

## **PROJET INTERCOMMUNAL ET STRATÉGIE FINANCIÈRE**

PAR

Gérard LE PAPE

*Directeur régional  
du Crédit Local de France pour la Picardie*

L'intercommunalité en France n'est pas véritablement une nouveauté, puisqu'elle a maintenant plus d'un siècle d'existence. Globalement, jusqu'à la fin des années 1980, les données étaient relativement simples ; s'agissant d'une intercommunalité qui visait à une mise en commun de moyens, les communes s'associaient et se mettaient d'accord sur le montant des contributions à apporter aux structures intercommunales : elles assuraient par leurs contributions l'équilibre budgétaire des syndicats à vocation unique, qui sont les plus nombreux, des SIVOM ou des districts si ceux-ci ne disposaient pas de fiscalité propre.

Les années 1980 marquent une évolution : on a vu émerger une nouvelle intercommunalité, fondée sur l'idée de définition et de mise en oeuvre de projets communs, parfois préalablement élaborés au sein de syndicats ou d'associations d'études, de chartes intercommunales, de comités de bassins d'emploi, etc. La loi de Février 1992 sur l'Administration territoriale de la République a défini un cadre juridique pour les nouvelles structures que sont les communautés de ville ou les communautés de communes, qui disposent de ressources fiscales autonomes.

Il y avait certes déjà une certaine antériorité en ce domaine, avec les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle. Mais cette nouvelle intercommunalité est, dans son principe, fondée sur l'idée de développement autonome. Elle doit donc penser son développement en fonction des compétences qu'elle a à assumer (qui sont obligatoirement l'aménage-

ment de l'espace et le développement économique), mais aussi par rapport à ses partenaires institutionnels que sont l'État et l'ensemble des collectivités territoriales.

Depuis la loi de février 1992, l'intercommunalité "à fiscalité propre" a pris son essor. Sur 18 275 structures intercommunales recensées en 1993, 864 étaient des structures à fiscalité propre ; elles étaient en 1995 environ 1 200 ; en 1994, leur produit fiscal, estimé à 17,9 Milliards de F, aura dépassé le montant perçu par les structures plus anciennes que sont les SIVU ou les SIVOM et qui disposent de contributions.

### **I. LES INCITATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ET LEUR ÉVOLUTION**

L'essor de cette nouvelle intercommunalité a été accompagné de nombreuses incitations financières de l'État : majoration de la DGE, institution de la DDR, régime particulier du FCTVA, et surtout incitation au travers de la DGF.

La DGF a exercé un véritable "effet de levier". La DGF intercommunale, appelée aussi "dotation d'aménagement", a connu une très forte progression : la part intercommunale a progressé, sur la période 1988-1994, de 90 % quand la DGF totale progressait de 30 %. La répartition de la DGF pour 1996 devrait confirmer cet accroissement de la part intercommunale de la DGF.

Deux questions se poseront aux nouvelles structures :

- quel est l'avenir de ces incitations financières ?
- faut-il fonder une stratégie financière sur ces incitations ?

Pour les structures en création, il doit être bien compris que la DGF de l'année de création, calculée à partir d'un CIF (coefficient d'intégration fiscale) forfaitaire, n'est pas une ressource qui sera automatiquement reconduite l'année suivante ; en effet, l'année suivant la création, il est tenu compte du CIF réel de la structure : autrement dit, si une intégration fiscale forte n'est pas prévue dès la première année, la DGF diminuera.

Sur un plan plus général, dans un contexte désormais difficile pour les finances de l'État, les transferts de ressources de l'État aux collectivités locales ne connaîtront plus la même ampleur que par le passé. Le "pacte de stabilité financière" en cours de discussion entre l'État et les élus locaux conduira nécessairement à des ajustements dans la distribution des incitations, c'est-à-dire à des arbitrages nouveaux, peut-être difficiles, entre les divers "ayants droits" à la DGF que sont les communes et les groupements.

