Les arbres ne montent jamais jusqu'au ciel

Claire Delpech

Au moment où de nouvelles équipes se mettent en place et s'apprêtent à engager les programmes d'investissement du mandat, la tension sur les budgets des communautés est extrême et pourrait porter une grave atteinte au développement de l'intercommunalité.

En effet, l'année 2009 sera difficile pour les communautés, notamment sur le plan financier : révision à la baisse de l'indexation des dotations de l'État pour cause de maîtrise du déficit public, démantèlement progressif d'une taxe professionnelle à l'agonie sans proposition de réforme, crise de liquidité limitant le recours à l'emprunt et tirant vers le haut les taux d'intérêt… La nasse de la crise économique et financière semble se refermer sur le budget des collectivités locales.

L'intercommunalité, en raison de la faible diversification de ses ressources – la TP constitue 93 % de ses recettes – est plus durement touchée. Contraints de revenir sur leur promesse initiale pour retrouver des marges de manœuvre, de nombreux élus se voient désormais dans l'obligation de mettre en place une fiscalité mixte. Si la fiscalité sur les ménages est légitimée par un nombre croissant de services offerts à la population, il ne faut y voir qu'une solution de court terme, qui ne peut remplacer une large remise à plat de l'ensemble du modèle financier fondateur de l'intercommunalité. Elle doit nécessairement accompagner les réflexions en cours sur la réorganisaton du paysage institutionel.

Étonnant paradoxe, au moment où toutes les manettes fiscales et financières semblent se gripper, le secteur local, qui réalise 71 % de l'investissement public local, est appelé à jouer un rôle clé dans la relance de l'économie. Finalement, c'est peut-être un mal pour un bien. Cette situation de crise, par les contraintes qu'elle impose, ne pourrait-elle avoir des effets stimulants pour mettre en œuvre une organisation locale optimisée et plus rationnelle ?

Quelle vision les responsables administratifs des communautés, les experts, les banquiers portent-ils sur cette situation inédite ?

© DR

Entretien / Éric Julla, Ressources Consultants Finances

« Il faut donner une armature juridique plus souple à ce que l'on appelle le couple communes-communauté, et responsabiliser élus communaux et communautaires dans une vision globale des finances de leur territoire »

Les collectivités, et plus particulièrement l'intercommunalité, sont durement touchées par la crise économique et financière que traverse notre pays : hausse des prix, resserrement des concours financiers de l'État (pas forcément en relation avec la crise financière)… Quels sont (ou seront) les effets de cette crise sur le monde local à court et moyen terme ?

Si l'on s'en tient au niveau global, on peut se demander si les communes ne seront pas, dans le mandat qui vient, les plus touchées, avec les départements, par une crise économique de grande ampleur. En effet, communes et départements ont des responsabilités importantes dans le traitement local des difficultés sociales et économiques des habitants, qui peuvent nécessiter des budgets en croissance si la crise doit se prolonger, et se traduit par un chômage lui-même croissant. En outre, ces deux niveaux de collectivités vont subir sur certaines de leurs recettes des effets de régression potentiellement élevés (droits de mutation, ralentissement des effets bases sur l'impôt ménage, notamment), et ont un besoin absolu de péréquation que l'État aura sans doute énormément de mal à assurer.

Au sein du couple communes-communauté, les communes pourraient voir les banquiers privilégier le financement intercommunal plutôt que celui d'opérations strictement communales, dès lors que l'offre de crédits se raréfierait. Enfin, si les difficultés financières du secteur public local se propageaient aux intercommunalités, il est probable que les pactes financiers locaux, souvent basés sur un mécanisme redistributif *via* une DSC et un système de fonds de concours, n'y résisteraient pas, aggravant les tensions budgétaires pour les communes.

Pourrait alors naître de cette crise un achèvement de la spécialisation budgétaire au sein du couple communes-communauté, les communes ayant de moins en moins de rôle à jouer en matière de production d'équipements publics locaux, soit par choix intégrateur (le regroupement des forces au sein de la communauté permet de passer l'orage), soit par contrainte, les financeurs (qu'ils soient banquiers ou d'autres acteurs publics) privilégiant les intercommunalités. Dans ce schéma, face à des communes potentiellement en prise avec des populations en difficulté, les communautés auront, au-delà de leurs compétences statutaires, à jouer un rôle régulateur majeur dans les inégales capacités de leurs communes membres. En auront-elles les moyens si elles en ont la volonté ?

