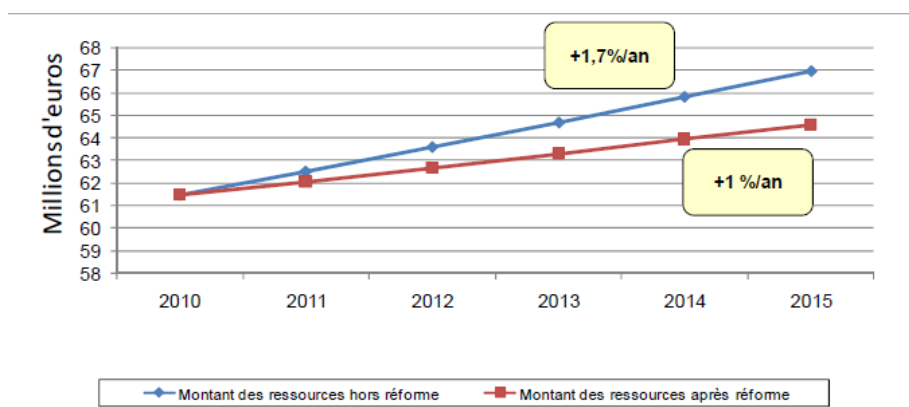


Source : Document de travail. Stratorial Finances.

Aussi, si les recettes de l'EPCI connaissent une moindre croissance, un arbitrage devra être opéré entre redistribution de la DSC aux communes (l'AC étant obligatoire et son montant figé en fonction des charges transférées) et maintien du budget intercommunal.

Certains EPCI, et principalement les « perdants » de la réforme qui recevront un versement du FNGIR, verront la dynamique de leurs ressources décroître. En effet, en raison de l'inertie des compensations et du reversement du FNGIR, le produit des ressources issues de la réforme de la TP progresse moins rapidement (avec pour hypothèse le maintien des taux actuels des impôts ménages), comme le montre le graphique ci-dessous :

Tableau 24: Comparaison de l'évolution des ressources fiscales avant/après réforme pour un EPCI recevant une forte compensation



Source : Document de travail. Stratorial Finances.

Ces EPCI devront alors faire face à un effet ciseaux, entre un produit fiscal faiblement évolutif et une stabilisation (voire parfois une croissance positive des DSC, instituée avant la réforme) de leurs reversements.

➤ *La perte de l'effet redistribution des reversements.*

Cet effet ciseaux peut d'ailleurs être constaté dans les deux principaux EPCI étudiés.

Pour la communauté d'agglomération du Pays voironnais, les simulations de croissance du produit fiscal servant à financer les reversements aux communes montrent que le supplément annuel de produit sur la période 2010-2014 va se réduire de 60 % par rapport à la période 2000-2009 d'une part (hors impact de la réforme fiscale), et que ce supplément ne représente que 30% du supplément des communes membres. Avec une DSC de 2,6 millions d'euros, le supplément de produit fiscal de

400 000€ (contre plus d' 1 million avant 2009) ne permet alors plus à l'EPCI de se conserver des recettes propres dynamiques pour financer ses propres compétences.

Une conclusion similaire peut être tirée pour la Communauté d'agglomération de Reims, dont le niveau de DSC est identique à la CAPV. La CAR dispose en effet de 2,7 millions d'euros de rôles supplémentaires annuels, auxquels il faut adjoindre une réduction progressive du FNGIR. Ceci va aboutir à une croissance des recettes fiscales estimées à 0,2% de 80,7 millions € (soit 161 400€ /an). Ainsi, au vu des perspectives de croissance de recettes fiscales à moyen terme, la CAR risque de financer sa DSC, non plus sur son surplus de croissance d'impôt, mais sur son propre fond de roulement.

⇒ *Il ressort de ces perspectives de croissance des recettes fiscales des EPCI suite à la réforme de la TP et du contexte actuel de crise économique, que ces derniers ne pourront maintenir à leur niveau actuel les versements effectués au profit de leurs communes membres, sans en faire pâtir le financement de leurs propres compétences et investissements. Aussi une concertation sur cet arbitrage entre versements et investissements intercommunaux semble nécessaire. Cette nécessité est d'ailleurs renforcée par le partage des mêmes bases fiscales entre EPCI et communes membres (2).*

2. Le risque d'une concurrence fiscale entre l'EPCI et ses communes membres.

L'apparition d'une fiscalité « ménages » au sein des EPCI aboutit à faire asseoir sur une seule base, les ménages, les finances de deux entités : les communes et l'EPCI. Or à partir d'une même assiette, communes et EPCI voteront leur propre taux sur chacune des trois taxes « ménages » que sont la taxe d'habitation, et les deux taxes foncières. Il en résulte une modification inévitable des stratégies fiscales des intercommunalités et des communes, face à un contribuable « ménages » doublement sollicité (a), afin d'éviter tout risque de surchauffe fiscale (b)²⁴.

a) Un contribuable « Ménages » doublement sollicité.

La loi de finances initiales pour 2010 instaure une fiscalité mixte pour les EPCI, qui se voient attribuer la part départementale de la taxe d'habitation, en complément de ressources suite à la réforme de la

²⁴ Analyse reprise des interventions lors des Universités de l'ADGCF. Voir annexe 4.

TP. En outre, ceux-ci pourront voter leurs propres taux sur les trois impôts ménages sur l'habitation et le foncier. Le contribuable « ménages » sera donc doublement sollicité, ce qui impose une concertation des stratégies fiscales locales afin d'éviter une asymétrie de la fiscalité « ménages » d'une part, et d'optimiser la ressource fiscale d'autre part.

➤ *Le risque d'une fiscalité « ménages » asymétrique.*

Le transfert de la taxe d'habitation aux EPCI engendre un bouleversement de leur stratégie fiscale, puisque ces derniers n'en disposaient pas et n'ont pas de leviers d'action sur cette assiette. Il en résulte deux éléments pouvant rendre la fiscalité « ménages » asymétrique.

- **D'une part, le risque existe d'une forte asymétrie de taux au sein de la fiscalité intercommunale.**

En effet, si la part départementale de la TH a été transférée aux intercommunalités, il n'en va pas de même pour le foncier, dont la part régionale sur le bâti est transférée aux départements. Aussi dès 2011, les intercommunalités qui n'ont pas de fiscalité mixte, vont connaître une forte modification de la structure de taux de leurs ressources, avec un taux élevé de TH issu des pratiques précédentes des conseils généraux, et un foncier à zéro, puisqu'il leur reviendra d'en voter le taux. Il y aura donc un déséquilibre au sein de la fiscalité « ménages » entre la TH, principale ressource taxée, et les taxes foncières.

- **D'autre part, il peut y avoir un risque d'asymétrie de taux entre les niveaux de collectivités.**

A cet égard, communes et EPCI se partageront l'assiette de la taxe d'habitation, tandis que trois entités imposeront le foncier : les communes, l'EPCI et le conseil général. Chacun étant libre de fixer ses taux sous réserve du respect de la règle de liaison des taux, il peut en résulter un décalage entre les taux pratiqués par chaque niveau de collectivités, et les services rendus à la population. En effet, rien dans le Code général des impôts n'établit de règles concernant la hiérarchisation des taux entre communes, EPCI et département, en fonction de leurs compétences respectives exercées pour le compte du contribuable « ménages ». Il peut alors en résulter un retour de la déconnexion entre les compétences et leurs sources de financement.

➤ *La fiscalité « ménages » comme levier de valorisation de la fiscalité économique.*

En outre, du fait de la règle de liaison de taux entre la CET et les impôts « ménages », qui ne doivent plus augmenter plus vite, la fiscalité « ménages » pourra être utilisée comme levier pour valoriser les taux des impositions économiques. Le cas d'un EPCI voulant augmenter ses recettes peut illustrer cette situation. Pour ce faire, l'EPCI peut ne jouer que sur la taxe d'habitation. Si de leur côté, les communes n'augmentent pas le taux de la taxe foncière sur le bâti (qui n'est pas sous le coup de la règle de liaison de taux) à l'image de l'intercommunalité, le mécanisme de liaison de taux empêchera de jouer sur le taux de la CFE, et entraînera un manque à gagner sur l'impôt économique.

Il semble donc que le contribuable « ménages » puisse être sollicité à plusieurs titres, soit pour augmenter directement les ressources des trois niveaux de collectivités que sont les communes et leurs groupements, et les départements ; soit pour jouer de levier à la hausse de l'imposition économique. Dès lors, cette pratique de la réforme de la TP peut faire craindre au risque d'une surchauffe fiscale sur le contribuable ménages.

b) *Le risque d'une surchauffe fiscale.*

Cette règle de liaison des taux entre les impositions ménages et économiques peut aboutir à créer une surchauffe fiscale, ou tout au moins une concurrence entre les communes et leur EPCI dans la fixation de leur taux d'imposition fiscale.

➤ *Un risque potentiel de choc fiscal sur le foncier.*

Face à la règle de liaison de taux, dont le foncier bâti est exclu, les intercommunalités sont face à deux scénarii possibles :

- **Soit créer une concertation fiscale avec les communes afin de valoriser la CFE.** Une répartition des rôles peut ainsi s'opérer entre l'EPCI qui joue sur les taux de TH, et les communes sur les taux de foncier, afin de maintenir la capacité d'augmentation de la CFE. Une telle répartition permet de faire profiter les deux membres du couple local d'un surplus de recettes, sans faire peser un double effort, financier et politique, sur le contribuable ménages.
- **Soit avoir une stratégie fiscale propre.** En effet, à partir de 2011, les EPCI pourront se fonder sur le taux de TH pratiqué par le conseil général, et voter en conséquence les taux du

foncier. Ils pourront donc baisser le taux de la TH transférée du département, et augmenter le foncier qui n'existe pas, afin d'accroître l'effet levier sur les recettes, tout en limitant l'impact politique d'une hausse de la fiscalité.

De chacune de ses deux options, on peut alors craindre une pression sur les taxes foncières du bloc communes/communauté. Cette surchauffe fiscale sur le foncier est accrue par le fait que c'est l'une des rares recettes revenant aussi au département (par transfert de la part régionale sur le bâti) et sur laquelle il conserve un pouvoir de taux. Ce choc fiscal sur le foncier pose donc clairement la question de la répartition des nouvelles impositions entre niveaux de collectivités et de « l'empilage fiscal ».

➤ *Une concurrence fiscale entre communes et EPCI probable.*

Toutefois, si ce risque n'est pas certain, on peut aussi craindre qu'un manque de coordination entre les stratégies fiscales des intercommunalités et de leurs communes ne débouche sur une concurrence fiscale au sein du bloc local. Cette concurrence peut prendre différentes formes :

- Une diversification des taux « ménages », doublement sollicités par les EPCI et les communes.
- Des stratégies d'abattements fiscaux, sur le foncier notamment pour attirer les entreprises, non coordonnées.

Aussi face à l'éventualité de stratégies fiscales contraires entre communes et EPCI, certains évoquent la possibilité de faire jouer la DSC comme outil de pression sur les stratégies fiscales des communes. En effet, pourraient-être instituées des DSC minorées, pénalisant ainsi l'effort fiscal des communes, s'il s'avère contraire à la stratégie intercommunale. A titre d'exemple, on peut évoquer le cas de communes baissant les taux de la TH et de la taxe foncière, pour des raisons politiques, ce qui aboutit à réduire les possibilités de majoration du taux de CFE par l'intercommunalité, et peut donc pénaliser le financement de ses projets. Engendrant un supplément de recettes intercommunales de moindre importance, la redistribution de la croissance de l'EPCI vers les communes par le biais de la DSC s'en trouvera mécaniquement réduit (la DSC étant souvent composée d'une part fixe et d'une part variable fondée sur un pourcentage d'évolution des recettes fiscales intercommunales).

⇒ *Ainsi ce risque de “surchauffe fiscale” sur un contribuable « ménages », sollicité à la fois par les communes et par les intercommunalités, semble renforcer la nécessité d'instaurer des stratégies fiscales concertées au sein du bloc local. Cette nécessité apparaît d'autant plus importante à la lumière de la règle de liaison des taux, puisque les décisions relatives aux impôts ménages impactent directement l'évolution de la fiscalité économique.*

- ⇒ *Ces stratégies fiscales des communes et des intercommunalités doivent s'inscrire dans un double contexte de raréfaction de la ressource locale lié à la perte du dynamisme de la recette du fait de la réforme et de la crise économique. Définissant de nouvelles perspectives pour des recettes moins dynamiques, les stratégies fiscales du bloc local auront alors un impact direct sur les relations financières entre communes et EPCI, puisque l'évolution de ces recettes permettra, ou non, le maintien de versements redistributifs de l'intercommunalité vers ses communes.*

La nouvelle structuration de la fiscalité locale crée des tensions sur les finances intercommunales, tensions amplifiées par le contexte économique morose, et qui aboutissent parfois à créer de véritables « effets ciseaux » au sein des budgets intercommunaux. Ceux-ci ne semblent en effet plus à même de pouvoir effectuer les versements financiers originaux prévus à destination de leurs communes membres, s'ils entendent maintenir leur niveau d'investissement sur les propres compétences.

Ainsi, le levier fiscal semble avoir permis le développement d'intercommunalités intégrées, en garantissant un niveau de ressources supplémentaires pour les communes membres par le biais de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire. En effet, cette dernière fût parfois la principale dépense des EPCI, comme à la Communauté d'agglomération du Pays voironnais, puisque 62% du produit fiscal est redistribué aux communes. La situation financière et fiscale actuelle ne permettant plus de tels versements, un arbitrage entre redistribution et compétences intercommunales s'impose. On peut alors voir dans cette évolution contrainte par la modification de la fiscalité une opportunité pour les intercommunalités de dépasser leur rôle d'intermédiation dans le portage de projets et la redistribution des produits de la croissance du territoire.

* *

*

Conclusion Partie I.

Tant la réforme fiscale que le contexte économique morose actuel impose aux intercommunalités une forte réduction du dynamisme de leurs ressources. Cette situation est jusqu'alors inédite puisque le levier fiscal a été conçu pour encourager l'essor d'une intercommunalité fortement intégrée en la dotant de ressources supplémentaires pour financer son développement. Cette évolution impose de repenser le rôle des intercommunalités.

En effet, aujourd'hui l'intercommunalité ne peut plus être un levier utilisé pour permettre le financement des politiques communales en procurant à ses dernières des ressources supplémentaires, que ce soit par les économies d'échelle générées par les transferts de compétences, par le portage intercommunal de projets in fine communaux, ou la redistribution du supplément de richesse créée par le biais de la DSC.

La raréfaction de la ressource du bloc local impose alors de repenser les dépenses intercommunales, pour les mettre à profit d'un réel projet de territoire, porteur de développement de ce territoire, et donc de richesse à termes.

Aussi, si le contexte actuel des réformes institutionnelles et fiscales peut faire craindre à une contraction du fait intercommunal par manque de moyens, celui-ci peut aussi être vu comme l'opportunité de redonner à l'intercommunalité sa vocation première : le développement d'un territoire.



Partie II.

Seule une consolidation globale des relations financières entre communes et EPCI peut permettre de redonner à l'intercommunalité sa vocation originelle :

la réalisation d'un projet de territoire.

La fiscalité est au cœur de l'intercommunalité. Elle a en effet été le levier, conçu comme tel, de promotion des EPCI fortement intégrés sur le plan des compétences et de la fiscalité, par l'apport de ressources dynamiques. Aussi la fiscalité a-t-elle structuré les relations politiques et financières entre communes et EPCI autour de cette incitation d'ordre économique. On peut alors s'interroger sur le véritable moteur du succès de l'intégration intercommunale : faut-il y voir un réel projet politique commun autour d'une vision partagée sur l'avenir d'un territoire, ou un effet d'aubaine financier, l'intercommunalité étant utilisée comme intermédiaire permettant de financer in fine des projets strictement communaux ? La réponse à cette question permet de savoir si le levier fiscal a réellement rempli son objectif : créer des coopérations intercommunales intégrées politiquement.

Reste qu'aujourd'hui la raréfaction de la ressource locale donne un nouveau rôle à la fiscalité. A l'heure où l'intercommunalité doit s'affirmer comme pérenne dans le paysage local, certains craignent son rôle régressif, les communes pouvant être tentées par un repli sur elles-mêmes dans un contexte financier contraint. Toutefois, on peut aussi voir dans cette évolution l'opportunité pour les intercommunalités de repenser leurs interventions, non plus dans l'expansion, mais dans la pertinence au regard des besoins de leur territoire. Ainsi, cette étude entend-elle montrer qu'après avoir permis le développement de l'intercommunalité par son rôle d'expansion de la recette, la fiscalité est aujourd'hui, le vecteur, certes contraint et subi, de recentrage des intercommunalités sur leur raison d'être : la réalisation d'un projet de territoire ; et ce, à un double titre.

- D'une par, seule une **clarification des relations financières et fiscales** entre communes et EPCI peut permettre d'optimiser tant la dépense publique locale que les effets de leurs stratégies fiscales respectives. C'est l'objet des **pactes financiers et fiscaux** ; (I)
- D'autre part, la consolidation des intercommunalités ne peut passer que par le maintien d'une situation financière saine. Celle-ci dépend de **l'ajustement des stratégies fiscales du bloc local aux dépenses ciblées et rationalisées de l'intercommunalité**. C'est l'objet du **projet de territoire**. (II).

I. Le Pacte financier et fiscal, un outil global de la nécessaire clarification des relations entre communes et EPCI.

La notion de « pacte financier et fiscal » (PPF) est apparue dans la dialectique intercommunale au début des années 2000, en parallèle du renforcement de la TPU. En effet, la fiscalité additionnelle permettait à chacun membre du bloc local de conserver son pouvoir de taux, et donc son pouvoir fiscal. Reste qu'aujourd'hui, tant la généralisation de la TPU que la montée en puissance d'une fiscalité mixte, où communes et EPCI se partagent les mêmes bases fiscales, ne leur permettent plus d'établir des stratégies fiscales sans aucune concertation.

Ainsi le PPF semble être devenu un outil incontournable dans le nouveau contexte économique et fiscal. Il prend un rôle central dans le développement des territoires, puisqu'il en définit les niveaux de dépenses, et donc d'investissement, mais aussi les niveaux de recettes, et donc de prélèvements fiscaux. (A). Ces pactes restent toutefois des outils politiquement sensibles à mettre en œuvre, dont certains annoncent déjà la désuétude du fait de la potentielle autonomisation financière et politique des EPCI envers leurs communes suite aux réformes territoriales et fiscales. (B).

A. Le Pacte financier et fiscal est un levier de consolidation des relations financières entre communes et EPCI devenu incontournable.

Si la naissance des pactes financiers et fiscaux et le renforcement de la TPU semblent être chronologiquement liés, ils ne sont pour autant pas systématiquement consubstantiels. En effet, les PPF naissent réellement en 2003, suite à la prise de conscience que spécialisation fiscale et spécialisation financière ne sont pas synonymes. En effet, si les ressources fiscales ont été globalisées, les relations financières sont encore à contractualiser. Cette prise de conscience a été renforcée par les prémices de la raréfaction de la ressource sur le territoire. C'est alors par cette contractualisation que les besoins financiers respectifs des deux membres du bloc local sont pris en compte. La création des PPF est ainsi regardée pour certains comme *l'acte de naissance du couple*

*communes/communauté*²⁵. Deux des éléments centraux de la naissance d'une « conscience » intercommunale sont en effet permis par le Pacte et viennent alimenter cette conclusion :

- d'une part, **la répartition au plus juste des ressources entre l'EPCI et les communes**, à hauteur des charges réellement supportées par les deux membres du couple local (1);
- d'autre part, **la définition de stratégies fiscales concertées**, voire communes, permettant à chaque membre de s'assurer des ressources nécessaires pour financer ses ambitions propres, voire communes (2).

