

L'émiettement communal et la fiscalité

L'exceptionnelle densité du maillage territorial constitue de l'avis général un obstacle majeur à la réforme pourtant si nécessaire de la fiscalité locale en France. L'impossibilité de mener à bien la révision de la carte des territoires expliquerait ainsi pourquoi l'édifice construit à partir des lois de décentralisation ne comportait aucun volet fiscal substantiel.

A considérer de ce point de vue la situation singulière de la France parmi les pays de la communauté, l'argument ne manque pas d'une certaine pertinence. La France est le pays européen qui comporte à la fois le plus de collectivités de base et celui où le nombre des niveaux de collectivités publiques est le plus élevé. Le nombre de communes y est supérieur à celui de l'ensemble des communes dans tous les autres pays membres. Leur taille moyenne est remarquablement faible ; la moitié des communes rassemblent moins de 350 habitants, les trois quarts moins de 1 000 ; mais les 835 communes qui dépassaient 10 000 habitants (en 1982) regroupaient la moitié de la population française.

A cet émiettement communal singulier s'ajoute un empilement de collectivités territoriales lui aussi sans exemple. A l'exception des pays faiblement étendus (Luxembourg) ou des démocraties récentes (Grèce, Portugal), les Etats membres de la Communauté possèdent soit deux, soit trois niveaux des collectivités territoriales. Le modèle à deux niveaux adopté notamment par la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et le Danemark forme la structure pyramidale classique de

l'administration décentralisée dans les pays unitaires. Le modèle à trois niveaux se rencontre principalement dans les pays fédéraux (Allemagne), en voie de fédéralisation (Belgique) ou régionaux (Espagne, Italie). Dans tous les cas, le troisième échelon ne résulte pas d'une excroissance du secteur local mais d'un transfert de compétences antérieurement exercées par l'autorité centrale. Le niveau régional, *lato sensu*, constitue à la fois le sommet de la pyramide locale et la base spatialisée de l'organisation publique nationale. Or la France ne se rattache directement ni à l'un ni à l'autre de ces « modèles ». La structure de l'Etat reste unitaire mais comporte néanmoins un troisième échelon de collectivités territoriales. Certes, au regard de leurs missions et de leurs moyens actuels, les régions françaises ne peuvent se comparer aux Länder allemands. La disproportion du partage des ressources exclut en effet toute recherche de parité budgétaire, du moins si l'administration centrale ne réduit pas en conséquence ses activités, donc ne se régionalise pas en partie. De ce fait, la place des régions, dans la pyramide publique française apparaît à la fois ambiguë à court terme et ouverte à long terme, car porteuse de dynamiques virtuellement très divergentes.

S'ajoutent enfin à cette architecture, une ou plusieurs strates supplémentaires d'organismes de coopération, le besoin d'association croissant à raison du degré d'émiettement communal. Certes, les groupements intercommunaux ne forment pas, à proprement parler, un quatrième niveau de collectivités faute de disposer d'une véritable autonomie décisionnelle et de posséder des conseils élus au suffrage universel. Mais leur pouvoir est suffisant pour concurrencer les municipalités, notamment en matière fiscale.

Les risques économiques inhérents à un tel alourdissement de la pyramide territoriale et à l'émiettement communal sont en outre multipliés par une dernière singularité de la situation française, l'empilement des taux d'imposition locaux qui majore à la fois le risque de redondance des interventions, donc d'élévation des coûts, et celui d'alourdissement des impositions, chaque collectivité tentant d'échapper à l'impopularité fiscale en se dissimulant derrière la responsabilité politique des maires. En effet, plus que dans aucun autre pays européen, les taux locaux d'imposition s'empilent, chaque échelon votant des taux distincts sur des bases fiscales communes, celles de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la taxe professionnelle. Né du système séculaire des « centimes additionnels » qui organisait l'empilement jusqu'à et y compris la fiscalité d'Etat, le système français illustre ainsi le compromis implicite entre un régime de fiscalité partagée (répandu dans nombre de pays anglo-saxons) et

un régime de fiscalité spécialisée où chaque échelon se verrait doté d'impôts exclusifs.