Enfin, la "vitesse de création" des structures est désormais plus rapide que la vitesse de progression de la DGF, y compris la DGF intercommunale : les dotations, mesurées en F/hbt, auront donc mécaniquement tendance à dimi-

nuer, sauf à augmenter très fortement la dotation d'aménagement, au détriment de la part communale.

C'est pourquoi il serait erroné de fonder un projet intercommunal sur la seule stratégie d'apport de ressources extérieures en provenance de l'État, puisque celles-ci ne sont pas extensibles. Même s'il ne faut bien évidemment pas négliger ces apports complémentaires de ressources, les nouvelles structures intercommunales ne doivent pas s'enfermer dans une logique de revendication vis-à-vis de l'État ; elles doivent plutôt et d'abord réfléchir aux moyens de mobiliser et de créer des ressources sur le territoire, à partir de projets de développement.

## II. LES RELATIONS AVEC LES COMMUNES

### A) *L'intégration financière.*

Le système fiscal local français est fondé sur une superposition des fiscalités, dans laquelle les groupements prennent une part croissante : en 1995, les communes auront perçu 148 milliards de F et les groupements à fiscalité propre 20 Mds de F. Sur un produit fiscal total de 168 Mds de F, les groupements en auront donc perçu 12 %. En 1992, ce rapport n'était que de 8 %.

Il en est de même pour l'évolution des bases de Taxe professionnelle : les bases des communes progressent désormais moins vite que celles des groupements ; il y a donc bien un transfert, qui s'explique en partie par l'extension de la TP de zone et dans une moindre mesure, de la TP unique ; ce mouvement est appelé à se renforcer.

Cette croissance de la part de la fiscalité intercommunale qui est la contrepartie d'un accroissement global des compétences est durable. Conduit-elle pour autant à un accroissement de la pression fiscale locale ?

Il faut d'abord observer que les nouvelles structures ne sont pas toutes créées ex nihilo, et que nombreuses sont celles qui ont repris les compétences de structures préexistantes, qui par définition étaient des structures sans fiscalité propre. Il y a donc un effet mécanique lié à des changements de nature juridique, les anciennes contributions des budgets communaux étant transformées en fiscalité propre.

Mais il est certain que les relations financières entre groupements et communes devront faire l'objet d'un réexamen de leur "dialectique" fiscale :

- d'abord parce que le coefficient d'intégration fiscale tient une grande place dans les mécanismes incitatifs de la DGF,
- mais aussi parce que le risque existe que les communes transfèrent des compétences, et les charges correspondantes, sans réduire d'autant leur fiscalité, de façon à retrouver des marges de manoeuvre autonomes.

Ce phénomène n'a pas encore été véritablement mesuré. Mais çà et là, on observe que certaines communes, bien qu'ayant transféré des charges, ne diminuent pas pour autant leur pression fiscale, ce qui met en cause le caractère intégrateur du CIF : en effet, toute hausse de la pression fiscale des communes membres tend mécaniquement à diminuer ce coefficient. En outre, ceci perturbe les stratégies financières des structures. Enfin, le risque d'un accroissement de la pression fiscale globale n'est pas négligeable.

Or, les contribuables locaux, qui supportent le taux communal, le taux intercommunal, le taux départemental et le taux régional, tous fondés sur la même assiette fiscale, pourraient bien, à défaut d'un rejet global, s'interroger sur l'utilité de l'une ou l'autre des structures qui participent à ces prélèvements ; de ce point de vue, les groupements intercommunaux ont une faiblesse relative certes, mais réelle, qui est de ne pas disposer de légitimité démocratique au sens du suffrage universel.

Par ailleurs, si l'on veut donner une autonomie forte à ces structures, avec des moyens stables et durables de développement, il faudra également leur assurer une sécurité juridique en terme d'affectation de recette : la "spécialisation" de plus en plus souvent évoquée de la taxe professionnelle, c'est-à-dire son affectation aux structures intercommunales, constitue une réponse appropriée. Elle est au demeurant prévue par la loi ATR, avec la possibilité d'instaurer la TP de zone ou la TP d'agglomération. Mais sa mise en oeuvre reste lente, si l'on en juge par le faible nombre de structures ayant à ce jour instauré de tels systèmes. Car là aussi se pose le problème de la répartition des ressources entre ce qui reste affecté aux communes et ce dont les communes sont prêtes à se déposséder au profit des structures intercommunales.