1. Le Pacte financier et fiscal permet la définition d'une allocation stratégique des ressources entre communes et EPCI en fonction de leurs charges respectives.

Une des deux problématiques à laquelle doit répondre aujourd'hui un pacte financier et fiscal est l'organisation de l'allocation stratégique des ressources, dans le contexte décrit de ralentissement de l'évolution de celle-ci. Cette allocation passe par deux étapes :

- en premier lieu, l'évaluation objective des charges supportées par chacun des membres du bloc local (a) ;
- en second lieu, l'adaptation en conséquence des ressources disponibles pour les communes et l'EPCI (b).

²⁵ Extrait de l'intervention d'Eric Julla, Universités d'été 2010 de l'ADGCF « Pacte financier et fiscal, mutualisation ... les rendez-vous de l'intercommunalité avec son avenir ».

a) Des charges supportées à clarifier ou l'analyse financière consolidée du territoire.

Face à la question de l'allocation stratégique des ressources, le Pacte apporte une réponse en deux temps : d'une part, l'analyse de la situation financière du territoire, d'autre part, la gestion des éventuelles charges de centralité. Ces deux dimensions permettent de définir les mouvements financiers entre communes et EPCI.

➤ ***Le préalable à toute démarche de Pacte : une vision partagée de la situation financière du territoire.***

La démarche de pacte financier et fiscal est en effet une démarche de long terme qui repose sur une méthode fondée sur un diagnostic objectif, et donc partagé, sur les finances du territoire dans sa globalité, à savoir communes et EPCI pris ensemble. Ce diagnostic se fonde sur deux éléments :

- d'une part, une agrégation des comptes des communes et de l'EPCI permettant de servir de point de départ à la prospective financière du Pacte, en soulignant les marges de manœuvres de chaque acteur.
 - d'autre part, une évaluation actualisée des charges supportées par chaque membre du couple local, afin de mettre en perspective les recettes et les dépenses du bloc local.
- **L'agrégation des comptes, la première étape de la démarche de Pacte.**

En effet, le diagnostic préalable partagé des finances du bloc local repose sur l'explication des éléments clés du contexte local : le choix de la TPU, les évolutions depuis lors (dépenses des communes et de l'EPCI, de la DSC, des investissements), les facteurs financiers du changement actuel et ses enjeux, la comparaison des différents programmes d'investissement des communes et de la Communauté.

Ce constat peut être d'autant mieux partagé, qu'en amont, une démarche d'agrégation financière a été mise en place. Proposée à titre expérimental au niveau national à partir de la méthode de la Direction générale des Finances publiques²⁶, la Communauté d'agglomération du Pays voironnais a mis en

²⁶ *Agrégation des données comptables et financières sur un territoire donné : Guide méthodologique à l'intention des collectivités locales*, Direction générale de la comptabilité publique, septembre 2006.

œuvre cette agrégation en 2006-2007. Au regard de cette expérience, deux éléments clé de réussite de l'agrégation se dégagent :

- d'une part, la nécessaire adaptation de la méthode nationale aux objectifs propres de l'EPCI, en l'espèce l'analyse financière, l'évaluation des politiques publiques, l'analyse fiscale, ou la répartition des charges de centralité ;
- d'autre part, la levée des réticences bien comprises des communes quant à l'immixtion de l'EPCI dans leurs finances. En effet, certaines communes²⁷ sont réticentes face à une telle démarche, de peur d'être jugées sur la tenue de leurs finances, ou du fait de l'objectivation de leur situation financière parfois en décalage avec le discours politique.

Toutefois, cette agrégation des comptes permet de favoriser un état des lieux incontestable par les communes, qui sert de base à une réflexion sereine sur le Pacte financier et fiscal.

- **Les informations issues de l'agrégation des comptes jettent les bases de la prospective financière.**

Cette agrégation rétrospective permet en tout premier lieu de **savoir comment ont été affectées les ressources supplémentaires du territoire**. Pour ce faire, la principale méthode qui peut être appliquée au couple communes-EPCI est adaptée des démarches de consolidation des comptes des entreprises. Il s'agit d'une **agrégation globale** qui élimine les flux financiers internes (DSC, AC, fonds de concours, prestations de services ...) pour ne retenir que les flux agrégés, que sont la fiscalité, les dotations, les charges de gestion, mais encore l'épargne brute, l'investissement ou la dette.

La démarche d'agrégation délivre alors trois principales informations²⁸ centrales pour la prospective financière du Pacte :

- la part respective de chaque commune et de l'EPCI dans les politiques menées sur le territoire (dans le compte administratif, les participations et fonds de concours sont en effet soit des charges soit des investissements pour le membre du couple qui les verse) ;
- l'évaluation des doublons et des économies d'échelle (à partir d'une analyse comparative de la situation avant le passage en TPU) ;

²⁷ Cf. Actes des Universités d'été de l'ADGCF, *Pacte financier et fiscal, mutualisation, les rendez-vous de l'intercommunalité avec son avenir*, juillet 2010.

²⁸ *Interdépendance financière et pacte communautaire agrégé*, Michel Klopfer, in *L'agrégation des comptes villes /communautés : quels enjeux ?*, CUF, Groupe Caisse d'épargne, 2006.

- la situation financière agrégée de l'ensemble du bloc local à partir de l'épargne brute, de l'investissement et de la dette.

Ainsi, à partir des comptes administratifs consolidés, et principalement dans le cadre d'une présentation fonctionnelle, il est possible d'établir la participation de chaque membre du bloc local aux équipements de centralité, participation que l'allocation des ressources définie dans le Pacte devra prendre en compte.

➤ ***La concrétisation du Pacte : la gestion des charges de centralité, comme témoin de la solidarité intercommunale.***

En effet, afin d'établir une réallocation des ressources intercommunales cohérente avec les charges supportées, les charges dites de « centralité » doivent être évaluées avec précision, tant dans leur montant que dans leur répartition au sein du bloc local, comme l'étude réalisée en stage pour le compte de la Communauté d'agglomération et de la Ville de Reims le souligne.

- **Les charges de centralité ou l'effet de débordement financier d'un équipement.**

Les charges de centralité correspondent²⁹ au « **surcoût** » (ou « effet de débordement ») d'un équipement ou d'un service, résultant de son utilisation par un usager extérieur au territoire de référence, à savoir la ville centre, mais supporté par les seuls contribuables de la dite commune. Les charges de centralité équivalent alors à « l'intégralité du déficit de fonctionnement d'un équipement, ou d'un service », qui doit présenter :

- soit un caractère exceptionnel, ou unique, à l'échelle de l'agglomération ou du département (comme un stade de 20 000 places),
- soit un mode de fonctionnement spécifique dans les grandes villes (par exemple, une bibliothèque centrale) ».

Ainsi ces charges de centralité peuvent être compensées par **deux types de solidarité**, qui caractérisent la solidarité d'un EPCI envers sa ville centre : une solidarité financière, au travers de la

²⁹ Etude sur les charges de centralité des grandes villes et l'intercommunalité, mai 2006, <http://www.grandesvilles.org/IMG/etude215.pdf>

DSC d'une part ; une solidarité physique, par le transfert des équipements concernés à l'EPCI d'autre part.

- **La solidarité liée aux charges de centralité doit se fonder sur la notion d'usage réel des équipements.**

Comme l'a montré l'étude des charges de centralité dans l'agglomération rémoise, le poids de ces charges de centralité dépend de deux facteurs.

- D'une part, le poids de ville centre, comme à Reims qui représente 84% de la population intercommunale, contre 23 % au Pays voironnais, est primordial puisqu'il explique que de nombreux équipements de centralité restent à la commune. Ainsi la ville de Reims conserve les équipements culturels et sportifs ou encore l'aérodrome. Par ailleurs, ces équipements peuvent être à rayonnement intercommunal en étant utilisés par les habitants du territoire et en profitant à l'ensemble de ces derniers ; les charges afférentes doivent alors être supportées, aussi, par l'intercommunalité. C'est la conception première des charges de centralité.
- D'autre part, l'usage réel des équipements à rayonnement intercommunal est aussi à prendre en compte. En effet, l'étude rémoise a permise de constater que les équipements a priori concernés par les charges de centralité ne donnent pas systématiquement lieu à une utilisation effectivement intercommunale. Il en va ainsi de certains équipements culturels comme le théâtre ou l'opéra, dont des études empiriques ont conclu à leur faible utilisation par des populations extérieures à la ville centre, comme à Lyon. A l'inverse, des communes périphériques de la ville centre peuvent offrir des équipements utilisés par l'ensemble de la population intercommunale, comme la maison des associations de Bezanne, près de Reims. Pour autant les charges afférentes ne sont pas toujours comprises dans les charges de centralité. C'est ainsi une conception extensive des charges de centralité faisant primer la notion « d'utilisation » des équipements.

⇒ *Dès lors, lors de l'agrégation comptable préalable au Pacte financier et fiscal, il convient d'évaluer les charges de centralité sous leur double temporalité : un aspect théorique a priori fondé sur l'évaluation du coût d'un équipement à rayonnement intercommunal, et un aspect pratique a posteriori lié à l'utilisation de cet équipement par une population intercommunale. Ce double regard sur les charges supportées par chaque membre du couple intercommunal permet d'adapter au mieux le montant des reversements aux communes et les recettes restant à l'EPCI (b).*

b) Des ressources à adapter en conséquence, ou l'arbitrage entre reversements et projets intercommunaux.

En fonction des marges de manœuvre financière et des charges supportées, dégagées lors de l'agrégation des comptes, le Pacte financier et fiscal va permettre d'opérer un arbitrage entre le montant des reversements aux communes ou à l'EPCI (à des fins de compensation de charges, ou de solidarité territoriale), et les ressources restant destinées à l'EPCI pour lui permettre de financer ses propres projets et investissements. Ainsi, le Pacte financier et fiscal traduit-il un consensus sur les relations financières entre communes et EPCI dans le cadre d'une prospective financière et comptable elle aussi agrégée.

➤ ***L'AC, de l'actualisation des charges transférées à un levier de ressources pour les EPCI.***

L'attribution de compensation est en effet le premier élément central des Pactes financiers et fiscaux puisqu'elle est le garant de la neutralité budgétaire : « elle fige ainsi les coûts du passé et mutualise les coûts futurs »³⁰.

- **Les possibilités de mutualisation des coûts offertes par la révision facilitée de l'AC.**

La loi de finances pour 2010 en introduisant la possibilité de revoir l'AC « par délibérations concordantes des conseils municipaux et de l'EPCI à la majorité qualifiée », va ainsi permettre aux EPCI d'en modifier les montants plus facilement, la règle de l'unanimité décisionnelle n'étant plus requise. Cette disposition, offerte par l'article 1609 nonies C modifié du Code général des Impôts, va ainsi être l'occasion d'établir une cohérence plus forte entre les montants d'AC et les charges réellement supportées. Rappelons à cet égard, que si le mécanisme d'AC constitue à titre principal un reversement de l'EPCI vers la commune à l'instar de la CAR et de la CAPV, l'inverse est aussi possible en cas d'AC négative si le montant de TP perçu par la commune avant le passage en TPU est inférieur aux charges transférées à l'EPCI.

³⁰ C. Michelet, F. Meynand, *Attribution de compensation : du neuf à utiliser avec prudence*. La lettre du cadre territorial n°399, 15 avril 2010.

Dans le cadre du Pacte, cette revalorisation du montant de l'AC peut en effet être l'occasion de :

- Corriger des évaluations de transferts de charges initiales ;
- Revoir les politiques de solidarité territoriale, en fonction des charges de centralité ;
- Ajuster les reversements aux communes au profit des moyens intercommunaux, afin de dégager de nouvelles ressources pour l'EPCI sans recourir à l'outil fiscal.

Reste que cette dernière utilisation de l'AC aboutit à déroger à son objectif initial de neutralité budgétaire, en en faisant un levier potentiel d'accroissement des ressources de l'EPCI.

- **L'évolution de l'AC vers un levier de ressources pour l'EPCI ?**

C'est en effet une utilisation de l'AC qui risque de se généraliser en raison des trois dispositions des articles 34 à 34 quater du projet de réforme territoriale, dans sa formulation adoptée par le Sénat en février 2010 :

- D'une part, les effets de la mise en place de services communs pourront être imputés sur l'AC (article 34)
- D'autre part, les révisions de l'AC pourront tenir compte du déficit de fonctionnement d'équipements réalisés après le transfert de compétences (article 34 ter)
- En outre, les EPCI à fiscalité propre pourront percevoir la DGF à la place des communes (article 34 quater). Cette mise en commun de la ressource DGF (DGF territorialisée), aura pour corollaire une dotation de reversement de l'EPCI vers les communes, selon les modalités fixées librement par ce dernier à la majorité qualifiée, dont l'AC pourrait être le vecteur.

Si les évolutions à venir de l'AC laisse ainsi à deviner la volonté de renforcer l'intercommunalité à coût constant en ajustant les reversements aux communes pour renforcer ses moyens, les révisions des dotations solidarité communautaire semble emprunter la même voie.

➤ ***La DSC, d'un instrument de solidarité sur le territoire à un arbitrage sur le projet communautaire.***

L'étude des relations financières entre communes et EPCI, mais aussi l'analyse des incitations financières à l'essor de l'intercommunalité tendent à montrer que l'un des principes fondateurs des avancées intercommunales est la préservation des intérêts des communes. Cette logique se retrouve tout particulièrement dans la DSC, qui instaure une dépendance réciproque entre communes et EPCI.

Celle-ci va alors rendre d'autant plus délicate la révision de son enveloppe, devenue nécessaire par le moindre dynamisme des ressources intercommunales.

- **La DSC instaure une logique de dépendance réciproque entre communes et EPCI.**

La DSC est la traduction financière des principes qui ont présidé à la création de la coopération intercommunale. En effet, elle a nécessité un compromis politique fondateur, tant sur son instauration, sur le montant de son enveloppe et de son évolution, que sur ses critères de répartition entre communes. Ainsi, selon T. Frinault et H. Reigner³¹, « la DSC est un compromis visant moins à favoriser l'égalité entre communes qu'à intéresser financièrement l'ensemble des communes au jeu intercommunal ». De cet intéressement, a résulté une logique de dépendance réciproque entre communes et EPCI à la fois financière et politique.

- Sur le plan politique, l'attribution d'une DSC permet de légitimer l'existence de l'EPCI, principalement pour ceux créés suite à l'effet d'aubaine lié au passage à la TPU. La croissance des bases de TP permettant une forte hausse continue de la DSC, il a été possible de maintenir le compromis politique d'un fort retour aux communes des effets de la croissance, sans léser le développement du projet intercommunal.
- Sur le plan financier, la DSC a créé une forte dépendance des communes vis-à-vis de l'EPCI. A cet égard, l'étude précitée de T. Frinault et H. Reigner a permis de mettre en lumière que la DSC fait aujourd'hui partie intégrante du budget des communes. Ceci est renforcé par la création de deux parts dans la DSC, comme à la CAR ou à la CAPV : une part variable fonction de la croissance, et une part « fixe », offrant un montant minimum de DSC garantie. Ainsi en défendant les intérêts, politiques, de leur propre commune dans le débat sur la DSC, les communes ont paradoxalement accru leur dépendance financière face à l'EPCI.

Ce mécanisme de double dépendance aboutit de ce fait à créer un effet de cliquet, problématique pour envisager toute baisse de la DSC.

- **La nécessaire révision de son enveloppe et de ses clefs de répartition doit alors se faire de manière incrémentale.**

Aujourd'hui, face à la montée en puissance des charges des EPCI, non compensées par le moindre dynamisme de leur recette, l'enveloppe de DSC devra être revue, sous ses deux aspects politiques et financiers.

³¹ Une solidarité « envers » et « entre » les communes. Thomas Frinault et Hélène Reigner, 2010. In Pouvoir locaux n° 85 11

- A cet égard, la révision de la DSC impose d'opérer un arbitrage entre reversement aux communes et projet communautaire.

En effet, la DSC essuie aujourd'hui les frais de **sa nature paradoxale dans la construction intercommunale** : si elle a bien favorisé l'intégration communautaire, c'est dans le sens où elle a financièrement intéressé les communes, en leur procurant des ressources garanties. Mais de ce fait, elle a également pesé sur le projet communautaire, en le privant de ressources. Dans le contexte actuel de raréfaction de la ressource, il semble alors que la DSC aboutisse à renforcer l'opposition entre les besoins de financement de l'EPCI et de ses communes membres. Ainsi un arbitrage politique est-il nécessaire entre les montants alloués aux reversements aux communes et ceux destinés au financement du projet intercommunal. De cet arbitrage dépendra l'avenir de l'EPCI : un EPCI « coquille vide » ou un EPCI porteur d'un projet politique pour son territoire. Reste que cette révision de la DSC est délicate du fait de la double dépendance qu'elle a instituée.

- La révision de la DSC, élément de dépendance entre communes et EPCI, doit s'effectuer de manière incrémentale et progressive.

Afin d'être acceptée par les communes membres, la révision de la DSC doit se faire de manière progressive pour éviter tout désintéressement des communes au projet intercommunal. A cet égard, plusieurs éléments participent à la révision de la DSC, sur l'exemple du Pays voironnais :

- o *Un constat partagé sur le poids de la DSC au sein de budget communautaire, ne permettant plus de financer les investissements intercommunaux prévus (constat fondé sur l'agrégation des comptes précitée) ;*
- o *Une réduction annoncée à l'avance de la DSC permettant de stabiliser les budgets communaux. Ainsi à la CAPV, le débat sur la révision de la DSC dans le cadre de l'actualisation du Pacte financier et fiscal a débuté en 2009, pour un vote début 2010. La première réduction de l'enveloppe de DSC est ainsi réalisée pour 2011 (baisse de 25%, soit 0,8 millions d'euros), cette dernière décroissant une nouvelle fois dans une moindre mesure en 2012 avant de se stabiliser ;*
- o *L'équilibre entre communes et EPCI, comme à la CAPV où l'enveloppe de DSC est répartie pour moitié pour les reversements aux communes, pour moitié pour financer le projet intercommunal ;*
- o *Une visibilité de l'affectation des ressources supplémentaires de l'EPCI. Afin de poursuivre son rôle de légitimation de l'intercommunalité via la DSC, la CAPV a choisi d'affecter précisément les ressources supplémentaires résultant de la*

réduction de la DSC, en les intégrant dans son programme pluriannuel d'investissement et dans sa prospective financière.

Cette révision de la DSC s'annonce impérative afin de donner à l'EPCI les moyens financiers de ses ambitions politiques, et d'éviter ainsi tout évidemment du projet communautaire, faisant perdre son sens à l'intégration intercommunale. Toutefois, un autre levier peut être utilisé en complément, voire en substitut, de la DSC pour conférer à l'EPCI des ressources finançant ses équipements : les fonds de concours.

➤ *Les fonds de concours ou le paiement selon ses besoins.*

Les fonds de concours ont été conçus comme un outil supplémentaire de redistribution au sein de l'intercommunalité, mais aussi pour assurer des financements liés à l'utilisation effective des équipements par les membres du bloc local. Ainsi, les DSC n'offrant plus que des perspectives d'évolution marginales, comme pour la Ville de Reims, il semble possible que les renégociations des Pactes financiers et fiscaux aboutissent à renforcer ce deuxième aspect des fonds de concours. En effet, il semble qu'ils tendront à se généraliser comme support d'un partage des charges, en complément – ou en substitut de l'attribution de compensation, celle-ci voyant déjà ces objectifs se diversifier. En outre, par ce biais, les communes participeront à l'accroissement du coût de certains équipements sans en reprendre la compétence – et donc sans préjudice fait à l'intégration intercommunale en théorie. Les EPCI pourront, quant à eux, contribuer au mieux au financement des charges de centralité, principalement des villes centre, sans occasionner de nouveaux transferts de compétences – et donc sans perspective de croissance des charges supplémentaires.