L'encombrement institutionnel, l'émiettement communal, l'empilement des taux seraient ainsi au principe même du blocage de la réforme des impôts locaux en France. Des trois facteurs, l'émiettement communal est d'ailleurs considéré à la fois comme le plus décisif et comme le plus irréversible du moins à courte échéance.

Certes la multiplication de communes de petite taille permet une meilleure prise en compte de la *diversité des lieux et des mœurs* selon l'expression d'A. de Tocqueville, c'est-à-dire de mieux rapprocher le consommateur des services publics locaux du contribuable qui les finance. En multipliant le nombre des communes, on favoriserait ainsi l'affectation efficace des ressources à l'intérieur et entre les communes, donc la « vérité des prix fiscaux ». Les contribuables-usagers, prompts à se délocaliser pour des raisons fiscales trouveraient plus facilement une commune correspondant à leurs préférences, où ils se rassembleraient en « clubs » homogènes constitués autour de la consommation et le financement de services publics locaux à usage strictement interne.

Mais les effets négatifs de l'émiettement sont tout aussi apparents. Multiplier le nombre des communes, c'est accroître d'autant la dispersion des situations communales, les écarts de richesse fiscale, la disparité des besoins budgétaires, voire celle des coûts de fourniture des services publics locaux. Si en même temps, on s'assigne l'objectif de réduire les inégalités financières entre collectivités au nom de l'équité territoriale, le coût budgétaire de cette politique est en rapport direct avec le degré d'émiettement communal. L'activité de redistribution s'effectuant à rendements décroissants, l'émiettement communal en France ne conduit-il pas inéluctablement *au blocage des mécanismes de péréquation obligatoire face à la coalition innombrable des micro-avantages acquis* ?

L'effet, automatique, de l'émiettement communal est d'ailleurs renforcé par les particularités de la structure des bases d'imposition locales. La taxe professionnelle constitue en effet la source quasi exclusive des inégalités intercommunales de richesse fiscale¹. La

1. On a ainsi pu montrer qu'après correction des effets de taille de la population et des effets liés à la disparité des besoins communaux, 90 % des écarts relatifs de richesse fiscale par tête entre les communes du département de l'Ille-et-Vilaine en 1988 étaient imputables à la taxe professionnelle et au foncier bâti. A. Guengant (1991), *Taxe professionnelle et intercommunalité*, DATAR, 1991, ronéoté, 250 p.

réforme fiscale ne doit-elle pas alors venir en aide aux dysfonctionnements engendrés par l'émiettement communal ?

Trois voies se sont dessinées dans les années récentes qui illustrent les tentatives de sortie du dilemme réforme territoriale/réforme fiscale. La première a consisté à mettre en place des mécanismes de compensation suffisamment efficaces pour confirmer le *statu quo* territorial comme idéal de partage tout en réduisant les incitations à en sortir. Le maintien des avantages acquis est ainsi paré des plumes de l'équité intercommunale (1. *Le statu quo compensé ou l'échappatoire de la péréquation*).

Plus ambitieuses sont les tentatives d'aménagement du *statu quo*. Un aménagement recherché d'abord dans l'élaboration d'une *spécialisation fiscale* inter-collectivités complétant dans le même esprit le volet fiscal des lois de décentralisation et de compétences (2. *Le statu quo aménagé : la spécialisation fiscale*). Mais n'est-il pas déjà trop tard pour une spécialisation fiscale qui ordonnerait de façon harmonieusement cartésienne le pendant fiscal des blocs de compétences, quand on considère l'usage extensif que font les collectivités territoriales des degrés de liberté laissés par les lois de décentralisation et de compétences ou les libertés qu'elles s'autorisent au-delà même des textes législatifs ? Le dilemme réforme territoriale/réforme fiscale ne peut-il trouver une issue dans l'aménagement des structures fiscales de coopération comme semblent le suggérer les dispositions de récents projets de loi sur l'administration territoriale ? L'aménagement du *statu quo* vise dans ce cas à aligner la réforme des structures fiscales et territoriales sur l'évolution des comportements (3. *Le statu quo aménagé : la coopération fiscale*).