Il reste que l'importance du CIF, l'instauration ou non de la TP de zone ou de la TP unique sont des indicateurs du degré de maturité des projets ou des structures qui les portent.

Mais la réflexion doit déjà aller au-delà : dès lors que des projets réellement solidaires se seront développés, des formes d'intégration financière, autres que fiscales, pourront être envisagées, par exemple en reconsidérant ce que, par le passé, chacune des communes a réalisé comme équipement au profit de l'ensemble des habitants du territoire, et donc d'autres communes. Cela renvoie au problème des "charges de centralité" supportées par les bourgs-centres ou les villes-centres, qui ont été amenés à réaliser des équipements structurants. Or, ces charges sont inégalement réparties, et les quelques mécanismes correcteurs existants sont insuffisants.

Il faudra donc bien aussi poser la question d'un réexamen de l'ensemble de ces charges de centralité et de leur répartition entre l'ensemble des contribuables des territoires, ménages ou entreprises, en fonction de leur solvabilité réelle. Ceci pourrait conduire les structures intercommunales à reprendre certains patrimoines communaux, et par voie de conséquence les charges de dette

ou de fonctionnement correspondantes ; la solution intercommunale est donc aussi un moyen de mobiliser équitablement les capacités contributives des contribuables du territoire.

En définitive, autour de toutes ces questions, se pose bien le problème des relations de pouvoir entre des collectivités de niveau et de nature différents, et qui de surcroît n'ont pas la même légitimité devant le suffrage universel. Les perspectives financières de cette nouvelle intercommunalité nous paraissent donc assez largement hypothéquées par l'issue qui sera donnée à toutes ces questions qui tournent en réalité autour du problème de la structuration institutionnelle du pays.

De toutes façons, nécessité fera loi. L'"émiettement" communal français est unique en Europe. Certes la commune reste la cellule juridique de base de notre système institutionnel : toutes les tentatives de regroupement ou de fusion ont échoué, mais l'on peut très bien envisager à la fois le maintien de ces cellules de base et une plus forte intégration financière, avec une mise en commun des ressources. La loi de février 1992 a tracé quelques pistes à cet égard. La loi d'orientation sur l'aménagement du territoire de Février 1995 contient également une disposition intéressante, même si elle n'a pas de force contraignante : elle prévoit seulement le dépôt d'un rapport au Parlement sur la possible adaptation de la loi dite "PLM" aux structures intercommunales, ce qui revient à dire que la réflexion et les débats sur une intégration financière plus forte encore ne sont pas achevés, non plus que ceux relatifs à une simplification des formules juridiques de l'intercommunalité.

### ***B) Le rôle des nouvelles structures comme instrument de rationalisation dans la politique d'aménagement et de développement des territoires***

Il ne s'agit pas de nier l'importance du rôle qu'ont joué et continueront de jouer les communes. Mais chacun, et les élus au premier chef, perçoit bien que les petites communes, qui sont les plus nombreuses, n'ont pas la masse critique pour porter à elles seules le développement local.

On doit aussi s'interroger sur la rationalité finale, à l'échelle d'un territoire, de l'addition de certaines "micro-décisions" communales en matière d'équipements. D'un côté, les marges de manoeuvre communales s'épuisent ; de l'autre, on risque de voir s'additionner des équipements de nature similaire qui se révéleront sous-utilisés et donc coûteux, alors même que l'on peut, à l'échelle territoriale et à coût équivalent, organiser la diversification et le partage des équipements. Il s'agit donc d'un problème d'optimisation dans l'allocation des ressources.

Sur ce plan aussi, les structures intercommunales apparaissent logiquement comme des instances de régulation et de rationalisation des choix d'aménagement et de développement sur un territoire donné.