A titre d'exemple, la Communauté d'agglomération du Pays voironnais a instauré une participation des communes à l'aménagement des zones d'activités, qui relèvent de sa compétence en matière de développement économique. Or ces opérations sont globalement déficitaires et font supporter un coût pour l'EPCI, tandis qu'elles génèrent des recettes fiscales pour les communes par le biais de la taxe locale d'équipement et le foncier bâti. Ainsi, le Pacte financier et fiscal prévoit-il que les communes reversent à l'EPCI l'équivalent du montant percevable au titre de la TLE (taxe locale d'équipement) pour toutes nouvelles constructions sur les ZA aménagées par la Communauté et transférées aux communes, qu'elles soient ou non exonérées de la TLE.

⇒ *Le Pacte financier et fiscal apparaît alors comme l'outil permettant de fixer l'allocation stratégique des ressources entre communes et EPCI, en fonction de l'état de leurs finances mais aussi de leurs besoins de financement liés à leurs compétences. Dépassant le pur cadre de la stratégie financière, il participe ainsi à la vision politique de l'avenir et du rôle de l'EPCI sous deux angles :*

- *en étant conditionné par un compromis politique sur la répartition des charges, des ressources, et donc des compétences entre communes et EPCI ;*
- *en donnant à l'EPCI les moyens durables de financer les ambitions intercommunales.*

Cette vision politique partagée sur l'avenir de l'EPCI et des communes s'étend aussi à une vision partagée sur l'avenir du territoire, dernière étape de l'intégration intercommunale, puisque le Pacte financier et fiscal a aussi pour rôle de permettre la coordination de politiques fiscales, et donc de définir l'impact de la fiscalité sur les ménages et le secteur économique.

2. Le PPF permet la définition de stratégies fiscales concertées entre communes et EPCI.

La seconde problématique à laquelle répond le Pacte financier et fiscal est la coordination des politiques fiscales. Cette coordination est devenue nécessaire depuis la réforme fiscale, en raison du partage des mêmes assiettes et des règles de liaison de taux, qui renforce l'interdépendance fiscale entre communes et EPCI. (a). En outre, cette coordination des stratégies fiscales est intimement liée à la coordination des stratégies de développement pour le territoire, puisqu'elle en assure l'optimisation des ressources. (b).

a) Le Pacte financier et fiscal est devenu incontournable du fait de l'interdépendance fiscale entre communes et EPCI.

Face à l'interdépendance fiscale croissante entre communes et EPCI instaurée par la réforme fiscale liée à la suppression de la TP, les EPCI et leurs communes vont devoir coordonner leurs pratiques fiscales à deux niveaux :

- d'une part pour assurer la cohérence des politiques de taux entre les différentes impositions afin d'optimiser la recette fiscale ;

- d'autre part, pour définir un niveau global de prélèvements soutenable sur l'ensemble du territoire, puisque communes et EPCI se partagent dorénavant les mêmes bases fiscales.

C'est cette coordination que le Pacte permet d'instaurer de manière pluriannuelle.

➤ *Le PPF permet d'optimiser la recette fiscale.*

Du fait des règles de liaison de taux, les stratégies fiscales de l'EPCI et de ses communes membres sont dorénavant interdépendantes. A cet égard, le PPF peut jouer en deux sens.

- **Le PPF peut avoir une action positive visant à optimiser la recette fiscale.**

Le PPF permet en effet d'établir un compromis sur la répartition de la fiscalité entre l'intercommunalité et ses composantes afin de déboucher sur des politiques de taux optimisant la recette fiscale. En effet, communes et EPCI doivent avoir des politiques de taux cohérentes leur permettant de faire jouer les règles de liaison de taux dans un sens positif. Cette règle joue à deux niveaux :

- D'une part, l'augmentation des impôts ménages (taxe d'habitation et taxes foncières) est à répartir entre les communes et l'EPCI, afin de garantir une progression des taux de CFE au niveau intercommunal.
- D'autre part, l'augmentation des taux des impôts ménages en leur sein doit être proportionnée, afin d'éviter toute distorsion de pression fiscale entre les taxes d'habitation et les taxes foncières. Cette coordination est d'autant plus importante qu'un choc fiscal sur le foncier, du fait de l'ajout de la fiscalité départementale sur cette base, est à prendre en compte.

Ainsi le Pacte financier et fiscal permet de mettre en cohérence les politiques fiscales du bloc local. L'exemple de la Communauté d'agglomération du Pays voironnais va en ce sens puisque la coordination joue à deux niveaux :

- en premier lieu, une répartition de la pression fiscale. La CAPV ayant besoin de ressources supplémentaires, qu'elle décide de financer par une hausse de la fiscalité en 2011, appelle ses communes membres à geler leur taux.
- en second lieu, un renforcement de l'équité fiscale. La CAPV propose en effet de réduire l'écart de cotisation sur l'ensemble du territoire, de telle sorte que les

communes sous fiscalisées (dont la ville centre) au regard des services dont bénéficient leurs habitants puissent éventuellement augmenter leur taux.

- **Le PPF peut aussi avoir une action contraignante pour orienter les politiques fiscales des communes.**

L'accord sur l'évolution des politiques de taux communaux n'étant pas contraignant pour les communes, la coordination des stratégies fiscales peut aussi parvenir de l'effet financier « incitatif » instauré dans le cadre du Pacte. Par exemple, les critères de répartition de la DSC entre communes pourraient intégrer une part liée aux politiques fiscales des communes. Cette part « fiscale » peut ainsi pénaliser ou encourager les communes via la DSC, en fonction de l'adéquation de leurs politiques fiscales à la stratégie intercommunale. Ainsi, un EPCI souhaitant augmenter le taux intercommunal de TH et laisser aux communes le soin d'accroître leur taux sur le foncier, pourrait définir une pondération de la part « fiscal » de la DSC corrélée aux taux pratiqués sur les taxes foncières (un taux de TF élevé entraînant une hausse de l'enveloppe du critère fiscal de la DSC).

➤ *Le PPF permet de définir le niveau de fiscalité soutenable pour le territoire.*

Par ailleurs, par la définition de stratégies fiscales coordonnées et l'agrégation des comptes, le Pacte financier et fiscal permet de trouver un consensus sur le niveau de fiscalité soutenable sur l'ensemble du territoire. Ceci est rendu d'autant plus nécessaire avec la réforme fiscale, que communes et communauté se partagent les mêmes contribuables. En effet, cette soutenabilité de la pression fiscale s'envisage sous deux niveaux:

- **d'une part la soutenabilité selon la catégorie de contribuables :**

Entre entreprises et ménages, communes et EPCI doivent arbitrer le taux de prélèvement leur assurant des ressources suffisantes sans préjudicier au développement économique en termes d'investissement (les entreprises) ou de consommation et d'équité sociale (les ménages).

- **d'autre part la soutenabilité au sein des contribuables ménages :**

Du fait de la réforme de la TP, le contribuable ménage représentera la nouvelle source d'évolution des recettes locales. Des arbitrages peuvent alors être faits entre :

- la taxe d'habitation et la taxe foncière, par les politiques de taux et d'abattements ;
- les bénéficiaires des impôts, communes ou EPCI, selon leurs compétences ;

- les communes membres de l'EPCI, selon le niveau de leur pression fiscale et de leur potentiel fiscal.

Ainsi, pour établir de tels arbitrages, la CAPV s'est basée sur le poids de la fiscalité ménage dans le revenu des ménages au niveau des communes membres et de l'EPCI, comparé à celui de strates équivalentes. Cette analyse a permis aussi d'effectuer des simulations de l'impact de prélèvement supplémentaire. Il en résulte un accord sur le niveau global de la fiscalité sur le territoire et sur son échéancier d'évolution.

⇒ *Ainsi l'analyse des stratégies fiscales des communes et de l'EPCI a ainsi une double utilité dans le cadre du Pacte financier et fiscal :*

- *de manière rétroactive, elle permet de définir « **le possible** » à savoir le niveau d'investissement possible au regard de la pression fiscale actuelle ;*

- *de manière prospective, elle permet de définir « **le soutenable** » en termes de recettes supplémentaires pour le bloc local.*

*Pour aboutir à la réalisation du Pacte financier et fiscal, cette confrontation entre le « possible », le « soutenable » doit être mise au regard du « **souhaité** », à savoir des projets de l'EPCI et des communes pour le développement du territoire. Ce dernier élément de l'équation réalisée par le Pacte permet de définir le niveau d'investissement **réalisable**.*

b) Le Pacte financier et fiscal doit permettre de définir des stratégies fiscales en lien avec les stratégies de développement pour le territoire.

La coordination des stratégies fiscales des communes et de l'EPCI ne prend sens qu'au regard des projets qu'elles sont censées financer. Aussi le Pacte financier et fiscal permet-il de concrétiser le lien entre fiscalité et projet de développement du territoire. Ainsi le PPF se traduit aussi par la définition de stratégies d'investissement concertées. Cette coordination s'opère tant sur le niveau d'investissement que sur sa répartition au sein du bloc local et permet de dégager au sein de ce Pacte financier et fiscal, une planification conjointe des investissements.

➤ ***L'arbitrage sur le niveau d'investissement.***

Le Pacte permet, au regard de la prospective financière et fiscale, d'établir un arbitrage sur le niveau d'investissement réalisable.

- **L'arbitrage entre l'investissement « souhaité » et l'investissement « réalisable ».**

Cet arbitrage peut s'établir à partir d'une prospective agrégée de la capacité d'investissement du territoire (communes et EPCI) en fonction de la capacité d'autofinancement actuelle. Cette prospective est à mettre au regard du niveau d'investissement souhaité et du coût global des investissements permettant de réaliser les projets politiques des communes et de l'EPCI (coût en investissement et en fonctionnement). Cet écart entre le possible et le souhaité se résout par un triple arbitrage :

- Une action sur les recettes par la hausse de la fiscalité ;
- Une action sur les dépenses de fonctionnement (dont le contrôle de la masse salariale) ;
- Une action sur les dépenses d'investissement, en revoyant à la baisse les investissements prévus.

- **L'arbitrage sur l'investissement « souhaité » et l'investissement « nécessaire ».**

En outre, dans cet arbitrage sur le niveau d'investissement, un nouveau facteur va prendre une importance croissante. Si la raréfaction de la ressource est prise en compte dans la résolution de cette équation au niveau de la prospective fiscale, l'arbitrage sur les dépenses d'investissement doit aussi la

réintégrer. En effet, les marges de manœuvre fiscales (dotations comprises) étant réduites, la tentation serait de recourir au financement des investissements par l'endettement. Le pacte financier et fiscal peut être alors l'occasion de définir le niveau d'endettement soutenable pour le territoire. A cet égard, certains³² recommandent de ne pas dépasser le seuil de 8 à 10 ans pour un EPCI du fait du faible dynamisme de la recette et de la contrainte décisionnelle, et de concrétiser cette évolution dans le cadre d'une prospective financière agrégée.

Cette prospective financière agrégée doit ainsi permettre de réinterroger le niveau d'investissement « nécessaire » à un double titre, afin de maintenir la situation financière saine des communes et de l'EPCI :

- En termes de capacité de financement/endettement
- En termes de besoins de la population : risque de suréquipements/ surqualité, de doublons dans les services, calcul des coûts induits des investissements, amortissements ... avec distinction entre ce qui ressort du maintien, du remplacement ou du développement du service.

Par ailleurs, cette prospective financière agrégée permet aussi de définir « qui fait quoi ».

➤ *L'arbitrage sur la répartition des investissements.*

Enjeu financier et politique au sein des relations communes-EPCI, la répartition des investissements ne peut s'effectuer que par une vision partagée de leurs compétences et moyens respectifs.

- **La planification des investissements est un enjeu important au sein du couple communes-communauté.**

En effet, elle doit traduire la conciliation de deux logiques : la cohérence stratégique des investissements en fonction des caractéristiques du bassin de vie (emplois, déplacements ...) et la « pression » des communes voulant réaliser par elles-mêmes et sur leur territoire des investissements. Ainsi, au sein de la Communauté d'agglomération de Reims, les zones d'aménagement sont portées par l'EPCI, mais se situent respectivement sur le territoire d'une unique commune. Il en résulte un risque de course à l'investissement, et donc de dérives financières.

³² Michel Klopfer, *Interdépendance financière et pacte communautaire agrégé*. Op.cit.

- **La planification conjointe des investissements permet de répartir au mieux les investissements.**

Face à ces enjeux, une planification conjointe des investissements permet d'établir une répartition claire des investissements en fonction de deux critères :

- les capacités financières et techniques de la structure porteuse de l'investissement. Au regard de l'analyse consolidée des comptes, cette planification permet d'effectuer un arbitrage entre projets communaux et intercommunaux mais aussi un arbitrage sur ses répercussions en termes de fonds de concours.
- La compétence de la structure porteuse de l'investissement. En effet, en fonction du rôle que les élus souhaitent conférer à l'EPCI, le portage d'investissements par la structure intercommunale est plus ou moins pertinente.

Ainsi, la Communauté d'agglomération du Pays voironnais a-t-elle décidé d'augmenter son niveau d'investissement (de 33% à 60% des investissements du territoire) dans cette double logique. Cette décision traduit en effet un double constat : d'une part, le souhait politique de voir renforcer l'intercommunalité au sein de sa région (et d'en faire un pôle d'équilibre face à l'agglomération grenobloise toute proche) ; d'autre part, les investissements croissants des communes dans des équipements ou services dépassant le cadre de leur seul territoire, alors qu'il semble plus pertinent qu'ils soient portés par l'intercommunalité.

⇒ ***Le Pacte financier et fiscal opère alors une double intégration des stratégies des EPCI et des communes, en établissant un lien entre les possibilités financières (et donc fiscales par le biais des ressources) et les possibilités en termes d'investissement sur la globalité du territoire. Ainsi, le Pacte permet d'établir une répartition au plus juste à la fois des charges (en termes d'investissements) et des recettes (en termes de fiscalité) entre communes et EPCI. Il participe ainsi de la consolidation de la coopération intercommunale en consacrant de manière pluriannuelle la double coordination des politiques communales et intercommunales.***

Aussi, le Pacte est-il un outil aux enjeux hautement politiques, ce qui le rend délicat à mettre en œuvre. (B).

B. Le Pacte financier et fiscal reste toutefois un outil délicat à mettre en œuvre et sujet à controverses.

Le Pacte financier et fiscal dépasse la simple logique de coordination des politiques locales puisqu'il vise à donner à l'intercommunalité les moyens de ses ambitions, et participe ainsi à définir son avenir, financier, mais aussi en termes de compétences. Sa dimension politique est d'ailleurs renforcée par le fait qu'il porte la consécration pluriannuelle des relations financières entre communes et EPCI, dont dépend le degré d'intégration intercommunale.

Ceci fait ainsi du pacte financier et fiscal un outil délicat à mettre en œuvre (1), qui amène à dessiner le contour de l'intercommunalité de demain (2).

1. Les précautions politiques et méthodologiques garantes du succès du Pacte.

Le pacte financier et fiscal est un outil délicat à mettre en œuvre sur deux plans. Il procède en effet d'arbitrages politiques forts témoins de la confrontation de plusieurs légitimités (a). Ainsi, afin de ne pas être contesté et de permettre son adoption, il doit reposer sur une méthodologie spécifique, fondée sur la concertation. (b).

a) La réflexion sur le Pacte met en œuvre deux légitimités politiques à concilier.

Les relations financières entre communes et EPCI témoignent que l'intercommunalité relève principalement d'un processus de négociation, comme l'atteste l'exemple de la DSC. Cette négociation ne se fait pas à armes égales puisque elle confronte deux légitimités qui n'ont pas les mêmes assises politiques, l'une étant issue de l'élection au suffrage universel direct et devant rendre des comptes directement à ses électeurs, l'autre étant l'émanation de la première. En sus, la légitimité des communes fondatrices est elle aussi diverse, ces dernières ne formant pas un ensemble homogène. Dès lors le Pacte fait ressortir des enjeux multiples, parfois difficiles à concilier, ce qui impose une réflexion anticipée sur le long terme.

➤ *La réflexion sur le Pacte emporte des enjeux décisionnels multiples.*

- **« L’intercommunalité, une vision nécessairement de long terme.**

De par sa nature même, l’intercommunalité suppose de « jouer plusieurs coups à l’avance ». Il faut donc anticiper les décisions à prendre, mais surtout établir une prospective solide, aussi bien sur le plan politique que financier. Une prospective financière consolidée est alors incontournable car la Communauté doit penser plusieurs coups en avance. Il faut en effet prendre des décisions stratégiques à plusieurs personnes morales (EPCI et communes prises individuellement), qui ne partagent pas toujours les mêmes visions et intérêts. Seul le temps en amont et en aval de la décision peut permettre d’aboutir à des décisions coordonnées et conciliables entre membres du bloc local.

- **Le Pacte, un quadruple enjeu décisionnel.**

Concernant plus spécifiquement le Pacte financier et fiscal, celui-ci doit trancher sur l’évolution de plusieurs éléments :

- le niveau d’investissement dans le temps ;
- les reversements aux communes par la DSC et les fonds de concours ;
- la ressource fiscale (majoration coordonnée ou la stabilité des taux) ;
- la mutualisation des fonctions transversales.

Le levier d’arbitrage sur ces quatre points repose sur le seuil limite de **capacité de désendettement** à 10-12 ans, selon M. Klopfer³³. Cette durée doit être plus courte que celle des autres collectivités du fait des spécificités décisionnelles des EPCI que sont principalement l’interdépendance financière, l’inertie de la prise de décision, et l’évolution contrainte de la fiscalité.

Or ces quatre niveaux décisionnels n’emportent pas toujours l’unanimité des élus communautaires, ceux-ci pouvant arbitrer la décision en fonction des intérêts de leur propre commune, à l’instar du rôle paradoxal susmentionné de la DSC ou de la fiscalité. Aussi le levier d’arbitrage qu’est la capacité de désendettement doit-il être regardé face au niveau d’investissement. Conditionnant des arbitrages politiques en termes de réalisation et de compétences, ce dernier aspect suppose de fortes anticipations afin d’aboutir à un consensus.

³³ Michel Klopfer, *Communes-EPCI quel pacte financier pour 2008-2014 ?* in La Gazette, 9 juin 2008.

➤ *La réflexion sur le Pacte doit ainsi être anticipée.*

Cette nécessaire anticipation et préparation au long cours du Pacte financier et fiscal est imposée par deux éléments, l'un constitutif de l'intercommunalité, l'autre inhérent au Pacte.

- **Une anticipation liée aux spécificités de l'intercommunalité.**

L'intercommunalité doit « jouer plusieurs coups à l'avance, tel un joueur d'échec »³⁴ sur tous les plans de son action : la fiscalité, les reversements aux communes, mais aussi les investissements ou le mode d'organisation du service public. En effet, tant le processus décisionnel impliquant plusieurs personnes morales (communes et EPCI) dont les intérêts sont divers, que la faible réactivité de la ressource fiscale (jusqu'à aujourd'hui fortement corrélée au contexte économique global) ou des dépenses de fonctionnement rigides à la baisse (frais de personnel, charges liées aux bâtiments, investissements entre 5 et 10 pour les aménagements de zone ...), oblige l'EPCI à anticiper toute décision. Chacun membre du couple, et l'EPCI en lui-même doit ainsi pouvoir exposer ses contraintes en fonction de l'évolution des variables intercommunales (reversements, fiscalité, investissements ...).