1 — LE « STATU QUO » COMPENSÉ OU L'ÉCHAPPAUTOIRE DE LA PÉREQUATION

Les projets de refonte de la carte communale abandonnés, les pouvoirs publics se sont attachés à corriger, par la péréquation financière, les aspects négatifs de l'émiettement administratif. Toutefois, le développement de la redistribution territoriale s'est heurté à de nombreuses difficultés amplifiées par les modalités particulières de mise en œuvre des transferts.

Première difficulté, la péréquation, en masquant partiellement les conséquences secondaires, favorise indirectement la permanence des sources primaires d'inégalités. L'amélioration, même modeste, de la situation financière des communes affaiblit d'autant les incitations aux réformes structurelles. Les inconvénients économiques

et sociaux de l'émiettement territorial s'atténuent. En revanche, le coût politique des regroupements, en terme de perte d'autonomie, demeure inchangé. Le rejet massif des propositions de création des communautés urbaines et rurales, formulées par la commission Guichard en 1976, n'est probablement pas étranger aux premières manifestations favorables à l'époque et surtout aux bénéfices anticipés de la redistribution. A ce titre, la péréquation favorise la permanence des structures territoriales et compromet par conséquent les possibilités ultérieures d'adaptation des découpages administratifs aux réalités contemporaines de l'occupation de l'espace.

Deuxième difficulté, la solidarité financière intercommunale n'échappe pas au dilemme équité-efficacité. L'écrêtement des localités richement dotées en taxe professionnelle constitue, du moins potentiellement, un frein au dynamisme municipal. Les politiques de développement économique local exigent en effet des investissements importants et présentent donc des risques financiers non négligeables pour les communes. Or, les prélèvements, directs ou indirects, opérés par les mécanismes péréquateurs privent les localités d'une partie de leurs efforts. D'où une possible démobilitation des municipalités concernées.

Certes, l'impact désincitatif de la péréquation est délicat à cerner. Les informations disponibles sur les comportements locaux ne permettent guère de conclure avec certitude. Cependant, le risque existe et explique en partie les freins apportés au déploiement des transferts. Mieux connue, l'influence de la redistribution sur l'évolution des taux d'imposition semble avoir favorisé une élévation générale de la pression fiscale. Les taux augmentent dans les communes écrêtées mais ne diminuent pas dans les localités bénéficiaires des versements.

Troisième difficulté enfin, les modalités particulières de mise en œuvre de la solidarité intercommunale en France présentent des lacunes et des contradictions. La redistribution fonctionne en effet sur le principe de l'empilement de mécanismes correcteurs conçus indépendamment les uns des autres et de ce fait rarement coordonnés. Ainsi, la dotation globale de fonctionnement, vecteur essentiel de la redistribution, se superpose aux fonds de péréquation de la taxe professionnelle, national et départementaux, et aux redistributions locales opérées par les budgets des régions, des départements ou encore des groupements de coopération. D'où un risque constant de conflit entre politiques aboutissant en définitive à réduire leurs performances cumulées.

Autre incertitude technique, la mesure des inégalités financières suscite certaines réserves. Par exemple, le potentiel fiscal, censé

réfléter la richesse taxable des communes, ne répond pas exactement à son objectif. De même, l'appréciation des rôles respectifs des besoins et des ressources dans la formation des disparités financières intercommunales apparaît contestable. Notamment, est-il opportun de consacrer les deux tiers de la DGF à la correction des différences de besoins et seulement un tiers aux écarts de ressources ? En d'autres termes, la péréquation s'attaque-t-elle effectivement aux vraies sources d'inégalités budgétaires intercommunales ?