L'intercommunalité, dont le modèle économique est construit sur une ressource dominante remise en cause aujourd'hui – la taxe professionnelle – semble plus particulièrement exposée. Par conséquent, sur quels leviers agir ?

Y aura-t-il vraiment une réforme de la taxe professionnelle, ou assisterons-nous à la poursuite de son dépérissement ? Quel que soit le choix qui sera fait, il est cependant clair que les communautés ne pourront bénéficier d'une ressource notablement évolutive : n'oublions jamais que l'objectif central de la réforme de la TP est dans l'allègement des charges des entreprises, pas dans la dévolution d'une ressource dynamique aux intercommunalités. Il n'est pas imaginable, dans le contexte actuel, d'espérer qu'une quelconque réforme de la fiscalité locale octroie aux intercommunalités une ressource évoluant nationalement plus favorablement que la croissance du PIB, effet taux et effet bases confondus. De même, la loi de programmation des finances publiques conduira à ce que les stabilisations « en valeur » des dotations pour un groupement soient un moindre mal, et la stabilisation en volume (maintien du pouvoir d'achat) un exploit.

Dans ce contexte de ressources ralenties, que n'ont pas forcément connu les jeunes intercommunalités, dans le contexte de resserrement de la contrainte des communes, le levier majeur sera évidemment dans l'arbitrage global, dans le partage des choix d'investissements, dans l'intégration. Ne faudra-t-il pas un pacte local de programmation des moyens, des services publics et des équipements ?

Je ne serai donc évidemment pas surpris, au-delà des raisons évoquées ci-dessus, qu'après un mandat où les intercommunalités ont été plutôt demandeuses d'intégration plus forte, et les communes parfois réticentes, on assiste à un mouvement complètement renversé de demandes de transferts supplémentaires par les communes et de réticences à accepter ceux-ci par les communautés.

Quelles sont les réformes les plus urgentes à mettre en route ?

La réforme la plus urgente est sans doute de s'interroger sur le besoin de réforme… Quels sont les domaines qui « clochent » aujourd'hui ? Ne faut-il pas d'abord partir de cette analyse ?

À mes yeux, la réponse est dans l'assouplissement des relations juridiques, techniques, financières, entre communes et communauté, et pas seulement dans une question de mutualisation de services. Je pense à tout le processus d'évaluation des transferts de charge, dans lequel il faut mettre de la souplesse, aux modes d'exercices conjoints des compétences entre communes et communauté (c'est la même ressource fiscale que mobilisent les deux niveaux du couple). Il faut donner une armature juridique plus souple à ce que l'on appelle le couple communes-communauté, et responsabiliser élus communaux et communautaires dans une vision globale des finances de leur territoire.

Il convient sans doute aussi de reposer rapidement la question, et tant que 2014 est encore loin, de la pertinence des territoires et en finir avec les territoires protégeant des situations locales particulières, souvent liées à des moyens financiers eux-mêmes particuliers. L'achèvement de l'intercommunalité n'a de sens que dans un scénario où les périmètres « achevés » ont une cohérence pour les habitants qui, demain, voteront pour les conseils d'agglomération.

Évidemment, nous rêvons tous d'une belle et bonne réforme de la fiscalité locale et d'une ressource dynamique. Il est rare cependant qu'en temps de crise, les réformes fiscales poursuivent cet objectif, privilégiant des objectifs beaucoup plus macroéconomiques.

Philippe Valletoux a, par ailleurs, montré que la réforme fiscale ne pourra sans doute pas se faire par morceaux, notamment pour en réguler les transferts de charges entre contribuables. Par contre, on sait d'expérience que la régression de la ressource locale se fait depuis plusieurs années, elle, par morceaux. Une réforme fiscale « spécifique » aux intercommunalités est sans doute un risque, exacerbé en période de crise, porteur d'une contraction des moyens intercommunaux.

Propos recueillis par C.D.