- **Une anticipation liée aux impacts financiers du Pacte financier et fiscal.**

Par ailleurs, cette anticipation des décisions est d'autant plus importante dans le cadre du Pacte du fait de l'interdépendance des finances intercommunales et communales. En effet, certaines communes font par exemple de la DSC un élément d'équilibre de leur budget. Toute modification de cette dernière doit être intégrée dans la prospective de ladite commune. Il en va de même en cas de changement de régime fiscal. Ainsi, conseille-t-on d'anticiper le passage à la fiscalité environ 2 ou 3 ans en amont afin de pouvoir anticiper son impact sur la pression fiscale, quitte à ne pas retenir cette option à l'issue du débat, comme ce fut le cas lors de l'actualisation du pacte de la CAPV. Toutefois, cette anticipation des retombées de la fiscalité mixte doit aujourd'hui être généralisée et actualisée pour tous les pactes en raison de l'évolution de fait de la structure fiscale suite à la réforme de la TP.

⇒ *Reste qu'au-delà de l'anticipation des éléments du débat du Pacte, une volonté politique forte émanant de l'exécutif communautaire doit être présente pour permettre de dépasser les intérêts divergents présents au sein des conseillers. Il en a été ainsi à la Communauté d'agglomération du Pays voironnais, où le choix d'une baisse de la DSC, au profit de la ville centre et des communes à même de mutualiser a pu être acté grâce à l'implication du Président. Celui-ci a*

³⁴ Michel Klopfer. Op. Cit.

permis de faire accepter que, dans un pacte, « il n'y a pas que des gagnants sur le plan individuel, et qu'il faut résonner sur le plan global ». La réalisation du Pacte sur des bases concertées et transparentes participe aussi de cette acceptation.

b) La réalisation du Pacte nécessite une méthodologie fondée sur la concertation et la transparence.

Dans les collectivités qui l'ont mis en œuvre, comme la Communauté d'agglomération du Pays voironnais, la création d'un Pacte financier et fiscal s'est fondée sur une méthode claire, définie en amont ayant pour but de permettre l'adhésion des élus tant sur la finalité du processus, que sur son contenu.

➤ ***Des séquences de raisonnement partagées pour assurer un consensus sur la finalité du processus.***

- **Des séquences de raisonnement régulières avec les élus communautaires et municipaux.**

Ces séquences de raisonnement sont fondées sur les éléments de l'agrégation financière cités ci-dessus. Elles sont portées en général par le Vice-président aux finances, le Directeur des finances de l'EPCI et la Direction générale de l'EPCI. Les propositions soumises lors de ces séances sont issues des réflexions d'un groupe de travail d'élus communautaires, qui associent aussi des élus municipaux. En outre, une fois le projet de Pacte finalisé, un « tour des communes » a été organisé sur le pays voironnais afin de recueillir les positions de chaque commune, et d'amender éventuellement en dernière instance le Pacte selon les contraintes exprimées par les communes.

- **Un raisonnement fondé sur des éléments objectifs de l'analyse financière.**

Afin de favoriser l'adhésion des élus communautaires (et municipaux), le raisonnement doit reposer sur des éléments objectifs, non contestables. A l'instar de l'exemple du Pays voironnais, ces éléments peuvent être les suivants :

- Rappeler le **changement de contexte économique et financier**, afin de faire prendre conscience aux élus de la raréfaction de la ressource de l'intercommunalité. :

- Rappeler les **éléments financiers et fiscaux**, fondateurs de l'EPCI, et leur évolution
- Souligner les perspectives financières agrégées, qui permettent de définir le **niveau d'investissement** possible.
- Dédire le **niveau d'investissement soutenable** à partir de la différence entre le possible et le souhaité. Pour la Communauté d'agglomération du Pays voironnais, le soutenable découle de deux éléments :
 - des écarts de cotisation par ménage entre les communes, dont la modulation a permis de jouer sur la solidarité et l'équité fiscale au sein du territoire.
 - de l'impact d'un prélèvement fiscal supplémentaire sur les ménages et les entreprises, mais aussi sur l'EPCI.
- Assurer la **maîtrise des charges de fonctionnement** pour préserver l'épargne nette. Trois leviers peuvent être actionnés : la masse salariale, les modifications de l'AC et de la DSC.

➤ *Un contenu formalisé et acté pour assurer un consensus politique sur les éléments du processus.*

De ces éléments du débat et de raisonnement, le Pacte doit se traduire par un engagement politique, voté par les communes et EPCI. Le Pacte est alors bien un **engagement du couple communes / communauté**, ce qui traduit l'interdépendance de leurs relations financières. Sur l'exemple du Pays voironnais, quatre axes de propositions communs aux communes et à l'EPCI peuvent être actés dans le cadre du Pacte. :

- **Maitriser les dépenses de fonctionnement** de l'EPCI et des communes, notamment la masse salariale ;
- **Définir un seuil minimal pour l'investissement de l'EPCI**, seuil qui peut justifier la création d'une ressource fiscale supplémentaire pour l'EPCI, en contrepartie de laquelle l'évolution des impôts intercommunaux est gelée.
- **Assurer une plus grande équité fiscale**. L'EPCI et les communes s'accordent sur l'évolution de leur taux d'impôts locaux. Ainsi est-il convenu que les communes « modèrent puis gèlent leur taux »

- **Optimiser l'utilisation de la DSC** en fonction de la politique d'investissements prédéfinie. Ainsi a été actée la baisse de la DSC afin de financer les pôles urbains et les équipements structurants.

⇒ *Ce n'est alors qu'avec une méthode préalablement définie, impliquant transparence et objectivité des données fondatrices de l'analyse financière consolidée du territoire, que le Pacte financier et fiscal peut voir le jour. Les données et conclusion auxquelles il arrive étant moins sujettes à question et donc contestées, cette méthodologie permet d'aboutir à la réunion des deux légitimités, intercommunales et communales, que regroupe le Pacte financier et fiscal. Toutefois, cette forte technicité financière conduit certains à douter de l'avenir du Pacte, outil devenu trop complexe pour permettre l'essentiel : donner au territoire les moyens de financer ses ambitions (2).*

2. L'avenir du Pacte, une mort annoncée ou une phase transitoire dans l'intégration intercommunale ?

A l'heure où les intercommunalités se tournent en nombre de plus en plus grand vers l'instauration de Pactes financiers et fiscaux, certains doutent déjà de son avenir, voire de son utilité. En effet, le Pacte ne doit pas devenir un outil trop complexe à piloter, dont les évolutions fiscales actuelles amenuiseraient l'utilité (a). Se pose alors la question de son avenir : comme tous leviers fiscaux et financiers associés à l'intercommunalité, peut-il être un moyen de renforcer l'intégration intercommunale ? (b). A cet égard, les divergences de propos recueillis lors des Universités d'été de l'ADGCF sont éclairantes³⁵.

³⁵ Cf. Annexe 4.

a) Un Pacte financier et fiscal rendu désuet par la réforme fiscale ?

Deux principaux éléments viennent ternir l'intérêt de mettre en œuvre des Pactes financiers fiscaux, qui tiennent d'une part à sa méthode, et d'autre part et surtout, à sa vocation d'être.

➤ ***Le risque d'un Pacte technique détournant l'intercommunalité de sa vocation.***

L'avenir du Pacte financier et fiscal peut en effet être noirci par l'utilisation qui en est faite. Celle-ci peut le détourner de son objectif premier, qui est le financement de projets pour un territoire, sous deux angles.

- **Le Pacte n'est que le reflet de la volonté politique sous-tendant la coopération.**

Le Pacte financier et fiscal n'est en effet pas une fin en soi, et ne peut donc, à lui seul, être le moteur de l'intégration intercommunale : il n'est que ce que le politique décide d'en faire. Ainsi, selon Claire Delpech³⁶, le Pacte peut avoir deux vocations :

- Dans une acception positive, il est **un élément de la volonté intégration intercommunale**, en étant le support permettant à l'intercommunalité de réaliser ses projets.
- Mais dans une acception négative, il peut aussi se révéler être **un moyen de limiter l'intervention intercommunale**. L'utilisation à double sens des leviers de la DSC et de l'AC illustre cet argument. En outre, le Pacte peut aboutir à renforcer l'autonomie de la fiscalité de chacun membre, dans une logique de concurrence entre l'EPCI et ses communes. En effet, les engagements pris au niveau du Pacte sur les évolutions des finances communales (taux, dépenses de fonctionnement) ne sont en aucun cas contraignants à leur égard.

³⁶ Extrait des Universités d'été 2010 de l'ADGCF. Annexe 4

- **Par ailleurs, la méthodologie du Pacte peut aboutir à détourner l'EPCI de ses finalités.**

A cet égard, le Pacte financier et fiscal reposant sur une méthodologie de longue durée, à la technicité éprouvée en termes d'agrégation des comptes et d'analyse fiscale, risque de devenir une fin en soi, faisant perdre l'objectif de la démarche. En outre, certains craignent, à l'instar du Directeur général adjoint du SAN Ouest Provence, M. Bertoglio³⁷, « qu'à force de subtilité, on se perde, et qu'on oublie que le rôle de l'intercommunalité est de jouer son rôle de diffusion des compétences ». La priorité ne doit donc pas devenir le Pacte, mais bien la question des compétences et de leurs modalités d'exercice.

En outre, face à ces critiques, la pertinence même de réaliser des pactes financiers et fiscaux peut être remise en cause à l'aune de la réforme fiscale et territoriale.

➤ *La mort annoncée des Pactes par les réformes fiscales et territoriales.*

En effet, tant la réforme fiscale que la réforme territoriale aboutissent à bouleverser le paysage local, et le jeu de légitimités qui était au cœur du Pacte financier et fiscal.

- **La désuétude des Pactes par l'émancipation des EPCI dans le nouveau paysage fiscal.**

Avec le transfert de la taxation d'habitation à l'EPCI, la réforme fiscale opère une diversification des ressources fiscales des intercommunalités les rendant maîtres de l'évolution de taux, du fait de la règle de liaison des taux. Il en découle une autonomisation des intercommunalités sur le plan fiscal, qui taxera elle-aussi directement le contribuable ménage, contribuable électeur. L'intercommunalité aura dès lors intérêt à définir, non plus un projet de territoire, mais un programme au sens politique du terme, par lequel elle se justifiera de l'impôt levé. Cette évolution semble d'ailleurs aller de paire avec la réforme territoriale.

- **La désuétude des Pactes par la politisation des EPCI dans le nouveau paysage territorial.**

En effet, pour certains comme Eric Julla, Directeur - Ressources Consultants finances, « on parle peut-être du Pacte au moment où il n'a plus d'avenir ». Le fondement des Pactes résidait dans la dualité des légitimités sur le territoire local, que sont les communes et l'EPCI. Cette dualité s'est historiquement et financièrement organisée autour d'une cellule de base, qui ne devait pas être défavorisée par la

³⁷ Ibid.

création intercommunale : *la commune*³⁸. Or la combinaison des réformes fiscale et territoriale aboutit à remettre en cause ces légitimités, ainsi que la cellule fondatrice de l'intercommunalité qui deviendra, dès 2014, *l'habitant*, pour deux raisons :

- La réforme territoriale et le fléchage des élus communautaires sur les listes communales (voire à termes une élection au suffrage universel direct) fait changer les jeux politiques de telle sorte que le maire de la ville centre ne sera plus automatiquement le président de l'intercommunalité.
- La réforme fiscale fait que l'essentiel du prélèvement fiscal sera intercommunal et portera sur les ménages.

Ce double mouvement peut aboutir à l'émergence d'un quatrième niveau de collectivité : l'intercommunalité, dont les prélèvements ne seront plus justifiés par les flux entre communes et EPCI qu'elle occasionne, mais par les projets intercommunaux eux-mêmes. Dans ce contexte, il n'y aura alors plus besoin d'établir aucun Pacte : l'EPCI aura pris son indépendance politique et fiscal. Reste que cette intégration intercommunale accrue ne peut se passer de prospective financière consolidée, tant que le niveau communal ne sera privé pas de pouvoir fiscal.

b) Un Pacte financier et fiscal devenu outil de gestion d'une intercommunalité renforcée.

Face à cette mort annoncée des Pactes financiers et fiscaux, d'autres voient dans le contexte économique et fiscal actuel, un double mouvement venant conforter le rôle central du levier financier et fiscal dans la consolidation de l'intercommunalité sous deux aspects.

³⁸ *Une solidarité « envers » et « entre » les communes*, Thomas Frinault et Hèlène Reignier, Pouvoirs locaux n°85 II, 2010.

➤ *L'approfondissement des Pactes rendu nécessaire par la raréfaction de la ressource.*

La raréfaction de la ressource initiée par la réforme de la TP peut aussi renforcer le rôle des Pactes financiers et fiscaux, à deux titres :

- D'une part, les EPCI et les communes sont aujourd'hui dotés de ressources moins dynamiques qui s'en trouvent plus aisément maîtrisables. Elles se prêtent alors mieux à une analyse prospective fiable et poussée.
- D'autre part, la nécessité de cette prospective est renforcée par l'effet ciseau que connaît l'intercommunalité du fait de son développement, occasionnant un coût des compétences accru et un endettement. La ressource dans sa globalité (communale et intercommunale) doit alors être pilotée de près afin de l'optimiser. Le pacte devient alors un outil de gestion intercommunal par essence.

➤ *Les Pactes comme outil de gestion de la ressource d'un territoire.*

Les Pactes financiers et fiscaux peuvent aussi évoluer d'un engagement politique vers un outil de gestion de la ressource publique locale. Cet outil peut avoir deux finalités.

- D'une part, **le Pacte peut être un outil de pédagogie et de transparence face aux ménages**, nouvelle cible de la fiscalité locale, grâce notamment à l'agrégation ou à la comptabilité analytique (chiffre des coûts des équipements, de leur fréquentation ...)
- D'autre part, **le contenu du Pacte peut avoir une portée plus programmatique**. Ainsi, on peut imaginer qu'il soit le vecteur d'introduction d'une forme de contrôle ou d'avis préalable de l'intercommunalité sur les budgets des communes au regard de leur action en terme d'investissement et d'évolution des équipements (via les reversements des DSC par exemple).

⇒ *Loin de mourir, les Pactes financiers et fiscaux vont à l'avenir répondre aux besoins de formalisation des relations entre communes et EPCI. Reste que celle-ci dépassera de loin le cadre actuellement couvert par les Pactes et limité au débat sur les reversements. En effet, la raréfaction de la ressource et la diversification du pouvoir fiscal des EPCI renforce leur autonomie, faisant perdre aux Pactes tout enjeu en termes de redistribution des fruits de la croissance.*

- ⇒ *Se présage alors une évolution du contenu et de la méthode des Pactes financiers et fiscaux. D'un simple arbitre figeant les relations entre communes et EPCI, sur un équilibre de la terreur, entre pouvoir fiscal et reversements financiers, les Pactes peuvent devenir l'outil de la gouvernance intercommunale. Face aux évolutions politiques et économiques auxquelles doivent faire face les intercommunalités, le Pacte semble être l'acte de régulation de l'avenir intercommunal, soit en figeant les EPCI sur le modèle existant dans un contexte de raréfaction de la ressource et donc de la compétence, soit en l'accompagnant vers l'avènement de nouvelles intercommunalités, tournées vers leur cœur de métiers : la réalité d'un projet de territoire.*

* *

Rendu incontournable par la raréfaction de la ressource, le Pacte financier et fiscal se voit perdre son utilité première par la réforme fiscale : la formalisation du consensus du bloc local sur une répartition des fruits de la croissance traduisant les efforts fournis, respectivement par l'EPCI et les communes membres. Reste que la technicité, visant à allouer de manière objective et stratégique les ressources entre les membres du couple local, ne doit pas ternir la finalité des Pactes, qui réside dans les leviers de financement du développement d'un territoire.

Aussi le Pacte financier et fiscal n'est-il pas une fin en soi, mais un outil, servant le cœur de l'intercommunalité : son territoire. S'il l'a servie en lui permettant d'allouer des recettes supplémentaires tant au projet intercommunal qu'aux projets communaux, il la sert aujourd'hui en réinterrogeant son action. Ainsi le Pacte semble-t-il être le levier permettant à l'intercommunalité de s'autonomiser de son assise communale, en apportant une démarche territoriale consolidée. Toutefois cette approche ne peut se réaliser sans accord préalable sur ce que doit être ce territoire : le projet de territoire apparaît alors comme le préalable incontournable de consolidation de cette nouvelle intercommunalité. (II).

II. Le projet de territoire, le préalable politique au retour d'une intercommunalité réellement intégrée et financièrement saine.

En amont du Pacte financier et fiscal, doit être défini un projet de territoire. Le pacte financier et fiscal est en effet la traduction financière d'un projet éminemment politique, dont il permet la réalisation grâce à l'allocation de ressources qu'il instaure de manière pluriannuelle. Les objectifs du Pacte financier et fiscal ont donc été définis en fonction du Projet de territoire, et non l'inverse, ce qui aboutirait à faire de la prospective financière l'élément du programme de mandature.

Le projet de territoire traduit ainsi une volonté politique préalable d'intégration d'un territoire, en définissant les objectifs de développement de ce dernier. Il participe ainsi à définir le rôle de l'intercommunalité dans un territoire donné. (A). Face à la raréfaction de la ressource imposant de prioriser les actions, tant des communes que de l'EPCI, le projet de territoire peut ainsi être vu comme un élément clé de consolidation des intercommunalités dans le sens d'une intégration effective du territoire (B).

A. Le Projet de territoire traduit la volonté politique préalable d'intégration forte d'un territoire, reposant la question de la vocation d'être de l'intercommunalité.

Le projet de territoire peut être vu comme la concrétisation d'une intégration forte de la coopération intercommunale pour deux raisons :

- d'une part, il fixe la stratégie de développement d'un territoire en répondant à ses propres spécificités (1).
- d'autre part, il est le point de départ de toute décision politique future, en assurant un questionnement permanent sur les missions et le rôle de l'intercommunalité (2).

1. Le Projet de territoire est un outil stratégique de développement fondé sur les capacités propres à chaque territoire.

Le projet de territoire permet de renforcer un double lien avec le territoire dont il fixe la stratégie de développement. En premier lieu, il contribue à définir la vocation d'être de l'EPCI en précisant ses actions et ses missions sur le territoire (a). En second lieu, il permet de rétablir, en conséquence, le lien entre la stratégie de développement et la stratégie fiscale, et ainsi entre les contribuables et les actions publiques réalisées par le biais de la ressource fiscale (b).

a) Le Projet de territoire porte la vocation d'être de l'intercommunalité.

La vocation d'être de l'intercommunalité est portée par le projet de territoire à un double titre D'une part, de façon générale, il permet de concrétiser et de renforcer l'existence du couple local. D'autre part, de façon particulière, il porte la vision partagée par les communes et l'EPCI de l'avenir du territoire et de l'intercommunalité.

➤ Le Projet de territoire permet de donner corps au couple communes-EPCI.

Le projet de territoire est un vecteur central dans la consolidation de la coopération intercommunale, en ce sens qu'elle permet de donner une visibilité sur les missions de l'EPCI et de donner une vision sur l'avenir d'un territoire.

- Le Projet de territoire traduit la volonté politique affirmée de coopération.

Le projet de territoire est la traduction de la volonté d'une forte coopération intercommunale. En effet, il permet de formaliser, et donc de donner un poids politique central, à deux éléments clés pour l'avenir du couple local. En premier lieu, il permet d'établir une stratégie de développement qui devient le fil conducteur de l'action tant des communes que des EPCI. Ainsi, le projet est un outil d'anticipation et de permanence de l'action locale. En second lieu, par le projet de territoire, le couple communes-EPCI prend corps en rendant lisibles et visibles ses actions sur le territoire, vis-à-vis des administrés et des partenaires.