Si l'évaluation, généralement sommaire, des disparités financières hypothèque la crédibilité des mécanismes correcteurs, la complexité croissante des critères de partage contribue aussi à desservir l'idée de péréquation. Face à l'opacité des règles institutionnelles, les élus locaux n'ont souvent le sentiment, ni de maîtriser la mise en œuvre de la solidarité, ni de pouvoir apprécier commodément ses résultats et donc de proposer des réformes éventuelles susceptibles de les améliorer. D'où une hésitation permanente entre le désir d'approcher au plus près la diversité des situations locales, au risque d'accroître la complexité des partages, et le souhait de simplifier la redistribution, mais avec le risque opposé de s'éloigner des réalités financières communales.

Toutefois, la difficulté principale provient du statut ambigu de la DGF. En effet, la subvention constitue à la fois une compensation macro-économique versée par l'État en contrepartie de la suppression de la taxe locale en 1968 et un instrument micro-économique de redistribution au profit des communes défavorisées. La DGF se trouve ainsi écartelée entre deux logiques parfaitement contradictoires : l'une conservatrice s'attache à préserver les ressources de localités autrefois avantagées par l'ancien impôt sur le chiffre d'affaires (optique du dédommagement) ; l'autre redistributive vise à orienter l'aide nationale en faveur des communes les plus démunies (optique péréquatrice).

La conception du transfert reflète ce dilemme. Par exemple, la pondération démographique de la dotation de base, censée traduire une échelle de besoins, cherche en fait à conserver les droits acquis des grandes villes au titre de l'ex-taxe locale. De même, le découpage par strate de population des dotations potentiel fiscal et revenu limite *de facto* la redistribution entre grandes et petites communes. Mécanismes péréquateurs et contre-péréquateurs tendent ainsi à se neutraliser pour préserver le plus possible la hiérarchie des ressources antérieure à la redistribution. Obstacle supplémentaire au déploiement des transferts, l'existence d'une clause de progression minimale de la DGF protège les communes contre toute perte financière impor-

tante, quels que soient les résultats actuels ou futurs du partage. D'où un décalage croissant entre les révisions régulières des critères de répartition, dans le but d'améliorer la redistribution, et la reconduction en grande partie à l'identique des distributions antérieures.

Certes, en dépit de multiples contraintes, une certaine péréquation existe au profit des communes défavorisées. Toutefois, la correction des inégalités demeure relativement modeste et surtout progresse de plus en plus lentement, voire tend à se stabiliser. La redistribution territoriale n'échappe pas en effet au jeu des rendements décroissants pour des raisons à la fois politiques et techniques. Si au départ la correction des situations extrêmes entraîne un resserrement rapide des inégalités, sans susciter d'opposition politique insurmontable ou exiger une mobilisation trop massive de moyens, la poursuite du processus réclame en revanche une redistribution croissante de fonds pour des résultats additionnels de plus en plus modestes. En outre, le nombre de localités pénalisées augmente et par conséquent les résistances politiques. Le *statu quo* tend alors à représenter l'idéal du partage, notamment parce que les élus locaux redoutent d'éventuelles inflexions futures défavorables de la répartition. Le relèvement brutal de la garantie de progression minimale de la DCF en 1985 témoigne de la généralisation d'un tel comportement conservateur. Sa révision sélective à la baisse en 1991, lors de la création de la dotation de solidarité urbaine, ne modifie pas fondamentalement cette situation.

De ce fait, la péréquation, après avoir consolidé le *statu quo* territorial, pourrait déboucher aussi sur un *statu quo* financier.