Enfin, les structures intercommunales sont et seront de plus en plus porteuses de projets d'investissement lourds que ne peuvent porter seules les communes ; il en est ainsi des investissements liés à l'environnement (traitement des déchets, traitement de l'eau, réfection et extension des réseaux d'assainissement notamment) qui devront être réalisés dans les décennies à venir, sans compter les investissements "structurants" des territoires.

Au plan national, les estimations macro-économiques relatives aux investissements à réaliser dans le domaine de l'environnement sont les suivantes :

- pour l'application de la directive européenne sur les eaux usées : 70 milliards d'ici à 2005 ;
- pour le traitement des déchets ménagers : 50 milliards d'ici à 2002.

Dans ce domaine d'ailleurs, il existe une assez longue tradition d'intercommunalité : le poids des investissements réalisés en intercommunalité, toutes structures juridiques confondues, représentait en 1990 à peu près un tiers des dépenses d'équipement des communes, soit 26 Mds de F pour 83 Mds réalisés par les communes ; sur ces 26 Mds de F, les dépenses relatives à l'eau et à l'assainissement pesaient près de 22 %.

Enfin, les politiques à développer pour le maintien ou la création de services publics ou privés, ou en faveur de l'habitat et du tourisme nous paraissent devoir relever de la compétence intercommunale.

### **III. LES RELATIONS AVEC LES DÉPARTEMENTS ET LES RÉGIONS**

Cela étant, les structures intercommunales, même si elles atteignent une certaine masse critique, ne pourront tout assumer seules financièrement, et devront solliciter, comme les communes, des apports complémentaires de ressources auprès des autres collectivités que sont les départements et régions.

Les départements, compétents en matière d'aménagement et de développement rural, ont toujours fortement soutenu par leurs subventions les investissements des communes. Là aussi, face à une demande qui sera croissante de la part des structures intercommunales, des arbitrages nouveaux seront nécessaires, qui ont déjà conduit certains départements, comme celui d'Ile et Vilaine depuis bientôt 10 ans, à redéfinir leur politique de subventions en faveur des projets réalisés en intercommunalité.

Les départements, eux-mêmes soumis, en raison notamment de la forte montée des dépenses d'aide sociale, à la diminution de leurs marges de manoeuvre, seront inévitablement amenés à une plus grande sélectivité dans leur politique de soutien à l'investissement local, à redéfinir les conditions d'attributions des aides et par conséquent à arbitrer entre communes et intercommunalité, et aussi à articuler leur politique avec les autres intervenants, en particulier les Régions.

Mais les structures intercommunales devront aussi veiller à préserver leur autonomie financière : ce qui a été dit à propos de la nature de la relation à instaurer avec l'État, vaut aussi, nous semble-t-il, pour les relations vis-à-vis des départements comme des régions. Ce qui veut dire qu'il leur faut aller résolument dans la voie de la contractualisation des objectifs et de leur financement, ce qui permettra d'éviter des relations de dépendance financière, voire de "clientélisme".

Enfin, ces structures étant des acteurs de plus en plus importants de l'occupation et de l'aménagement du territoire, elles seront aussi demandeuses de relations nouvelles avec les Régions.

Les Régions sont des collectivités encore jeunes et financièrement puissantes ; la politique des contrats de Plan Etat-Région leur a conféré de fait une compétence en matière d'aménagement du territoire et les fait intervenir activement dans le développement local. L'intercommunalité intéressera de plus en plus les Régions.

Il ne s'agit pas en ce domaine d'inciter à une compétition entre Régions et Départements, mais bien au contraire, de faire en sorte que leurs interventions soient coordonnées et articulées. En ce qui concerne l'État, autre pourvoyeur de ressources, son intervention pourrait aussi être améliorée en déconcentrant régionalement la distribution de la DGF.

Enfin, sur le territoire national, le nouveau développement intercommunal est inégal. Mais là où il s'est développé avec succès, se pose déjà la question de passer à une autre étape ou à une autre échelle ; on fait ici allusion aux expérimentations, prévues dans la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire, et relatives aux "préfigurations de pays". Ce n'est pas le propos ici que d'essayer de trancher les débats en cours sur le support juridique qui doit sous-tendre le pays, sur la dimension géographique du pays, sur l'organisation des services au niveau du pays, etc. En ce domaine, il faut être pragmatique, conformément à l'esprit de la loi.