- **Le Projet de territoire permet de faire émerger la notion de « territoire ».**

En outre, le projet de territoire est un levier de consolidation de l'intercommunalité, en consacrant une réflexion globale sur le *territoire*, partagé, des communes et de l'EPCI, et non sur leur simple *périmètre*, géographique et institutionnel, considéré séparément. Il permet ainsi de renforcer la convergence des politiques publiques, au sein du bloc local, mais aussi entre le couple local et les autres niveaux d'administration décentralisés ou déconcentrés. Par ailleurs, le projet de territoire est un outil souple, permettant de faire émerger la notion de « territoires » spécifiques.

➤ *Le Projet de territoire permet de construire une intercommunalité adaptée à chaque territoire.*

- **Le Projet de territoire définit une stratégie de développement propre aux besoins spécifiques du territoire.**

La diversité de l'intercommunalité, traduite en termes de compétences, de régime fiscal, et de définition de l'intérêt communautaire, se concrétise par le projet de territoire, qui permet d'adapter l'outil intercommunal aux spécificités de chaque territoire. A cet effet, le projet de territoire est l'occasion de définir les priorités de l'EPCI pour le territoire, en hiérarchisant ses actions, afin de procéder, en conséquence, à l'allocation de ressources. Définissant une stratégie de long terme, il permet de la formaliser pour en faire un outil de pilotage quotidien afin de garantir le maintien de l'action locale dans la durée.

Pour ce faire, le projet est à l'interface de trois principaux champs : le territoire, les citoyens et l'institution. Il répond à la question suivante dont les réponses varient en fonction des territoires concernés : « *quelles politiques mettre en œuvre pour garantir durablement le développement du territoire, et quelles compétences développer au niveau intercommunal au regard des besoins formulés par les citoyens ?* ».

- **Le Projet de territoire assure une déclinaison en actions de la conception du territoire.**

La réponse à cette question repose sur l'analyse de l'évolution du territoire et des enjeux qui en découlent pour ce dernier. Ainsi débouche-t-elle sur la définition de la vocation spécifique du territoire. Celle-ci se décline par la suite, en actions stratégiques opérationnelles concourant à la réalisation de la dite mission. En guise d'illustration, cette démarche à donner lieu à la formulation de

cinq enjeux pour le Pays voironnais, déclinés en « axes », puis « actions »³⁹. Quant à la communauté d'agglomération de Reims, la démarche « Reims 2020 » esquissant l'image de l'agglomération à 10 ans, relève de cette logique, mais n'en est qu'à ses débuts.

Cette première fonction du projet de territoire fait écho à sa première étape de réalisation : la mise en avant des buts et des valeurs poursuivis. Reste que pour mener à bien ses objectifs, ceux-ci doivent être dotés des ressources correspondantes aux ambitions définies pour le territoire.

b) Le Projet de territoire permet de mettre en cohérence la stratégie politique et la stratégie fiscale propres à chaque territoire.

Le projet de territoire se fonde sur deux autres étapes de réalisation, qui permettent de renouer le lien entre la stratégie politique de développement et la stratégie fiscale, menée dans le cadre du Pacte financier et fiscal.

➤ Un Projet de territoire fondé sur un diagnostic territorial et une évaluation des ressources disponibles.

- Un diagnostic territorial pour connaître les leviers de développement adaptés au territoire.

Outre la définition des attentes des usagers et des politiques déjà menées sur le territoire, le diagnostic territorial entend mettre en avant les actions des divers acteurs, publics et privés, de ce territoire, ainsi que leur stratégie. Ceci permet alors de définir les enjeux en terme de développement et donc de déterminer les leviers de ressources et d'essor du territoire en fonction de ses propres caractéristiques. Ainsi pour le du Pays voironnais, la « concurrence » de la métropole grenobloise toute proche, pousse ce territoire à vouloir s'affirmer comme « pôle d'équilibre » au sein de la région urbaine grenobloise. Pour ce faire, des leviers de développement ont été privilégiés tel l'équilibre social du territoire en jouant sur les services à la population, mais aussi l'attractivité des entreprises par le renforcement des zones d'aménagement en termes de liaisons routières et ferroviaires principalement.

³⁹ Annexe 5: l'exemple du projet de territoire à la CAPV.

- **Une évaluation des ressources disponibles pour connaître les leviers financiers du développement.**

Par l'agrégation financière déjà évoquée, l'évaluation des ressources publiques disponibles permet d'apprécier la capacité des communes et de l'EPCI à financer leurs politiques publiques. Par ailleurs, cette évaluation peut être complétée par un diagnostic sur les ressources privées présentes afin de connaître les principaux contributeurs du territoire, mais aussi leur impact sur le développement territorial en termes d'investissement ou d'embauches notamment. Elle est ainsi un outil permettant d'adapter les politiques publiques en termes de fiscalité ou de contenu, afin d'amplifier l'effet levier de leur action. Cette adaptation fait l'objet d'une traduction dans le Pacte financier et fiscal.

➤ ***Un Projet de territoire formalisant le lien entre leviers financiers et leviers de développement.***

Le lien établi entre leviers de développement et leviers financiers passe par deux canaux au travers du Projet de territoire.

- **D'une part, le Pacte financier et fiscal est l'application financière du Projet de territoire.**

En effet, le Pacte financier et fiscal n'a pas seulement vocation à remettre à plat les relations financières entre la Communauté et les communes membres. Il est aussi l'outil par lequel le territoire intercommunal (les communes et l'EPCI) assure l'adéquation entre les objectifs fixés dans le projet de territoire et l'allocation des ressources dont il dispose. Il vise ainsi à mettre en cohérence les moyens, qu'il fixe, et les objectifs, fixés par le Projet, au sein d'un territoire.

- **D'autre part, le Projet de territoire permet de mettre en cohérence axes de développement et leviers financiers.**

A cet égard, du fait des règles de liaison de taux et d'interdépendance entre la fiscalité des communes et de l'EPCI induits par la réforme de la TP, le bloc local se doit d'avoir une politique fiscale concertée et équilibrée entre le contribuable « ménages » et le contribuable économique. Aussi, il importe que les politiques d'aménagement et de développement du territoire soient en lien avec cette nouvelle imposition locale, afin d'assurer une juste corrélation entre services publics réalisés et source de la recette publique. En effet, une hausse de la fiscalité « ménage » n'aboutissant qu'au développement des politiques d'aménagement de zones pour entreprises, sans amélioration des services qui leur sont rendus (transports, services à la personne ...), peut paraître difficilement

justifiable sur le plan politique. De ce fait, on peut en déduire que la réforme fiscale induira sans doute un réajustement des projets de territoire.

⇒ *Ainsi projet de territoire et pacte financier et fiscal sont-ils indissociables, et le second étant la traduction financière du premier dont il permet le financement. Ces deux éléments font partie du « Pacte territorial ».*

Le Pacte territorial est dans un processus d'ajustement perpétuel et non directement dicté par des événements contextuels conjoncturels. En effet, le projet de territoire relève d'un processus permanent d'évaluation des politiques publiques car il fixe des lignes qui irriguent toute décision politique.

2. Le Projet de territoire irrigue toute décision politique dans un processus de perpétuelle réévaluation.

Si du projet de territoire découlent de nombreuses décisions politiques (pacte financier et fiscal, actions d'investissement, prises de compétences ...), celui-ci ne saurait être regardé comme le point de départ de l'action intercommunale. En effet, il suppose en amont un processus décisionnel préalable garantissant sa concrétisation (a), et il implique en aval une adaptation perpétuelle en fonction des évolutions du territoire. (b).

a) La mise en œuvre du projet de territoire suppose des précautions méthodologiques sur le plan scientifique et politique.

La réalisation d'un projet de territoire n'est pas sans incidence sur le couple local. En effet pour J.Carles⁴⁰, il représente la partie « associations » du couple d' « associés-rivaux » que représente le couple communes-communauté. Aussi le Projet de territoire va-t-il participer à définir ce que doit être la répartition des rôles entre communes et communautés, et porte en ce sens de nombreux enjeux politiques. Ainsi, afin de ne pas le faire échouer sur des conflits de pouvoirs entre membres du couple local, il doit reposer sur une démarche à haute scientificité, réduisant les sources de contestations.

⁴⁰ Actes des Universités d'été 2009 de l'ADGCF, « L'intercommunalité comme projet de territoire ».

Sur l'exemple de la Communauté d'agglomération du Pays voironnais, la définition du projet de territoire peut se faire en deux étapes, scientifique puis politique. Il s'agit en effet de dresser un **état des lieux** d'où découlera un certain nombre d'enjeux, qui traduiront les **orientations politiques** pour le territoire.

➤ *Un constat territorial partagé, fondé sur l'évaluation, comme étape préliminaire à tout projet de territoire.*

La réflexion menée pour dresser un état des lieux de la situation territoriale repose sur deux questions sous-jacentes : l'une tient aux compétences et politiques exercées par l'intercommunalité ; l'autre relève des enjeux qui découlent de ces transferts de compétences pour le territoire.

- **Un état des lieux fondé sur les actions intercommunales menées sur le territoire.**

Cette étape du Projet de territoire permet d'allier les aspects politiques et financiers de l'action intercommunale et met au cœur de la démarche l'évaluation des politiques publiques. En effet, l'état des lieux repose sur une série d'outils débouchant sur des indicateurs, permettant une évaluation qualitative ou financière des actions menées sur le territoire. En guise d'illustration, le tableau ci-dessous résume les outils utilisés par la Communauté d'agglomération du Pays voironnais.

Tableau 25: Outils fondant l'état des lieux du territoire⁴¹

Outils	Objectifs/ Indicateurs
L'agrégation financière	- la photographie de la situation financière de chacune des communes et de la communauté, - la répartition des charges et ressources sur le territoire, - les moyens collectifs utilisés.
La prospective budgétaire	- la capacité de financement sur 3 ans - les scénarii de ressources
L'analyse des politiques publiques dite de « Mesure d'allocation de Ressources »	- les moyens alloués pour chaque politique publique - les marges de manœuvre financières - l'impact des politiques publiques (évaluation). - les possibilités de mutualisation.
L'analyse des politiques publiques dite de « Définition des priorités »	- Définir/Redéfinir les enjeux (nouveaux ?) puis les priorités, pour les politiques publiques intercommunales - Relire le projet de territoire au regard de l'évaluation de l'ensemble des politiques publiques de la communauté.

⁴¹ Indicateurs recensés lors de l'étude réalisée dans le cadre du Master et intitulée « Communauté d'agglomération du Pays voironnais : une démarche systémique d'évaluation des politiques publiques locales. »

L'analyse des indicateurs utilisés au Pays voironnais souligne l'importance des éléments financiers et fiscaux (outils 1 à 3) dans la définition du projet de territoire et de ses priorités. Ceci conforte donc **la force du lien financier et de l'allocation de ressources dans la construction intercommunale**, et dans sa maturation, processus a priori d'essence premièrement politique.

- **La définition des enjeux auxquels est confronté le territoire.**

De ce bilan « financier et fiscal » sur les actions intercommunales va en effet découler la formalisation des enjeux que le territoire va devoir relever. Ainsi que le soulignent les outils utilisés par le Pays voironnais résumés dans le tableau ci-après, cette étape remet le politique au cœur du projet de territoire.

Tableau 26: Outils permettant la définition des enjeux du Projet de territoire⁴²

Outils	Objectifs/ indicateurs
Evolutions du contexte	- <u>les évolutions du territoire</u> : situation économique, population, évolution démographique, grands équilibres du territoire en matière économique et social - <u>les évolutions législatives.</u>
La mesure des attentes de la population en matière d'équipements et services :	- <u>une démarche d'écoute citoyenne</u> - <u>les attentes des habitants</u> en matière d'équipements et services. - <u>un éclairage aux élus</u> pour établir les priorités. - <u>une co-écriture du diagnostic, des enjeux et des politiques</u> associant la vision citoyenne à la vision politique et technique, (dans le cadre de l'Agenda 21)

Cette étape permet d'identifier l'adéquation entre les besoins de la population et le projet de territoire, les besoins de la population non couvertes par une allocation de ressources mais aussi les priorités du point de vue de la population.

➤ *Une définition des orientations politiques confrontant vision politique et nécessités financières.*

Ces deux étapes successives aboutissant à la définition des orientations politiques du projet de territoire témoignent toutes deux du caractère consubstantiel des logiques politiques et financières dans la construction intercommunale.

⁴² Ibid.

- **La ressource comme élément décisionnel dans la priorisation des actions.**

Face aux priorités et besoins précédemment définis, le projet de territoire entend prioriser les actions de l'intercommunalité. L'élément décisionnel est issu de la confrontation de ces demandes politiques aux réalités économiques et financières. Cette dernière étape, apportant une réponse à la question « que veut-on faire et avec quels moyens ? », permet réellement d'actualiser le projet de territoire. En effet, elle aboutit à la redéfinition des priorités (écriture du projet) mais aussi à l'élaboration du Pacte Financier et Fiscal en donnant lieu à des propositions concernant l'adéquation des ressources en fonction des ambitions pour le territoire.

- **Les orientations politiques comme adéquation entre priorités politiques et affectation des moyens.**

Ces orientations politiques découlent à cet égard de deux réflexions alliant stratégie politique et stratégie financière. La première réflexion est en effet issue d'une réponse politique définissant les priorités d'intervention de l'EPCI au regard des enjeux (existants ou nouveaux) pour le territoire. La seconde décision qui en découle effectue le lien entre le politique et le financier en ciblant les priorités vers lesquelles les ressources dégagées doivent être (ré)allouées.

⇒ *La réalisation d'un état des lieux de l'action intercommunale sur le territoire, fondé sur des critères objectivés limitant les sources de contestation, témoigne de **la prédominance de la logique financière** pour définir les enjeux auxquels le territoire devra répondre sur un plan politique. Cette logique financière est en outre renforcée dans le processus de projet de territoire par la finalisation des orientations politiques qui vont découler de cet état des lieux. En effet, celles-ci découlent de préoccupations budgétaires sur deux points : la disponibilité des moyens et l'affectation de ceux-ci pour répondre aux enjeux définis. En outre, la logique financière apparaît aussi en aval du projet de territoire par la réactualisation permanente de celui-ci (b).*

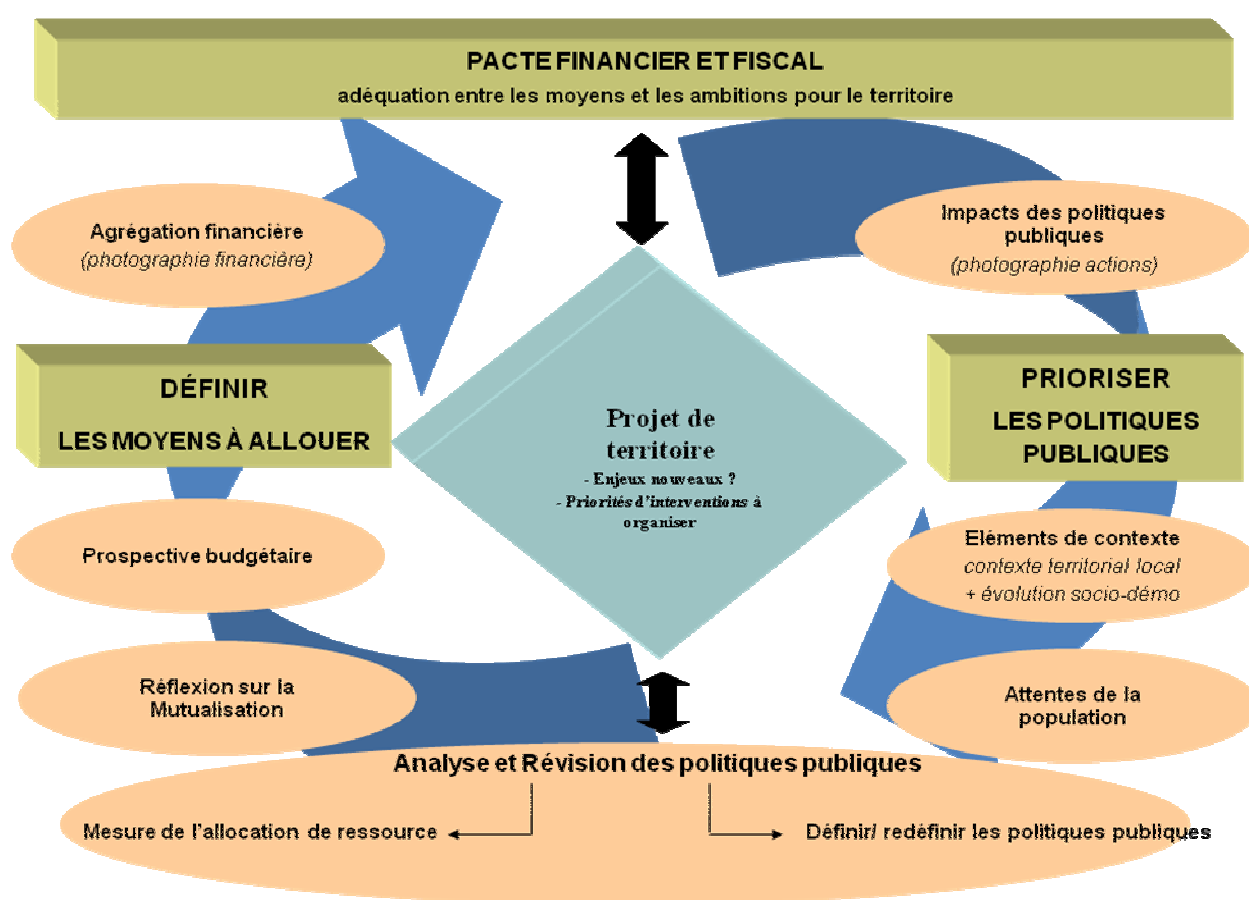
b) La pertinence du projet de territoire suppose des outils permettant sa perpétuelle réévaluation.

Le projet de territoire fixant les modalités de réponses de l'intercommunalité aux défis que le territoire doit relever, ne peut rester pertinent que s'il se fonde sur une réévaluation permanente. A cet égard, le projet de territoire apparaît comme pivot dans le circuit décisionnel local. En outre, bien que servant de fondement à la création du pacte financier et fiscal, le projet de territoire doit entretenir des relations réciproques avec ce dernier afin d'assurer sa pertinence.

➤ *Le rôle pivot du projet de territoire dans le circuit décisionnel.*

Incarnation du projet de mandature, le projet de territoire entend prioriser les politiques publiques et les moyens qui leur sont alloués en conséquence. Il établit donc le lien avec la procédure budgétaire et sa traduction financière, le pacte financier et fiscal, et avec l'évaluation des politiques publiques, qui va guider la (re)définition des priorités publiques. Ainsi le schéma ci-dessous illustre-t-il le rôle pivot du projet de territoire dans la construction/mise en œuvre/évaluation des politiques publiques.

Tableau 27: le Projet de territoire au cœur du circuit décisionnel⁴³



⁴³ Ibid.

➤ *Les relations réciproques entre Projet de territoire et Pacte financier et fiscal.*

Il ressort ainsi du schéma ci-dessus que le Projet de territoire conditionne le Pacte financier et fiscal qui en est la traduction, mais que ce Pacte rétroagit aussi sur ce dernier. Deux leviers de rétroaction peuvent être pensés.