II — LE « STATU QUO » AMÉNAGÉ OU LA RECHERCHE DE LA SPÉCIALISATION FISCALE INTERCOLLECTIVITÉS

Face à l'impossibilité de maintenir le *statu quo* territorial par le seul intermédiaire d'un système de péréquation, la réforme fiscale est le point de passage obligé de toute tentative d'aménagement de la situation.

Définir une nouvelle procédure de répartition verticale des impôts entre les collectivités, c'est choisir soit un système de superposition où les collectivités publiques disposent de bases d'imposition identiques dont elles fixent les taux en toute indépendance les unes des autres, ou se partagent les mêmes recettes fiscales sous la contrainte d'un plafond de pression fiscale totale et de critères légaux voire constitutionnels de partage, soit la spécialisation qui

implique d'attribuer en exclusivité à chaque collectivité une gamme spécifique de taxes assises sur des bases distinctes. En pratique cependant, aucune nation ne pratique un système pur de superposition ou de spécialisation. En France, par exemple, une forte spécialisation existe entre l'État et les collectivités territoriales, tandis que la superposition domine au sein du secteur décentralisé.

La réforme fiscale viserait ainsi à inverser plus ou moins totalement les caractéristiques actuelles de la fiscalité territoriale en faveur de plus de spécialisation. Deux procédures sont envisageables : soit confier la fixation du taux marginal à une seule collectivité, en maintenant constants les taux des autres pour le même impôt ; soit séparer complètement les impositions en affectant une taxe spécifique à chaque échelon territorial avec la faculté de voter seul son taux. La spécialisation des assiettes s'opérerait en fonction des compétences dominantes exercées par chaque type de collectivité. Le but serait d'adapter au mieux les prélèvements aux services publics offerts en contrepartie, c'est-à-dire au prorata des « bénéfiques ». A ce titre, la spécialisation fiscale s'inscrit explicitement dans une perspective d'efficacité économique.

Le point essentiel concerne ici la fiscalité de l'échelon local¹ qui ne soulève d'ailleurs pas les problèmes les plus délicats. Les recommandations de la théorie économique du « fédéralisme fiscal » rejoignent l'usage quasi constant des gouvernements pour assigner à l'échelon local un impôt assis sur la valeur capitalisée des biens immobiliers et fonciers. En effet, si la fiscalité locale s'assigne l'objectif d'efficacité économique d'une part et obéit d'autre part au principe du « bénéfice », la charge de l'impôt foncier et immobilier repose en définitive sur le contribuable nominal immobile (seul le migrant peut échapper à l'impôt), puisque l'impôt se « capitalise » négativement dans les valeurs foncières, tandis que les « bénéfiques » retirés par le contribuable de l'usage des services publics locaux financés par voie fiscale se capitalisent positivement dans les mêmes valeurs foncières. Sous réserve du fonctionnement correct des marchés, l'impôt de capitalisation répond ainsi simultanément à l'efficacité économique et à une certaine justice où celui qui bénéficie des services publics locaux en supporte définitivement le prix fiscal.

1. Pour une perspective d'ensemble voir Gilbert et Guengant, *La fiscalité locale en question*, Paris, 1991, Montchrestien (plus particulièrement le chapitre 7).

A contrario, le choix d'une spécialisation fiscale immobilière ou foncière au niveau communal exclut la taxe professionnelle à ce niveau. En dépit de ses réelles qualités (base large et évolutive, relative neutralité économique, rendement élevé), la taxe professionnelle n'a pas les caractéristiques requises pour un impôt micro-localisé. Acquittée en large part par les entreprises, elle a vocation à être répercutée dans les coûts de production donc à être exportée au-delà des limites communales. L'aire de diffusion des effets de la taxe professionnelle ne coïncide plus avec l'aire de diffusion des « bénéfiques » retirés des services publics locaux, ce qui ne favorise ni l'efficacité économique ni l'équité territoriale. Mais surtout la localisation très inégale des bases de la taxe fait de celle-ci la source quasi exclusive des disparités de richesse fiscale au niveau communal.