Toutes les structures ne peuvent décliner à l'identique leurs projets ; elles doivent aussi penser leurs projets en fonction de leurs spécificités ou de leurs potentialités, mais aussi en fonction des projets des structures voisines, ce qui revient à penser le projet intercommunal en complémentarité d'autres projets ; on voit d'ailleurs déjà très nettement se dessiner ce nouveau mouvement, qui conduit déjà à l'élaboration de projets inter-territoriaux.

Au-delà des seules questions financières et fiscales, l'intérêt du développement de la nouvelle intercommunalité réside en ce qu'elle provoque une vraie réflexion sur la pertinence de notre organisation territoriale, qui permet de faire le lien avec des questions aussi importantes que sont tout à la fois la poursuite de la décentralisation et une politique d'aménagement du territoire dans laquelle les acteurs locaux jouent un rôle de premier plan.

## LES STRUCTURES INTERCOMMUNALES

<i>Recensement au 31/12</i>					
	1972	1988	1991	1992	1994
Syndicats intercommunaux à vocation unique	9 289	12 907	14 596	Nd	14 446
Syndicats intercommunaux à vocation multiple	1 243	2 287	2 478	Nd	2 094
Ensemble des groupements sans fiscalité propre	10 532	15 917	17 074	Nd	16 540
Districts	95*	165*	214*	252	322
Communautés urbaines	9	9	9	9	9
Syndicats d'agglomération nouvelle	0	9	9	9	9
Communautés de villes	-	-	-	3	4
Communautés de communes	-	-	-	193	756
Ensemble des groupements à fiscalité propre	106**	183**	232**	466	1 100
<b>TOTAL</b>	<b>10 638</b>	<b>15 377</b>	<b>17 306</b>	<b>Nd</b>	<b>17 640</b>

\* Confondu sans fiscalité propre et à fiscalité propre

\* Tous type de districts, CU et SAN

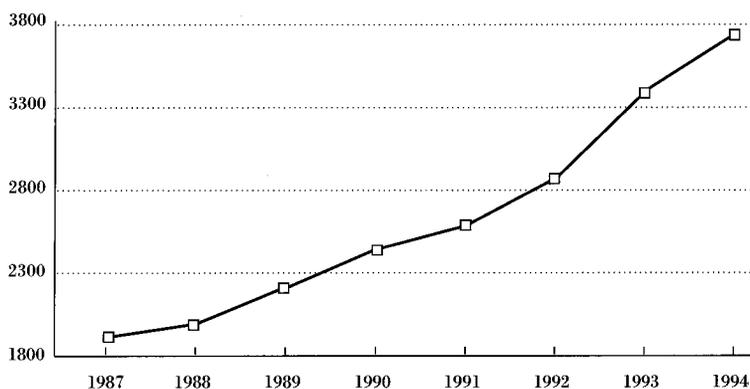
**PRODUITS PERÇUS EN FONCTION  
DES MODALITÉS DE FINANCEMENT  
(en million de francs)**

<i>Mode de financement</i>	1992	1993	1994	Part dans le total (pour 1993)
Contributions budgétaires	Nd	15 000	Nd	47%
Contributions budgétaires	2 295	2 324	Nd	7%
Fiscalité propre	11 090	14 806	17 908	46%

### RÉPARTITION DES GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE SELON LE RÉGIME FISCAL ADOPTÉ

<i>Mode de financement</i>		
Nature juridique	4 taxes additionnelles	Taxe professionnelle unique
Communautés urbaines	9	-
Syndicat d'associations nouvelles	-	9
Districts	320	2
Communautés de communes	723	33
Communautés devilles	-	4
<b>TOTAL</b>	<b>1052</b>	<b>48</b>

### ÉVOLUTION DE LA DGF DES GROUPEMENTS (en million de francs)



**ÉVOLUTION DES PRODUITS FISCAUX  
COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX***Mds de F*