- **D'une part, l'évolution des données financières et fiscales peut faire évoluer les ressources disponibles.** L'agrégation et la prospective financières présentes dans le Pacte doivent donc aboutir à redéfinir les priorités en fonction des nouvelles ressources disponibles. C'est notamment ce qui semble devoir être le cas suite à la réforme fiscale actuelle.
 - **D'autre part, l'évaluation des politiques publiques au regard des priorités** définies dans le Projet de territoire, est analysée au regard de l'allocation de ressources octroyée à chaque action. Dès lors, en fonction de l'atteinte ou non des objectifs, l'allocation de ressources peut être amendée, ce qui aboutit à revoir les priorités financières et politiques présentes dans le Projet de territoire.
- ⇒ *Il ressort ainsi de cette présentation temporelle du « Pacte territorial », composé du Projet de territoire et du Pacte financier et fiscal, que si le projet politique, fondé en partie sur le programme de mandature, est l'élément fondateur du processus, celui-ci ne peut être envisagé comme une succession d'étapes cloisonnées. En effet, considérations politiques et financières rétroagissent lors de la prise de décision.*
- ⇒ *Si le projet de territoire est considéré comme le fondement du couple communes-communauté par la volonté politique de coopération qu'il suppose, ses modalités de réalisation et de réactualisation font montre de la prégnance de la logique financière au sein de cette décision de coopération. Dès lors, la réforme actuelle de la fiscalité ne peut être neutre sur le projet de territoire. Façonnant le contour de l'intercommunalité, le projet de territoire, soumis aux considérations financières, peut alors être vu comme un des leviers financiers d'évolution des intercommunalités, mais aujourd'hui dans un contexte contraint.*
(B).

B. La naissance d'un Pacte territorial consolidé renforce la raison d'être de l'intercommunalité : le Projet de territoire.

Le projet de territoire, déterminé et déterminant les relations financières au sein du couple local, est directement impacté par la réforme de la fiscalité locale. Sa réactualisation est alors devenue une nécessité, aboutissant à faire évoluer les missions, voire la vocation des intercommunalités. En effet, d'un outil d'allocation de la ressource supplémentaire, il devient dans un contexte financier contraint, un outil d'optimisation d'une ressource raréfiée. Aussi peuvent en découler des modifications institutionnelles doubles :

- a minima, sur le plan institutionnel, le projet de territoire renouvelé est l'occasion d'assurer une consolidation des compétences cohérente au sein du bloc local (1)
- plus largement, s'y ajoute un aspect financier : le projet de territoire devenu indissociable du pacte financier et fiscal, peut alors laisser place à un « Pacte territorial », ancrant l'intercommunalité dans une intégration qualitative. (2).

1. Un projet de territoire recentré comme levier de consolidation de compétences communautaires intégrées.

Le projet de territoire réactualisé dans un contexte de raréfaction de la ressource peut avoir deux alternatives sur le mouvement intégrateur de l'intercommunalité : soit il traduit un repli sur soi des communes voulant conserver compétences et recettes dans un contexte d'incertitude ; soit il peut aboutir à une coopération renforcée entre communes et communauté. A cet égard, la raréfaction de la ressource et la montée en puissance des charges des équipements laisse plutôt présager à une répartition effective des actions entre les deux membres du couple local. Il peut s'en suivre une optimisation de l'action locale par suppression des doublons, en deux sens :

- en termes de politiques publiques par une meilleure répartition des compétences d'une part (a),
- en termes de reversements entre les membres du couple local, par une allocation de la ressource pertinente d'autre part (b).

a) *La clarification de la répartition des compétences au sein du bloc local.*

L'évolution de la ressource publique locale peut impliquer une redéfinition des compétences des EPCI sous deux angles, touchant l'EPCI en lui-même, et l'EPCI dans sa relation aux communes.

➤ *La question du redimensionnement des compétences intercommunales.*

Face à la raréfaction de la ressource, le projet de territoire peut acter une réduction de l'ampleur des politiques intercommunales. L'EPCI peut voir ses compétences décroître quantitativement, renonçant ainsi à certaines politiques publiques jugées non prioritaires ou pouvant relever de l'initiative privée. En outre, le mode de gestion peut aussi être repensé. Ainsi dans les collectivités observées, se pose la question de la pérennité de la compétence « traitement des déchets » en régie, ou encore du maintien de certaines activités culturelles (organisation de festival musicaux ou d'évènements sportifs par exemple).

➤ *La question de la répartition optimale des compétences au sein du bloc local.*

Par ailleurs, cette évolution des compétences intercommunales au travers du projet de territoire suppose aussi un changement dans les relations entre communes et EPCI en termes de politiques publiques. Deux leviers d'évolution peuvent être attendus :

- **Les communes peuvent tendre à un renforcement de certaines compétences communautaires génératrices d'économies d'échelle.**

La raréfaction des ressources s'imposant aussi aux communes, celles-ci peuvent avoir intérêt à transférer certaines compétences fortement consommatrices de crédits à l'intercommunalité. Si à court terme l'impact financier reste faible pour ces dernières du fait de l'accroissement de l'AC et de la réduction potentielle de la DSC, celles-ci peuvent toutefois limiter les coûts induits à long terme (entretiens ou investissements, dépenses de personnels, à titre principal). Ainsi la ville de Reims s'interroge-t-elle sur le transfert d'une base militaire portant un aérodrome à l'EPCI pour des raisons budgétaires justifiées par le rayonnement intercommunal de cet équipement. Cette tendance pourrait

ainsi s'accroître dans le cas des villes centre, qui ont de fortes charges de centralité, et qui souhaitent « mutualiser » le coût des équipements et services à rayonnement intercommunal.

Toutefois, cette logique n'est pas seulement le moyen de faire financer à d'autres certaines politiques communales. Elle est aussi un moyen de générer des économies d'échelle pour le territoire dans son ensemble. Pour ce faire, ce transfert de compétences doit cependant s'accompagner d'un transfert effectif des moyens à l'EPCI, principalement en termes de moyens humains et de patrimoine, afin d'éviter de nouveaux investissements ou recrutements au niveau intercommunal.

- **L'EPCI peut en parallèle circonscrire son action aux projets strictement communautaires.**

Ce mouvement de limitation des interventions intercommunales peut être le fait de deux acteurs.

- D'une part, l'EPCI de lui-même peut opter pour une priorisation sélective de ses compétences en jouant sur le nombre de politiques mises en œuvre, mais aussi sur le niveau de prestations rendues.

En outre, il peut aussi adopter une définition restrictive de l'intérêt communautaire et ainsi réduire nombre de ces interventions, jugées non nécessaires. Deux types de politiques publiques semblent ici prioritairement concernés :

- *le portage de politiques de dimension communale*, soit en raison du nombre limité de communes concernées, soit en raison de la forte proximité avec des compétences demeurées communales.
- *La participation financière de l'EPCI à des politiques qui ne sont pas au cœur de son action.* A partir de l'étude des collectivités étudiées, on peut ici évoquer le cas de certains fonds de concours pour des équipements de proximité (tels les équipements sportifs municipaux) ou encore des participations financières à des politiques menées par une commune, comme des subventions à certaines associations sportives par exemple.
- D'autre part, les communes membres peuvent aussi souhaiter une réduction des politiques intercommunales menées, afin de conserver pour elles-mêmes de la ressource. Cette position permet en effet d'éviter soit une réduction de la DSC, soit une hausse de la fiscalité intercommunale augmentant la charge de l'impôt sur le contribuable, pour financer les actions intercommunales.

⇒ Ainsi par ces mouvements convergents de limitation des actions intercommunales, l'EPCI ne pourrait plus se limiter à son rôle historiquement premier d'intermédiaire financier entre les communes et leurs projets, celui-ci se voyant transférer des compétences restant in fine communales, mais dont le financement était assuré au niveau intercommunal grâce aux incitations financières et fiscales. **L'intercommunalité se recentrerait alors sur sa nature originelle d'établissement public**, régi par les principes de spécialité et d'exclusivité.

Toutefois, ceci est loin d'aboutir à une moindre intégration intercommunale. En effet, la variable d'ajustement pour justifier le transfert des nouvelles compétences (et donc de charges à l'EPCI supportées indirectement par l'ensemble des communes) ou la sélection des projets demeurant au niveau intercommunal réside dans la définition d'un projet commun partagé pour le territoire, dont chacun des membres pourra retirer des bénéfices. **Un projet de territoire recentré** sur des actions intrinsèquement intercommunales en découle alors, renforçant par la même l'intégration intercommunale, non plus quantitativement mais qualitativement. Cette consolidation de la coopération intercommunale sera d'autant forte qu'elle s'accompagnera d'une optimisation de la ressource locale dans son ensemble.(2)

2. Le Pacte territorial comme levier politique et financier de consolidation d'un territoire.

L'instauration d'un « Pacte territorial » traduisant la double évolution du projet de territoire apparaît alors comme le vecteur d'une intégration qualitative de l'intercommunalité. Composé d'un projet de territoire recentré sur les actions répondant à un besoin prioritaire et strictement d'intérêt communautaire, et d'un pacte financier et fiscal adapté en conséquence, le Pacte territorial permet de clarifier le double jeu de relations réciproques entre le politique et le financier qui est présente au sein de l'intercommunalité :

- D'une part, le projet de territoire recentré permet d'assurer une plus grande corrélation entre priorités politiques et moyens financiers alloués. (a)
- D'autre part, un pacte financier et fiscal consolidé permet d'assurer l'adéquation entre intégration politique et intégration financière (b).

a) Le projet territoire recentré permet l'optimisation de l'allocation de ressources.

Ainsi redéfini, ce projet de territoire concentré sur le strict intérêt communautaire peut aboutir en conséquence à une réflexion sur l'allocation efficiente de la ressource locale globale (ressources communales et intercommunale confondues). Trois leviers visant une intégration croissante peuvent être envisagés au niveau du projet de territoire.

➤ ***Une optimisation des fonds de concours proportionnés aux bénéficiaires des actions.***

Un des premiers leviers le plus facilement applicable tient à la refonte de l'attribution de fonds de concours de l'EPCI vers les communes membres. Si celui-ci peut être vu comme un moyen de compenser les charges de centralité en lieu et place d'une DSC au potentiel de croissance réduit. Le recours au fond de concours peut aussi être un moyen d'assurer une juste répartition dans le financement des projets communaux. Il est ainsi l'occasion de mieux évaluer les besoins en termes d'équipements ou de services portés par les communes. Deux voix de questionnement sur l'attribution de fonds de concours peuvent être avancées :

- **D'une part, une allocation de fonds intercommunaux proportionnée au caractère intercommunal de l'équipement ou du service.**

A cet égard, sur l'exemple des charges de centralité de la ville de Reims, l'EPCI peut proportionner ses fonds de concours à la fréquentation effective des équipements ou services par des personnes étrangères à la ville centre. Cette démarche suppose une analyse fine de la fréquentation des politiques publiques, mais aussi de leur adéquation aux objectifs du projet de territoire, tel que montré dans le processus de ré-allocation de la ressource. Ainsi, l'intercommunalité ne participerait-elle qu'au financement d'actions réellement intercommunales. Par ailleurs, cette réduction potentielle de la redistribution vers les communes peut être l'occasion pour les communes de s'interroger sur les besoins effectifs des habitants au regard de la fréquentation dudit équipement, et ainsi permettre une meilleure allocation de la ressource communale.

- **D'autre part, une allocation de fonds de concours par les bénéficiaires directs desdits équipements.**

Pour aller plus loin dans la logique d'adéquation entre bénéficiaires et contributeurs, on peut aussi imaginer une participation individuelle des communes membres dont les habitants utilisent lesdites équipements. Afin de ne pas préjudicier à la logique intercommunale de projet commun, ce type de financement ne doit être réservé qu'aux équipements utilisés par quelques communes membres, telle une salle des fêtes ou une maison des associations fréquentées exclusivement par des habitants de deux communes limitrophes, comme le cas peut se présenter dans l'agglomération rémoise.

➤ *Une optimisation des moyens par la mutualisation ou la gestion unifiée des services.*

Par ailleurs, cette optimisation de la ressource locale peut aussi s'étendre des actions opérationnelles aux fonctions supports des structures du bloc local. Deux options peuvent alors être envisagées.

- **D'une part, cette optimisation des moyens consacrés aux fonctions support peut passer par une solution plus intégratrice qu'est la mutualisation de services.**

Toutefois, cette option rencontre trois limites pratiques.

- Tout d'abord, les réticences politiques et administratives des communes, voire de l'EPCI, à la mutualisation. En effet, les cas de mutualisation rencontrés passent souvent par une administration commune entre l'EPCI et la ville centre. Ceci laisse craindre, pour les autres communes membres, à une perte de pouvoir au sein de la structure intercommunale, ainsi que des résistances au changement et une crainte de suppression de postes de la part des agents.
- Par ailleurs, l'optimisation des moyens ne semble pas automatique. En effet, les résistances des agents au changement se traduisent parfois par une stabilité, voire une augmentation de la masse salariale globale liée à des politiques managériales incitatives (nivellement par le haut du régime indemnitaire, création de niveaux hiérarchiques supplémentaires pour « reclasser » les responsables dont le poste est supprimé, promotion d'agents, non suppression de postes..). Ceci peut avoir des conséquences sur la politique patrimoniale du nouvel ensemble (besoin de bâtiments supplémentaires, création de nouveaux locaux ...), générateurs de sur-coûts.

- En outre, la mutualisation de services entre ville-centre et EPCI peut aller à l'encontre de la logique intercommunale. En effet, la logique originelle de l'intercommunalité est de créer une communauté de sens et de valeurs partageant une vision commune sur l'avenir d'un territoire. Or cette mutualisation partielle aboutit à renforcer le poids de la ville centre et donc à opérer des distinctions au sein du bloc local et au sein de l'EPCI même. La logique de territoire, censé dépasser les logiques communales individuelles, semble alors dépassée par ce type de mutualisation.
- **D'autre part, une logique intermédiaire peut se révéler plus pertinente par une « gestion unifiée des services ».**

La gestion unifiée des services, telle qu'elle est pratiquée par l'agglomération rémoise, est une prestations de services proposées par l'EPCI à destination de chacune de ses communes membres, qui peut, ou non, y souscrire contre participation financière. Elle permet d'opérer une mutualisation à la carte, adaptée aux besoins de chaque commune, sans privilégier la ville centre. Elle est un moyen d'exercer des fonctions supports, mais aussi d'appui technique auprès des communes membres, que ce soit en termes d'archivage, de gestion RH (comme la paie par exemple) ou encore d'expertise juridique. L'EPCI devient alors une structure « ressources » supracommunale, permettant de renforcer la cohérence des actions du bloc local dans une logique de territoire renforcée puisque adaptée aux besoins d'un territoire spécifique, même infra-communautaire.

Toutefois, pour être réalisé, ce nouveau projet de territoire recentré sur des compétences resserrées suppose une traduction financière adaptée, passant par une vision financière globale du territoire. (b)

b) Un Pacte financier et fiscal consolidé permet de concrétiser la pleine intégration intercommunale.

Face à l'intégration politique et institutionnelle renforcée par le nouveau projet de territoire, l'allocation des moyens doit aussi être revue. Le pacte financier et fiscal, deuxième élément du Pacte territorial, doit alors assurer la traduction de l'intégration politique en termes financiers. Reste que pour ce faire, tant la méthode que le contenu du pacte financier et fiscal doivent être enrichis.

➤ *La distinction entre agrégation et consolidation : une méthode à l'appui d'une intégration supplémentaire délicate à mettre en œuvre⁴⁴.*

- **Les différences méthodologiques entre agrégation et consolidation.**

L'agrégation territorialisée, telle définie par la Direction générale de la comptabilité publique, est une simple addition des données comptables et financières des communes membres et de l'EPCI pris individuellement.

A l'inverse, la consolidation suppose une démarche plus intégrative. Elle envisage en effet les données de manière globale, prises sur l'ensemble du territoire, sans distinction de l'entité génératrice desdites données (communes ou EPCI). Cette démarche est donc hautement politique puisqu'elle repose sur une logique de territoire global, sans distinction des entités de ce dernier. Elle est ainsi apparue dans les années 1990 comme une approche à privilégier pour le couple local afin de donner une image fidèle de la situation financière d'un territoire.

- **Les difficultés de la consolidation des comptes du bloc local.**

Toutefois cette démarche a soulevé des difficultés politiques (du fait de sa nature intégratrice) mais aussi techniques (définition du périmètre, collecte des données ...). Mais plus fondamentalement, cette consolidation a échoué sur la création d'une entité consolidant, dans ses propres comptes, les données ainsi collectées. Il est en effet délicat, tant sur le plan technique que politique « d'inclure un EPCI au sein d'un groupe « Ville », de même que de formaliser un groupe intercommunal absorbant les communes membres »⁴⁵.

Il ressort ainsi de cette analyse consolidée de la situation financière d'un territoire, une prospective qui doit, elle aussi, renforcer sa logique territoriale.

⁴⁴ *L'agrégation territorialisée : un pas supplémentaire vers la transparence.* DGCP, Denis Rousseau et Caroline Huyghe, in *L'agrégation des comptes Villes/communautés : quels enjeux ?* Op.cit.

⁴⁵ Ibid.

➤ *L'émergence d'un pacte budgétaire consolidé comme traduction du nouveau projet de territoire recentré ?*

Malgré les obstacles précités à la consolidation qui lui ont voulu une préférence pour l'agrégation, le contexte financier et institutionnel semble aujourd'hui à même de permettre cette consolidation des comptes du bloc local, permettant d'aller plus loin dans la prospective dans le cadre du pacte financier et fiscal.

- **Le contexte institutionnel et fiscal semble favorable à l'émergence de la consolidation.**

Sur le plan financier, le partage des mêmes bases fiscales entre communes et EPCI va dans ce sens, de même que l'interdépendance des politiques fiscales.

Sur le plan politique, semble apparaître un réel programme de mandature intercommunal, traduisant les nouveaux projets de territoire recentrés. Deux vecteurs participent de cette autonomisation politique des intercommunalités. D'une part, le fléchage des élus communautaires sur les listes communales. D'autre part, la nécessité d'explicitier l'utilisation de la recette fiscale, aujourd'hui fondée principalement sur les ménages, et donc sur l'électeur, et perçue par un nouvel acteur : l'EPCI.

- **Le contexte financier et institutionnel impose de nouveaux pactes financiers et fiscaux consolidés.**

Aussi il convient de se demander si cette autonomisation politique et fiscale des EPCI ne va pas nécessiter une évolution des pactes financiers et fiscaux, à l'image du projet de territoire, vers une plus grande intégration. On pourrait ainsi penser au passage d'un accord financier à une **coordination des politiques budgétaires**⁴⁶, ajoutant dans le Pacte le volet « dépenses » au volet « recettes ». C'est ainsi un pas que la Communauté d'agglomération est en passe de franchir avec des engagements pris sur la masse salariale et les investissements. Cette consolidation budgétaire intégrée dans les nouveaux pactes financiers et fiscaux pourrait sur cet exemple prendre en compte plusieurs éléments de prospective :

- Une veille sur l'évolution des dépenses de fonctionnement des services présents sur le territoire. Celle-ci pourrait servir de base à une réallocation globale de la ressource, pour plus d'efficacité dans la réalisation du nouveau projet de territoire recentré.

⁴⁶ *Le pacte financier : outil indispensable pour les communautés ?* JP Coblentz, D. Locatelli et C. Aubry, in La lettre de l'intercommunalité n° 127, mai 2010.

- Une veille sur la prospective d'investissements à réaliser sur le territoire, en distinguant les dépenses d'entretien, de renouvellement ou de création. Celle-ci permettrait de mieux sélectionner et d'anticiper les projets pouvant être portés par l'EPCI dans le cadre de ce nouveau projet de territoire, tout en favorisant les mutualisations ou les gestions communes de services. En outre, cette prospective permet aussi d'anticiper, et donc de rationaliser, les évolutions patrimoniales et leurs dépenses induits à long terme.
- ⇒ *Le Pacte territorial englobant Projet de territoire et Pacte financier et fiscal, semble être une notion mieux à même de faire ressortir les évolutions de l'intégration intercommunale. Affirmant clairement la prédominance de la logique de territoire, il permet d'en irriguer le projet de territoire en ce qui concerne la redéfinition des compétences, et le pacte financier et fiscal en ce qui concerne la réallocation de ressources. Il permet alors d'inscrire pleinement l'intercommunalité dans une dynamique évolutive, fondée sur une prospective double, financière et opérationnelle.*
- ⇒ *Né des contraintes imposées par la réforme de la fiscalité, le Pacte territorial est une perspective d'évolution pour les EPCI mais aussi pour la carte intercommunale, dont la réforme fiscale pousse à une plus grande mise en cohérence globale, à deux niveaux :*
- *En termes de compétences par un projet de territoire renouvelé, s'attachant à la suppression des doublons et la définition d'une action intercommunale, non plus quantitative, mais qualitative, à savoir fondée sur les réels besoins du territoire.*
 - *En termes de moyens par un Pacte financier et fiscal consolidé d'un aspect budgétaire, s'attachant à définir les moyens organisationnels (la mutualisation et la gestion unifiée de service) et méthodologiques (la consolidation) permettant une allocation de ressources et une stratégie de dépenses adaptée à la nouvelle intégration intercommunale portée par le projet de territoire.*

Conclusion Partie II.