La disparition de la taxe professionnelle du niveau municipal est cependant lourde de conséquences en raison de la part qu'elle représente dans les ressources locales. Comment pallier les effets de la disparition au niveau communal et à quel niveau la repositionner ?

Si l'on en croit le récent projet de loi sur l'administration territoriale de la République, la taxe professionnelle pourrait être relocalisée au niveau des nouvelles communautés de ville, tandis qu'un lien serait établi entre l'évolution du taux communautaire d'imposition des entreprises et la variation du taux d'imposition des ménages dans les communes membres. L'enjeu est ici d'élargir la circonscription de prélèvement et de péréquation de la taxe.

Cette réforme de la spécialisation fiscale a bien des avantages : l'apparence de la simplicité et celle de la rationalité. A découpage communal donné, elle accroîtrait l'efficacité des mécanismes de péréquation puisque les disparités de richesse intercommunales seraient bien inférieures à celles entre communes.

Cependant, toujours à découpage communal donné, la réforme risque d'être insoutenable. La perte de ressources communales ne pourrait vraisemblablement pas être compensée par une élévation des taxes foncières et d'habitation. La réduction substantielle des compétences au niveau local deviendrait inéluctable, remettant en cause l'édifice des lois de décentralisation et de compétences.

La compensation financière du transfert de la taxe professionnelle par des dotations adéquates versées aux communes ne serait guère plus satisfaisante. Elle reviendrait simplement à réintroduire la solution du *statu quo* compensé dont on a examiné les limites.

S'y ajouteraient enfin des conséquences politico-économiques

qui affecteraient l'ensemble des collectivités territoriales. En effet, la translation de la taxe professionnelle au niveau des communes de ville conduirait à alterner une fiscalité sur les habitants au niveau départemental et une fiscalité sur les entreprises au niveau régional. Dans l'impossibilité de lier institutionnellement l'évolution de la fiscalité départementale et l'évolution de la fiscalité régionale, les conseils généraux et régionaux étant tous eux élus au suffrage universel, celles-ci deviendraient les « élections libres », notamment au niveau régional, des prélèvements obligatoires. Un plafonnement législatif, voire constitutionnel des taux d'imposition, deviendrait pratiquement inévitable qui amputerait d'autant l'autonomie financière de ces collectivités. A l'étranger (par exemple en Allemagne), une telle pratique ne semble pas soulever autant d'objections, qu'on peut supposer qu'elle le ferait en France. Ces pays peuvent alors attribuer aux administrations décentralisées des impôts de quotité assis sur des bases larges et évolutives, sans redouter une dérive incontrôlable de la pression fiscale. Dans le cas contraire, qui pourrait être le point d'aboutissement de la réforme fiscale par spécialisation, les pouvoirs publics seraient confrontés au dilemme nouveau : conserver des bases archaïques et la liberté de vote, ou instituer des bases modernisées en limitant le contrôle local sur les taux.

III — LE « STATU QUO » AMÉNAGÉ

OU LA VOIE DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

La défense passionnée de l'autonomie communale n'a pas masqué aux élus locaux les avantages économiques des regroupements qui permettent, soit d'atteindre les seuils démographiques et financiers minimaux nécessaires aux grands investissements, soit de cordonner plus efficacement l'aménagement des agglomérations urbaines balkanisées. Toutefois, la solution des fusions écartées, la coopération devenant le seul moyen, en paraphrasant A. Tocqueville, *de concilier les avantages divers qui résultent de la grandeur et de la petitesse des nations*.

La constitution de vastes entités administratives ne représente en effet, ni la seule, ni peut-être la meilleure solution pour bénéficier des économies de dimension nées de la production à grande échelle des services publics. En s'associant ponctuellement, de petites communes, chargées légalement de fournir une prestation, donc d'assumer une compétence, peuvent sans fusionner obtenir le résultat

recherché en confiant la production à un exploitant unique, public ou privé. L'émiettement administratif ne constitue donc pas nécessairement une source d'alourdissement des charges publiques, si une division rationnelle des tâches entre fourniture et production est réalisée. A l'inverse, la fusion des communes ne produit pas automatiquement un abaissement des coûts, si les gains d'échelle ont déjà été captés par la coopération.

L'intercommunalité offre par conséquent une alternative économique crédible au regroupement administratif. Toutefois, la solution coopérative demeure incertaine, car elle dépend entièrement des comportements politiques locaux. De ce fait, de nombreux pays ont préféré la formule jugée plus sûre, mais pas nécessairement plus efficace, de la fusion autoritaire.

En tempérant l'émiettement territorial par la coopération, les communes françaises réalisent apparemment assez bien l'idéal décentralisateur qui entend conserver le pouvoir local le plus près possible des citoyens sans néanmoins renoncer aux avantages économiques de la grande dimension. Toutefois, l'application est-elle à la hauteur de l'ambition ?

Au crédit de la solution coopérative, le foisonnement des groupements intercommunaux (près de 16 000) témoigne de la capacité des élus locaux à sortir des limites étroites de la commune quand les nécessités l'exigent. Un examen plus détaillé conduit cependant à nuancer le bilan. La coopération demeure étroitement cantonnée aux activités de gestion, notamment des réseaux (les contraintes techniques dictent souvent les solutions). Les ressources mobilisées collectivement restent en outre modestes par rapport aux financements conservés localement. Plus qu'une coopération intense, la prolifération des syndicats intercommunaux reflète souvent la taille moyenne très faible des associations. De ce fait, l'intercommunalité corrige assez peu, voire par certains aspects accentue l'émiettement communal.

Au débit de la formule, l'harmonisation, souvent plus formelle que réelle, des politiques locales d'aménagement et de développement économique des agglomérations urbaines témoigne des limites de la coopération. Les groupements maîtrisent en général difficilement la compétition fiscale entre communes pour attirer les entreprises ; concurrence souvent stérile mais en revanche fort coûteuse pour les finances municipales. Certes, l'expérience aidant, de plus en plus de municipalités découvrent les aléas de la compétition territoriale et par contrecoup les avantages des actions concertées de développement. La multiplication actuelle des groupements écono-

miques de partage de la taxe professionnelle illustre ce changement d'attitude. Toutefois, la coopération fiscale demeure très minoritaire et surtout incertaine. Les risques d'éclatement des associations apparaissent en effet souvent très élevés.

De ce fait, conscient des limites de l'action volontaire, l'Etat tente depuis de nombreuses années de promouvoir une coopération renforcée. L'institution des districts et des communautés urbaines s'inscrit dans cette perspective. Le succès relatif du projet pour les districts et son échec patent pour les communautés urbaines résultent de l'ambiguïté des objectifs poursuivis. Deux conceptions de la coopération en effet s'opposent. L'intercommunalité, au sens étroit du terme, cherche uniquement à exploiter les économies de dimension sans hypothéquer l'autonomie communale. En revanche, la supracommunalité s'apparente à une réforme graduelle des structures locales (faute de pouvoir concrétiser immédiatement, par la fusion, l'élargissement jugé souhaitable des territoires communaux). D'où, dans ce dernier cas, l'importance accordée à la délimitation du périmètre du groupement, base territoriale de la nouvelle collectivité en gestation. D'où également le souci d'affirmer l'indépendance du conseil districial ou communautaire par la création d'une fiscalité propre.