La réforme fiscale alliée à l'impact de la crise économique pousse à une raréfaction de la ressource publique locale, que les relations financières intercommunales doivent prendre en compte. Le Pacte financier et fiscal sort alors de son rôle originel de support permettant la répartition de ressources croissantes entre les membres du bloc local. Il devient aujourd'hui l'élément incontournable pour permettre l'optimisation de la ressource locale, en définissant des stratégies fiscales concertées, et celle de la dépense locale, en arbitrant entre les reversements aux communes et le projet communautaire. Le Pacte financier et fiscal, devant jouer avec des ressources contraintes, renforce alors le rôle du levier fiscal et financier dans l'intégration communautaire, en étant le vecteur d'une coopération et consolidation, financière et budgétaire, des stratégies des EPCI et de leurs communes membres.

Cette coopération fiscale et financière est à la fois la traduction et le vecteur d'évolution des projets de territoire des intercommunalités ; projets qui entendent acter la vocation d'être des EPCI et la répartition des compétences entre communes et intercommunalité au regard des possibilités de financement offertes sur ce territoire consolidé.

C'est donc par ces deux biais, inextricables, politiques et financiers, que le contexte actuel de raréfaction de la ressource, semble être un levier de renforcement profond de l'intégration intercommunale, en réconciliant volonté politique autour d'un projet de territoire centré sur les réels besoins locaux, et leviers financiers, vecteur d'optimisation d'une dépense locale visant à concrétiser la réalisation du projet communautaire.

Conclusion

Si ce n'est le Pacte financier et fiscal en lui-même, la fiscalité s'est bien révélée être une arme dans le combat qu'est l'intégration intercommunale. Mais cette arme a changé de nature et de cible au fil des ans.

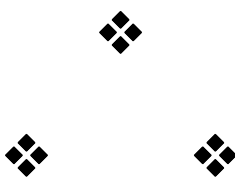
A l'origine, la fiscalité a été utilisée comme levier incitatif pour encourager au regroupement de communes au sein de structures intercommunales juridiquement et fiscalement intégrées. Les relations financières qui en ont découlé, tant avec l'Etat qu'avec l'EPCI et ses communes membres, ont alors reposé sur un mouvement expansif et quantitatif. L'intercommunalité s'est développée de manière foisonnante tant en termes de projets que de compétences, sans toutefois définir au préalable un projet commun à l'ensemble de ses membres, projets censés être la motivation première de la coopération. Certaines intercommunalités n'ont alors été que le support financier permettant aux communes de réaliser leurs propres investissements. Cette intercommunalité de projets a donc été fondée sur un consensus politique a minima, circonscrit aux intérêts financiers découlant de l'intégration intercommunale.

Mais aujourd'hui, il semble que cette arme de *soft power* se transforme en *hard power*. En effet, tant la réforme fiscale que le contexte économique morose imposent de repenser les vecteurs de développement de l'intercommunalité, en aboutissant à une raréfaction de la ressource locale. Dès lors, la fiscalité dans son acception large devient un outil contraignant, subi, de restructuration des intercommunalités vers une intégration plus profonde, plus qualitative. Obligées de hiérarchiser leurs actions, du fait de finances contraintes, on peut espérer que les intercommunalités en viennent à repenser leur action en définissant avec précision leur vocation d'être : leur projet de territoire. Il en résultera une autonomisation, tant financière que politique, des intercommunalités qui s'ancreront alors réellement dans le paysage local. Bien que financièrement contraintes, ces coopérations n'en seront peut-être que

plus durables car fondées et conçues pour un territoire, lui conférant ainsi son identité et ses potentiels d'avenir.

On peut ainsi s'interroger *in fine* sur le rôle du levier fiscal dans les politiques publiques. Si les incitations financières, décidées consciemment comme telles, n'ont abouti qu'à une intégration intercommunale superficielle la détournant de son objectif, c'est par la contrainte financière subie que la vocation d'être de l'intercommunalité semble prendre réellement forme. En effet, levant des impôts « ménages », dotées d'un programme politique ciblé justifiant cette utilisation de la ressource publique, les intercommunalités vont alors se rapprocher du citoyen-contribuable, et ainsi de leur raison d'être : leur territoire. Cette tendance va d'ailleurs dans le sens de la réforme territoriale qui crée les prémices d'une élection au suffrage universel direct des délégués communautaires.

Ainsi, si le levier financier a dans un premier temps dissocié la double acception, politique et juridique, de la coopération intercommunale, c'est aujourd'hui par ce même levier que les intercommunalités renoueront le lien entre leurs deux composantes; lien nécessaire pour les ancrer durablement dans l'organisation territoriale française.



Liste des annexes

- Annexe 1. Les grandes étapes de l'intercommunalité. p 133
- Annexe 2. Les grands chiffres de l'intercommunalité. p 134
- Annexe 3. Les compétences des EPCI à fiscalité propre. p 136
- Annexe 4. Analyse comparative empirique des compétences des EPCI.. p 138
- Annexe 5. Les effets de la réforme sur le contribuable « ménages » : un risque de surchauffe fiscale ? p 140
- Annexe 6. La déclinaison des enjeux pour le territoire dans le cadre du Projet de territoire et son lien avec le Pacte financier et fiscal : l'exemple du Pays voironnais. p 142.

Annexe 1. Les grandes étapes de l'intercommunalité.

L'INTERCOMMUNALITE : UNE HISTOIRE DÉJÀ ANCIENNE

Les débuts de l'intercommunalité remontent à 1884 et le phénomène concerne déjà l'ensemble du territoire national avant même la phase de généralisation et d'amplification à partir des années 1990.

- **1884 : Création des SIVU**
 - Créés pour gérer une compétence en commun entre plusieurs communes
 - Financement à partir de contributions budgétaires.
- **1955 : Création des Syndicats mixtes**
 - Créés pour à gérer des compétences en commun entre des communes et des départements
 - Financement à partir de contributions budgétaires
- **1959 : Création des syndicats à vocation multiple**
 - Créés pour gérer plusieurs compétences.
 - Financement à partir de contributions budgétaires.
- **1959 : Création des Districts**
 - Créés pour gérer plusieurs compétences dont notamment le service incendie
 - Financement à partir de la fiscalité directe locale
- **1966 : Création des communautés urbaines**
 - Intégration de nombreuses compétences
 - Financement à partir de la fiscalité directe locale
- **1988 : Modifications apportées aux syndicats**
 - Création des syndicats à la carte : possibilité pour les communes de n'adhérer que pour une partie des compétences
 - Financement à partir de contributions fiscalisées

LES EVOLUTIONS RECENTES DE L'INTERCOMMUNALITE

Plusieurs grandes lois ont favorisé le développement de la coopération intercommunale ces dernières années :

- **La loi sur l'Administration territoriale de la République (dite ATR) du 6 février 1992**
 - Création des communautés de communes destinées aux zones rurales.
 - Création des communautés de villes destinées aux zones urbaines.
- **La loi Chevènement du 12 juillet 1999 : rationalisation de l'intercommunalité**
 - Suppression des communautés de villes, des districts.
 - Suppression progressive des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN).
 - Création des communautés d'agglomération.
 - Régime fiscal de la TPU obligatoire pour les communautés d'agglomération et possible pour les communautés de communes.
 - Incitation financière au régime de la TPU, via la DGF (« carotte financière »).
- **La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 : renforcement des possibilités de couverture du territoire par les EPCI**
 - Renforcement des possibilités de fusion et de transformation des EPCI.
 - Encouragement à une intégration forte des EPCI : définition de l'intérêt communautaire.

Source : Document de travail, Stratorial Finances.L JB Coblentz.

Annexe 2. Les grands chiffres de l'intercommunalité.

Évolution du nombre de groupements depuis 1972

Au 1er janvier	1972	1980	1988	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
à fiscalité propre :																							
Communauté urbaine (CU)	9	9	9	9	9	9	9	9	10	11	12	12	12	14	14	14	14	14	14	14	14	16	16
Communauté d'agglomération (CA)													50	90	120	143	155	162	164	169	171	174	181
Communauté de communes (CC)						193	554	756	894	1 105	1 241	1 347	1 533	1 733	2 032	2 195	2 286	2 342	2 389	2 400	2 393	2 406	2 409
Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN)			9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	8	8	8	6	6	6	5	5	5	5
District	95	147	153	165	214	252*	290*	324	318	316	310	305	241	155	-**	-**	-**	-**	-**	-**	-**	-**	-**
Communauté de villes (CV)						3	4	4	4	5	5	5	0	0**	-**	-**	-**	-**	-**	-**	-**	-**	-**
Nombre de groupements à fiscalité propre :	466	866	1 102	1 235	1 446	1 577	1 678	1 845	2 000	2 174	2 360	2 461	2 524	2 573	2 588	2 583	2 601	2 611					
Nombre total de communes regroupées :	5 071	8 973	11 516	13 566	16 240	17 760	19 128	21 347	23 497	26 870	29 754	31 428	32 308	32 923	33 413	33 638	34 166	34 774					
Population regroupée*** en millions d'habitants :	16,1	21,8	24,6	27,3	29,9	31,8	34,0	37,1	40,4	45,1	48,8	50,7	52,1	53,3	54,2	54,6	56,4	57,9					
dont TPU :																							
Nombre de groupements à TPU :	18	40	48	55	78	92	111	306	511	745	934	1 028	1 103	1 162	1 199	1 224	1 263	1 302					
Nombre total de communes regroupées :	179	389	475	548	754	869	1 058	3 289	5 728	9 161	11 958	13 362	14 404	15 145	15 850	16 337	16 970	17 732					
Population regroupée** en millions d'habitants :	2,1	2,7	3,0	3,1	3,6	3,8	4,2	13,2	20,7	29,7	35,4	37,8	39,5	40,9	41,8	42,4	44,3	46,4					
sans fiscalité propre :																							
SIVU	9 289	11 664	11 967	12 907	14 596	nd	14 584	14 490	14 614	nd	nd	14 885	nd	nd	nd	nd	nd	nd	121 49 (1)	121 49 (1)	11 373 (1)	11 001 (1)	
SIVOM	1 243	1 980	2 076	2 287	2 479	nd	2 362	2 298	2 221	nd	nd	2 165	nd	nd	nd	nd	nd	nd	1501 (1)	1501 (1)	1 467 (1)	1 441 (1)	
Syndicat mixte							1 107	1 216	nd	nd	1 454	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	27 49 (1)	27 49 (1)	3 063 (1)	3 156 (1)	

nd : non disponible

Source : DGC

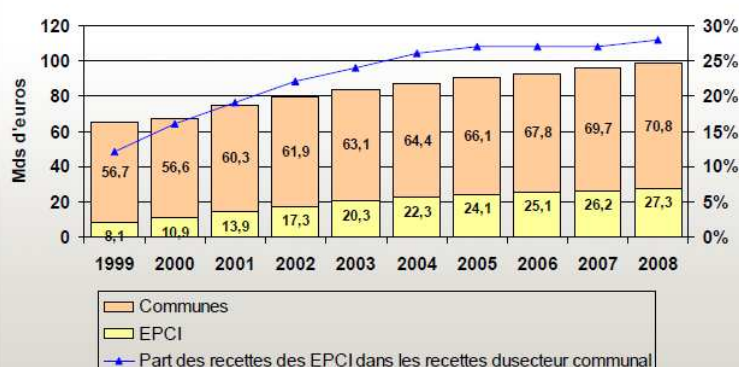
* à fiscalité propre ** la loi du 12 juillet 1999 prévoyait la disparition des districts et des communautés de villes qui se transforment en CU, CA ou CC au 1er janvier 2002 au plus tard.

** Population totale légale prenant effet au 1er janvier 2010. Pour les années antérieures, c'est la population totale au 01.01 de l'année, établie par les recensements généraux et le cas échéant les recensements complémentaires.

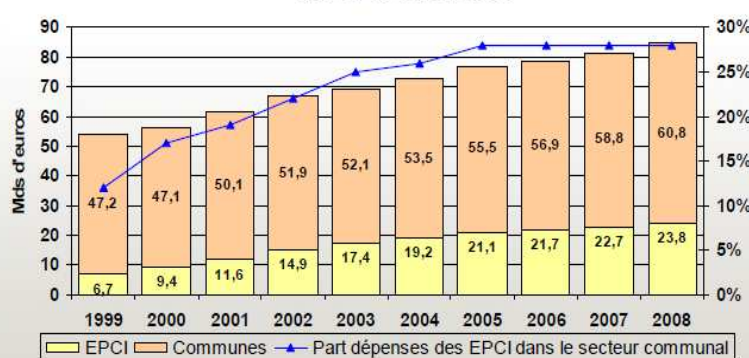
TPU : Taxe Professionnelle Unique.

(1) Le recensement des EPCI sans fiscalité propre a été réalisé le 1er novembre 2009. Des chiffres sur les syndicats au 1er janvier 2010 seront disponibles sur www.banatic.interieur.gouv.fr à partir du 15 février 2010.

Evolution des recettes de fonctionnement des EPCI depuis 1999



Evolution des dépenses de fonctionnement des EPCI depuis 1999



Source : Document de travail. Stratorial Finances.L JB Coblenz.

Annexe 3. Les compétences des EPCI à fiscalité propre.

Les communautés de communes.

2 Compétences obligatoires	
1) Aménagement de l'espace	2) Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté
1 compétence optionnelle parmi 6	
1) Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie	2) Politique du logement et du cadre de vie
3) Création, aménagement et entretien de la voirie	4) Construction, entretien et fonctionnement d'équipements sportifs et d'équipements de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire
5) Action sociale d'intérêt communautaire	6) Tout ou partie de l'assainissement

Les communautés d'agglomération.

4 Compétences obligatoires	
1) Développement économique : Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire.	2) Aménagement de l'espace communautaire : Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n°82-1153 du 30/12/1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi
3) Equilibre social de l'habitat : Programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.	4) Politique de ville dans la communauté : Dispositifs contractuels de développement urbain ; de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.
3 Compétences optionnelles parmi 6	
1° Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire	2° Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : Lutte contre la pollution de l'air ; lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, élimination des déchets assimilés ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L.2224-13.
3° Assainissement.	4° Eau
5° Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.	6° Action sociale d'intérêt communautaire.

Les communautés urbaines.

Compétences obligatoires (pas de compétences optionnelles)	
1) Développement et aménagement économique social, et culturel de l'espace communautaire : a) zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire; b) actions de développement économique, c) équipements, établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire; d) lycées et collèges	2) Aménagement de l'espace communautaire : a) SCOT et schéma de secteur ; PLU ; ZAC d'intérêt communautaire; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire; b) organisation des transports urbains, création ou aménagement et entretien de voirie, signalisation, parcs de stationnement ; c) programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement
3) Gestion des services d'intérêt collectif : a) assainissement et eau ; b) création et extension des cimetières créés, crématoriums; c) abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ; d) service d'incendie et de secours	4) Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : a) programme local de l'habitat ; b) politique du logement d'intérêt communautaire, aides financières au logement social d'intérêt communautaire, actions en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire; c) programmes d'amélioration de l'habitat insalubre, d'intérêt communautaire
5) Politique de la ville dans la communauté : a) dispositifs contractuels de développement urbain, local et d'insertion économique et sociale; b) dispositifs locaux de prévention de la délinquance	6) Protection et mise en valeur de l'environnement et de la politique du cadre de vie : a) élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés; b) lutte contre la pollution de l'air ; c) lutte contre les nuisances sonores ; d) soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

Source : Document de travail. Stratorial Finances.L JB Coblentz.

Annexe 4. Analyse comparative empirique des compétences des EPCI.

Equipements transférés dans les CA étudiées.

Equipements transférés	CAR	CA PV	CA Argenteuil-Bezons	CA Metz
Musée	-	-	-	-
Salle de spectacle de type Zénith	-	-	X	-
Autres salles de musiques, théâtres	-	-	X	-
Bibliothèques	-	-	-	-
Equipement sportif	-	X lycées	-	-
Piscines	-	-	-	X
Parc des expositions	-	Néant	-	-
Centre d'initiation à l'environnement	-	-	-	-
Ecoles/conservatoires de danses, musique ..	-	-	X	X
Boucle locale/ haut débit	en projet	X	NC	NC
Autres	-	-	-	-

Compétences transférées dans le CA étudiées.

Source : Etude réalisée dans le cadre du stage à la Communauté d'agglomération de Reims
« Solidarité et ville centre : analyse comparée du cas rémois. »

Compétences	CA Reims	CAPV	CA Argenteuil-Bezons	CA Metz
4 Compétences obligatoires				
En matière de développement économique				
Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire	X	X	X 5 parcs d'activité définis	X
Actions de développement économique d'intérêt communautaire	X	X	X	X
En matière d'aménagement de l'espace communautaire				
Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur	X	X	X	X (syndicat mixte)
Création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire	X	X	X (hors commerce et artisanat)	X
Organisation des transports urbains (chapitre II du titre II de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de ladite loi)	X	X	X	X gestion déléguée à une SAEML
Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme	-	-	-	-
En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire				
Elaboration et animation du PLH	X	X	X	X
Politique du logement d'intérêt communautaire ; politique du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire	X	X	X	X (sans CIL)
Opérations programmées d' amélioration de l'habitat , actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire	X	X dont charte architecturale	X (amélioration du parc immo)	X accompagnement et non portage
En matière de politique de la ville				
Dispositifs contractuels de développement urbain, développement local et d'insertion économique et sociale	X	X dont maison de l'emploi	X dans le cadre du CUCS	X (hors dispositifs de la politique de la ville)
Dispositifs locaux de prévention de la délinquance	X	X	X (coordination des polices municipales sur transports urbains et prévention routière)	X (pas de mission locale, participation au financement d'actions limitée)
Délégation de la part des communes du droit de préemption urbain, préemption dans les ZAD, et de compétences en matière d'autorisation d'utilisation des sols	X	-	X (partiel)	NC
3/6 Compétences optionnelles				
Voirie et parcs de stationnement				
Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.	X	X dont plan routier	X (hors stationnement)	X
Assainissement				
	X	X	X	X (régie autonome pour les eaux usées, CA pour les eaux pluviales)
Eau				
	X	X études et gestion des réseaux	X	-
Equipements culturels et sportifs				
Construction, aménagement, entretien et gestion d' équipements culturels et sportifs communautaire	-	X	X	X
Action sociale d'intérêt communautaire				
	-	-	-	-
En matière de protection et mise en valeur de l'environnement				
Lutte contre la pollution de l'air ; Lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L. 2224-13	X	X dont entretien des espaces verts communautaires	X	X (régie autonome pour le traitement des déchets et SAEML pour collecte et déchèteries)
Compétences facultatives				
Aides d'intérêt communautaire à l' Université et aux établissements supérieurs d'enseignement et de recherche	X	-	-	X
Etudes d'urbanisme ; opérations d'aménagement d'intérêt communautaire	X	-	-	X
Système de gestion des données localisées	X	X	X (cartographie du bruit)	SIG sur les moyens fonctionnels hors compétence formelle
Modification de la régulation du trafic en faveur des transports en commun	X	-	-	-
Participation à des dispositifs ferroviaires	X	-	-	-
Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.	X	-	X (études préalable seulement)	X
Etude et réalisation de coulées vertes et de l'aménagement des abords de cours d'eau permettant la réalisation de liaisons douces (piétons, cycles) à l'échelle de l'agglomération	X	-	X (berges)	-
Etudes d'aménagement et de réalisation des grands espaces paysagers d'intérêt communautaire	X	-	-	-
Jardins familiaux d'intérêt communautaire	X	-	-	-
Gestion des déchetteries	X	X prestation de service	X	X
Eclairage public	-	X prestation de service	X	-
Transports scolaires	-	-	-	X (participation au financement)
Fourrière automobile	X	-	-	-
Fourrière pour animaux ou Refuge pour animaux abandonnés et errants	-	-	-	X (fourrières uniquement)
Nouvelles technologies	-	X prestation de service	-	-
Actions et réalisations en faveur des personnes handicapées et âgées	-	X	-	-
Actions foncières : élaboration et gestion du programme d'action foncière	X	-	-	-
Exercice de la compétence archéologie préventive : opérations de diagnostics et de fouilles, intervention dans l'ensemble des missions de la chaîne archéologique inhérente à un opérateur public de collectivité, opérations de fouilles(tant pour les personnes publiques que pour les personnes privées dans et hors de l'espace communautaire)	X	-	-	138 X
Tourisme	-	X compétences obligatoire/dépt éco	-	-
Emploi	-	X	X	-
Enseignement de la musique, de la danse et des arts dramatiques	-	-	X	-

Annexe 5. Les effets de la réforme sur le contribuable

« ménages » : un risque de surchauffe fiscale ?