Le projet d'administration territoriale de la République, en cours d'examen au Parlement, se situe dans cette seconde optique. Tirant les leçons des échecs passés, le texte prend soin d'associer étroitement coopération et péréquation. La principale originalité du projet réside dans la délocalisation au profit de la communauté de ville (et en option pour la communauté de communes) du produit de la taxe professionnelle perçu précédemment par les communes, à charge pour le conseil communautaire d'en redistribuer ensuite une partie aux localités-membres et de conserver le solde pour financer les actions de coopération, entre autres dans les domaines économique, de l'environnement et des transports urbains. L'élargissement de la circonscription des prélèvements de l'impôt se propose, d'une part, d'égaliser le taux intracommunautaire de la taxe professionnelle et, d'autre part, de renforcer la coopération par une solidarité de proximité accrue entre communes.

Toutefois, si ce projet ne manque pas de séduction, de nombreux obstacles se dressent sur son chemin. Outre les difficultés prévisibles de délimitation du périmètre communautaire et, en toute hypothèse, l'incertitude de l'adhésion des communes au nouveau groupement (à la majorité qualifiée), l'institutionnalisation d'une coopération fiscale, jusqu'alors exclusivement volon-

taire, pourrait en effet apparaître menaçante pour l'autonomie financière des communes. En outre, le doublement de l'échelon communal par une organisation de type communautaire risque d'alourdir les prélèvements fiscaux (l'exemple des communautés urbaines en témoigne). Par ailleurs, le contrôle de la communauté par des délégués de communes-membres, et non des élus au suffrage universel direct, loin de constituer une garantie d'harmonisation des choix d'imposition, semble au contraire propice aux surenchères fiscales (sans évoquer le déficit démocratique d'un tel arrangement).

Dans ces conditions, l'idée, *a priori* séduisante, d'une réforme graduelle et volontaire des structures locales par la coopération pourrait s'enliser dans la construction d'édifices administratifs toujours plus complexes et plus coûteux pour les contribuables faute d'aboutir au transfert de la légitimité démocratique à de véritables municipalités d'agglomération, de pays ou de cantons.

IV - CONCLUSION

La péréquation et la coopération offrent apparemment une solution à l'émiettement communal et permettent, en contournant l'obstacle du découpage administratif, d'éviter ou de différer une réforme territoriale non souhaitée. Toutefois, le maintien du *statu quo* communal possède un coût et présente un risque.

La permanence d'inégalités fiscales résiduelles importantes, malgré le déploiement des redistributions, constitue le prix à payer en terme de justice sociale. L'alourdissement continu de la pression fiscale représente le prix à payer en terme d'efficacité économique, même si le partage des hausses de taux entre, d'une part, la croissance des besoins collectifs et, d'autre part, les surcoûts institutionnels liés à la prolifération des collectivités publiques demeure délicat à établir.

Le risque se profile plus particulièrement dans la perspective d'un élargissement de la compétition territoriale à l'espace européen. L'atomisation du secteur public local français, et par conséquent des financements mobilisables, constitue *a priori* un handicap pour conduire une politique volontariste de développement économique local. Sauf rares exceptions, les villes ou les régions françaises ne disposent pas d'une surface financière suffisante pour espérer rivaliser victorieusement avec leurs homologues étrangers. Certes, à nouveau, la coopération intercommunale, ou

interrégionale, propose une solution théorique à ce déficit de dimension. Toutefois, dans la pratique, les contraintes politiques inhérentes aux structures associatives risquent de compromettre la rapidité de réaction des décideurs locaux.

Dans ces conditions, sans succomber à la mode de l'harmonisation, un réexamen approfondi de l'originalité française serait, semble-t-il, utile pour préparer la décentralisation à affronter plus efficacement demain les défis d'une intégration économique européenne renforcée.

RÉSUMÉ. — *L'émiettement communal rend inévitable la réforme fiscale locale. Le maintien du statu quo par la péréquation financière est insuffisant, l'aménagement du statu quo par une spécialisation fiscale intégrale est soumis à nombre d'aléas. La voie la plus prometteuse semble être l'aménagement par la coopération fiscale intercommunale.*