Extrait des actes des Universités d'été 2010 de l'ADGCF « Pacte financier et fiscal, mutualisation ... les rendez-vous de l'intercommunalité avec son avenir »⁴⁷.

Claire DELPECH, ADGCF : C'est intéressant de voir que le pacte financier peut sortir de son cadre stratégique pour devenir un outil de gestion. En ce sens tout est à construire. La réforme va obliger à beaucoup de pédagogie vis-à-vis des habitants puisque tout est tourné sur la fiscalité ménage, à beaucoup de transparence dans les choix fiscaux ou les dépenses, à de la mutualisation au sein des différents constituants du projet communautaire. ***Le pacte financier comme outil de gestion et de transparence*** donne beaucoup à faire. Il y a des outils qui existent comme l'agrégation sur l'exemple du PV, qui montre que le PFF a de beaux jours devant lui.

Pascal FORTOUL, DGS de la communauté d'agglomération du Pays voironnais, Président de l'ADGCF : Je considère que ***l'intercommunalité est un combat dont le pacte est une arme***. L'intercommunalité ce n'est pas simplement gérer des compétences, c'est avoir une vision du territoire et l'organiser ce territoire de façon cohérente. Il ne faut pas être naïf : il y a des intérêts divergents entre l'intercommunalité et les communes. Des outils comme l'agrégation ont permis d'éviter des discours surréalistes au Pays voironnais sur le fait que certaines communes n'auraient plus aucune marge de manœuvre. On est passé à une ***logique territoriale du territoire***, on n'est plus dans une logique de « je te mange des compétences au maximum pour avoir des moyens au maximum » mais dans une logique de « ***au regard d'un projet collectif qui est le mieux à même de gérer des compétences, et au regard de nos situations respectives, comment s'organisent-on pour assumer au mieux nos compétences respectives*** ». Ce n'est pas simple, c'est un combat, le pacte est un outil et en aucun cas une finalité.

../..

Joseph CARLES, Universitaire : Ce combat signifie-t-il qu'on va rentrer dans un processus concurrentiel ? A été évoquée l'idée de l'impact de la réforme fiscale sur un seul – ou presque – contribuable, qui sera dominant : le contribuable ménage sur lequel tout le monde va se rabattre. Que va-t-il se passer sur foncier. Est-ce qu'on va vers ***un processus de concurrence fiscale*** du couple par rapport au département, mais aussi à l'intérieur du couple, entre intercommunalité et communes membres ?

Eric JULLA, Directeur Ressources Consultant Finances :

⁴⁷ Participation aux Universités d'été et rédaction des Actes, en complément des stages réalisés.

La question du contribuable est en effet centrale. ***On est peut-être en train de parler du pacte financier au moment où il n'a plus d'avenir.*** Ce qui explique qu'on réfléchisse à des pactes financiers, qui ne sont en réalité que ***des pactes d'allocation de ressources***, c'est qu'il y a ***deux légitimités au sein de l'intercommunalité***, car celle-ci est fondée sur une unité de base qui est la commune. A partir de 2014, l'intercommunalité sera fondée sur une unité de base totalement différente : ***l'habitant***, parce que le suffrage universel, même fléché, créera une ***légitimité intrinsèque aux élus intercommunaux***. Dans certains endroits, la tête de liste battue dans la ville-centre sera président de l'intercommunalité, car son bord politique sera majoritaire sur le territoire mais pas dans la ville centre. Combinons à cela l'impôt de la taxe d'habitation transféré des départements vers les communautés, impôt qui est dans de nombreux endroits supérieur à l'impôt communal. Il ressort donc que, dans certains endroits, ***l'essentiel du prélèvement fiscal sera intercommunal***. Je ne sais pas comment on va expliquer en 2014 aux habitants qu'on augmente les impôts pour financer un pacte financier. ***On va plutôt leur parler de l'adéquation entre le niveau de pression fiscale et le programme***, ce qui va changer complètement les choses. L'intercommunalité n'aura peut être plus à gérer les flux vers ses communes, car elle aura trouvé une forme d'autonomie y compris politique au regard des communes. On ne sera plus dans la question du pacte mais dans celle de ***l'émergence d'une supra structure***, qui peut marcher ou créer une surchauffe sur la question du foncier. Je ne suis pas convaincu que se poursuive le mouvement intégratif de l'intercommunalité, qui a organisé le dépassement des communes par les pactes, (ce qui me semblait bien), c'est-à-dire que se poursuive l'émergence d'une super-commune à la place du territoire intercommunal sur fond de supra intercommunalité et d'intégration. Ce mouvement va peut-être se casser et faire émerger un 4^e niveau. Dans ce cadre, on ne parlera plus de pacte financier.

Sur la **question du foncier**, il y a une vraie difficulté, politique, programmatique et technique. Les impôts sur la valeur locative sont redescendus vers les communes et intercommunalités. Ceci a une logique : ce sont des impôts aux rendements inférieurs à la croissance, d'où le pouvoir de taux maintenu. En effet, on ne peut avoir un pouvoir de taux sur des impôts dont les bases augmentent comme la croissance économique. Or une part du foncier est restée au département, ce qui a deux conséquences. La première est immédiate : c'est une très forte ***asymétrie de taux au niveau intercommunal*** pour les intercommunalités, qui n'ont pas de fiscalité mixte, qui vont avoir une très forte taxe d'habitation et un foncier à zéro. Pour augmenter l'impôt ménage, si elles ne jouent que sur la taxe d'habitation, et que leurs communes membres ne jouent pas sur le foncier, ***le mécanisme de liaison des taux, crée une déperdition sur la CFE***. On peut donc voir naître des approches où les communautés disent à leurs communes de jouer sur le foncier, pour que l'intercommunalité puisse jouer sur la TH pour maintenir les capacités d'augmentation de la CFE. L'autre alternative est que les communautés disent « la loi est claire à partir de 2011, j'ai la TH du département mais en référence, mais on me dit de voter les taux des 3 taxes, le taux de foncier bâti n'étant pas lié, j'ai le pouvoir de baisser le taux de la TH transférée du département, et d'augmenter le foncier qui n'existe pas ». Cette position est compatible avec le Code général des impôts et la règle de liaison de taux. Ce qui veut dire qu'on peut se retrouver avec ***une pression sur les***

taxes foncières du bloc communes/communautés alors même que c'est la ressource qui va rester au département et sur laquelle le conseil général peut agir.

On peut donc avoir sur le contribuable un choc fiscal sur le foncier, qui amènera à se poser la question de la lisibilité de l'attribution du foncier au Conseil général et de la question de l'empilage fiscal. Je pense qu'il y a **un risque de surchauffe fiscale**, et que s'il n'existe pas, il y aura **une concurrence fiscale avec des décisions voire des DSC pénalisant l'effort fiscal** s'il est contraire au projet intercommunal. Pour moi, le plus gros risque reste le risque de surchauffe fiscale.

Claire DELPECH : On voit donc bien que **le pacte financier n'est pas mort du tout, il est en pleine renaissance mais avec un contenu tout à fait différent**. On peut imaginer qu'il comporte des indicateurs sur le niveau de prélèvement consolidé, les ressources externes reçues par les communautés pour comprendre leur niveau de richesse réelle, etc. Il y a toute une série d'outils, d'indicateurs à inventer pour remettre en avant le pacte financier et le relancer au-delà de son aspect stratégique qui le plombe un peu et lui donne un caractère difficile pour que les politiques se prononcent. **S'il est une boîte à outils, ce sera peut-être plus facile pour le faire avancer.**

Annexe 6. La déclinaison des enjeux pour le territoire dans le cadre du Projet de territoire et son lien avec le Pacte financier et fiscal : l'exemple du Pays voironnais.

La déclinaison du Projet de territoire.

Déclinaison des politiques publiques LOLF	Découpage du projet de territoire CAPV
34 Missions	4 Pôles « compétences » : Développement économique Aménagement et Transports Equilibre social et politique de la ville Environnement et Agenda 21 2 Pôles « supports » : Moyens et mutualisation Ressources et Pilotage.
149 Programmes	27 services : agriculture, transports, assainissement, juridique, finances
Actions	Actions : construction de la zone d'aménagement x, travaux sur la piscine de y, ...

La corrélation entre Projet de territoire et Pacte financier et fiscal.

Objectifs du Projet de territoire	Objectifs du Pacte financier et fiscal
Conforter le statut de Pôle d'équilibre au sein de la région urbaine grenobloise	Continuer de développer les aménagements et équipements structurants sur le territoire
Engager le territoire dans le développement durable	
Développer l'équilibre social du territoire	Renforcer l'équité fiscale entre les habitants au regard du service rendu
Développer les services aux habitants	
Mettre en œuvre une nouvelle gouvernance	Remettre à plat les relations financières et fiscales entre communes et EPCI pour service le projet commun : le projet de territoire

Bibliographie

Manuels de référence.

- *Les finances locales*, Michel Bouvier, LGDJ, 2008.
- *Gestion financière des collectivités territoriales*, Michel Klopfer, 2006.

Articles de la presse spécialisée.

- *Une solidarité « envers » et « entre » les communes*, Thomas Frinault et Hèlène Reignier, Pouvoirs locaux n°85 II, 2010.
- *TP : le big bang des territoires ?*, Jean-Pierre Coblenz, La lettre du cadre territorial, n° 403, 15 juin 2010.
- *Attribution de compensation : du neuf à utiliser avec prudence*, Fabian Meynand et Christophe Michelet, La lettre du cadre territorial n° 399, 15 avril 2010.
- *Le pacte financier : outil indispensable pour les communautés ?*, Jean-Pierre Coblenz, Didier Locatelli, Charles Aubry, La lettre de l'intercommunalité, n° 127, mai 2010.
- *Interco : changement de logique financière*, Fabian Meynand et Christophe Michelet, La lettre du cadre territorial n° 401, 15 mai 2010.
- *Communes-EPCI, quel pacte financier pour 2008-2014 ?*, Analyse juridique, La Gazette des communes 9 juin 2008.

Rapports et études.

- *Pacte financier et fiscal, mutualisation ... les rendez-vous de l'intercommunalité avec son avenir*, Actes des Universités d'été 2010 de l'ADGCF
- *Les intercommunalités comme projet de territoire*, Actes des Universités d'été 2009 de l'ADGCF
- *Le rôle péréquisiteur de l'intercommunalité : effets redistributifs entre communes au sein des communautés*, Alain Guengant et Gui Gilbert, Les notes territoriales de l'AdCF, Octobre 2008.
- *L'agrégation de comptes Villes/Communauté : quels enjeux ?*, Communautés urbaines de France, et principalement les articles suivants :
 - *L'agrégation territorialisée : un pas supplémentaire vers la transparence*, Direction générale de la comptabilité publique
 - *Interdépendance financière et pacte communautaire agrégé*, Michel Klopfer,
 - *L'agrégation comptable, vers une réflexion stratégique partagée*, Groupe FCL.
- *Agrégation des données comptables et financières sur un territoire donné. Guide méthodologique à l'intention des collectivités locales* ; Direction générale de la comptabilité publique, septembre 2006.
- *L'intercommunalité à fiscalité propre*, Philippe Dallier, Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, 2006.
- *Taxe professionnelle unique*, Grand Lyon, 2003
- *Les fondements de la fiscalité mixte*, Ressources consultants finances, La Gazette des communes 13 novembre 2000.
- *Concurrence fiscale et intercommunalité*, Thierry Madiès, Revue de l'OFCE n° 63, octobre 1997.

Principaux sites internet consultés :

- <http://www.colloc.bercy.gouv.fr/>
- <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>

Matériaux de terrain.

- *Pacte financier et fiscal, mutualisation ... les rendez-vous de l'intercommunalité avec son avenir*, Actes des Universités d'été 2010 de l'ADGCF (participation à la rédaction des actes)
- *Solidarité intercommunale et ville centre : analyse comparée du cas rémois*, Blandine Fortin. Etude réalisée pour la Ville de Reims et l'agglomération de Reims dans le cadre du stage d'observation INET, juin 2010.
- *Communauté d'agglomération du Pays voironnais : Une démarche systémique d'évaluation des politiques publiques locales*, Blandine Fortin. Etude réalisée pour le groupe de travail « Performance locale » du Master 2 Pro Management du secteur public : collectivités et partenaires », IEP de Lyon, avril 2010.
- *Débat d'orientation budgétaire 2010 de la Communauté d'agglomération du Pays voironnais*, préparation du document de présentation. Blandine FORTIN. Mission confiée dans le cadre de mon premier stage.

Table des illustrations.

Tableau 1: L'intégration communautaire par le régime fiscal.	28
Tableau 2: Autofinancement du bloc local (Mds €).....	30
Tableau 3: Taux d'épargne brute du bloc local.....	30
Tableau 4: Endettement du bloc local (en Mds €).....	30
Tableau 5: La croissance des effectifs territoriaux.....	31
Tableau 6: Répartition des EPCI par type de structures.....	33
Tableau 7: Investissement du bloc local (en Mds €)	35
Tableau 8: Evolution de la DGF des EPCI et communes.....	38
Tableau 9: Règle d'indexation de la dotation d'intercommunalité.....	40
Tableau 10: Mécanismes de reversements entre EPCI et communes: AC et DSC	41
Tableau 11: La croissance des bases et du produit de TP 1997-2002	47
Tableau 12: Le dynamisme de la TP à la CAPV	48
Tableau 13: Montant et part de TP dans la fiscalité locale par type EPCI (2003)	48
Tableau 14: Produit des quatre taxes locales 2000 2009.....	49
Tableau 15: De la TP à la CET (Mds €, base 2008).....	54
Tableau 16: Le mécanisme de compensation relais.	55
Tableau 17: Le mécanisme du FNGIR.....	56
Tableau 18: La fiscalité applicable en 2011: les pouvoirs de taux sous le régime de la CET	59
Tableau 19: Evolution du pouvoir de taux des collectivités territoriales avec la réforme.....	60

Tableau 20: Nouvelle affectation des impôts directs locaux.....	62
Tableau 21: Evolution de la structure fiscale de la CAPV avec la réforme.	63
Tableau 22: Les modalités de calcul de l'AC issues de la réforme fiscal.	68
Tableau 23: Structure des reversements aux communes après réforme.....	69
Tableau 24: Comparaison de l'évolution des ressources fiscales avant/après réforme pour un EPCI recevant une forte compensation	70
Tableau 25: Outils fondant l'état des lieux du territoire	114
Tableau 26: Outils permettant la définition des enjeux du Projet de territoire.....	115
Tableau 27: le Projet de territoire au cœur du circuit décisionnel.....	117

Table des matières

Remerciements	3
Index des abréviations.	4
Sommaire	5
Introduction	7

Partie I.

La fiscalité, levier originel de promotion de l'intercommunalité, risque aujourd'hui de pénaliser sa consolidation au sein du bloc local.	16
---	-----------

I. Le levier fiscal a permis l'essor de l'intercommunalité en incitant les communes à se regrouper et en dotant les EPCI à fiscalité propre de recettes dynamiques.	18
---	-----------

A. Un essor quantitatif et qualitatif de l'intercommunalité traduit en termes fiscaux.....	19
1. L'augmentation du poids des EPCI dans le bloc local et l'essor d'une fiscalité adaptée aux projets de territoire.	19
2. Le développement des moyens et des compétences EPCI.....	29
B. La fiscalité a exercé un effet levier sur le développement de l'intercommunalité.	37
1. Les incitations financières aux regroupements de communes.	37
2. Les recettes dynamiques issues du levier fiscal.	45

II.La fiscalité intercommunale nouvellement réformée crée des tensions dans les relations financières au sein du bloc local.....	51
---	-----------

A. La réforme de la taxe professionnelle fait perdre ses ressources dynamiques à l'intercommunalité.	52
1. La réduction de l'autonomie fiscale et financière des intercommunalités.....	52

2. Le basculement de la fiscalité économique vers une fiscalité mixte.....	61
B. Le contexte économique contraint aboutit à revoir les relations financières entre communes et EPCI.	66
1. L'effet redistributif désormais limité de la DSC et de l'AC.	66
2. Le risque d'une concurrence fiscale entre l'EPCI et ses communes membres.....	71

Partie II.

Seule une consolidation globale des relations financières entre communes et EPCI peut permettre de redonner à l'intercommunalité sa vocation originelle : la réalisation d'un projet de territoire.	77
---	-----------

I.Le Pacte financier et fiscal, un outil global de la nécessaire clarification des relations entre communes et EPCI.	79
--	-----------

A. Le Pacte financier et fiscal est un levier de consolidation des relations financières entre communes et EPCI devenu incontournable.....	79
1. Le Pacte financier et fiscal permet la définition d'une allocation stratégique des ressources entre communes et EPCI en fonction de leurs charges respectives.....	80
2. Le PPF permet la définition de stratégies fiscales concertées entre communes et EPCI.	90
B. Le Pacte financier et fiscal reste toutefois un outil délicat à mettre en œuvre et sujet à controverses.....	97
1. Les précautions politiques et méthodologiques garantes du succès du Pacte.	97
2. L'avenir du Pacte, une mort annoncée ou une phase transitoire dans l'intégration intercommunale ?	102

II.Le projet de territoire, le préalable politique au retour d'une intercommunalité réellement intégrée et financièrement saine.....	108
---	------------

A. Le Projet de territoire traduit la volonté politique préalable d'intégration forte d'un territoire, reposant la question de la vocation d'être de l'intercommunalité.	108
---	-----

1. Le Projet de territoire est un outil stratégique de développement fondé sur les capacités propres à chaque territoire.....	109
2. Le Projet de territoire irrigue toute décision politique dans un processus de perpétuelle réévaluation.	113
B. La naissance d'un Pacte territorial consolidé renforce la raison d'être de l'intercommunalité : le Projet de territoire.....	119
1. Un projet de territoire recentré comme levier de consolidation de compétences communautaires intégrées.	119
2. Le Pacte territorial comme levier politique et financier de consolidation d'un territoire. .	122
Conclusion.....	130
Annexes.....	132
Bibliographie	143
Table des illustrations.....	146
Table des matières	148

