

Esprit communautaire es-tu là ?

Jean-Paul LABORIE

Deux logiques prévalent dans le fonctionnement de l'intercommunalité : d'une part elle ne s'impose pas au détriment des communes, d'autre part, elle doit permettre de compenser la perte de la taxe professionnelle communale (TP) induite par l'instauration de la taxe professionnelle unique (TPU). Cette perte implique d'organiser « un juste retour »¹ vers les communes des ressources de leurs TP désormais transférées à l'EPCI². Ce dernier s'effectue dans deux versements effectués par la communauté aux communes :

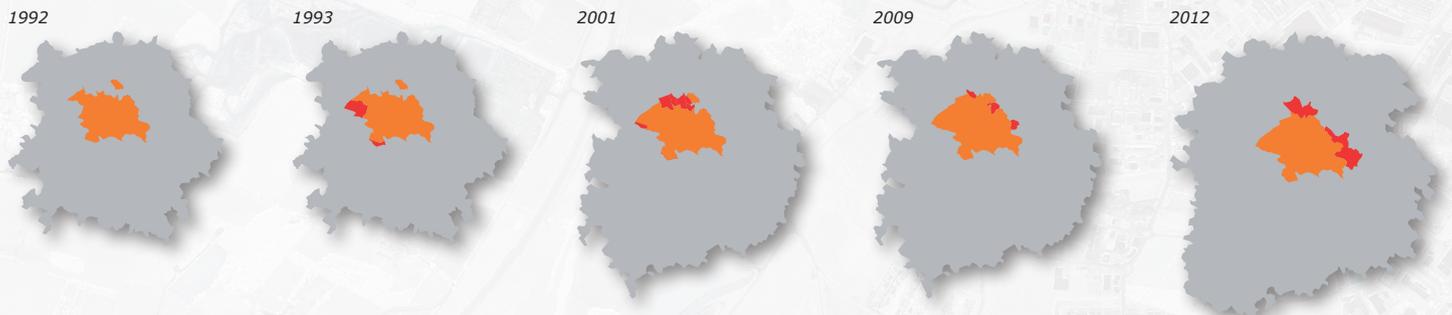
- l'attribution de compensation (AC), obligatoire, restitue le produit de la TP perçu par la commune à la date du passage en TPU duquel sont déduites les charges communales transférées à la communauté ;
- la dotation de solidarité communautaire (DSC), facultative, veut corriger la perte que subissent les communes privées, du fait

du transfert de leur TP, du dynamisme de cette ressource. Il introduit, en outre, une reconnaissance des actions que les communes ont conduites en faveur du développement économique.

À l'inverse de l'AC, fixée à la date de création de l'EPCI, la DSC est évolutive. Elle introduit des ouvertures vers une péréquation à l'échelle intercommunale. C'est le sujet qui nous intéresse ici.

La répartition de la DSC entre communes a varié dans le temps autour de deux critères prioritaires, l'effectif de la population communale et le potentiel fiscal par habitant³. Suivre ses adaptations successives dans l'agglomération de Toulouse depuis les premiers pas de l'intercommunalité (1992) jusqu'à la création de la Communauté Urbaine de Toulouse Métropole (2009), est révélateur de la singularité des mutations territoriales dans l'espace métropolitain.

Du district du Grand Toulouse à Toulouse Métropole
en parallèle avec l'évolution de l'aire urbaine



Une longue période de restitution aux communes de leurs ressources

Toulouse et douze communes voisines ont constitué en 1992 le district du Grand Toulouse qui s'agrandit à quinze communes en 1993. Ce premier EPCI s'est élargi en 2001 à six communes puis s'est transformé la même année en Communauté d'Agglomération que quatre nouvelles communes rejoindront en 2002. Ce Grand Toulouse, groupement de vingt-cinq communes, s'est doté d'un pacte financier qui prévoyait au titre de la DSC le reversement aux communes de la totalité du produit fiscal supplémentaire par rapport au niveau de 2000. Par le jeu de mécanismes complexes, les 36,7 millions d'euros de la DSC, dont le montant s'est accru de 83 % de 2001 à 2003, garantissaient à chaque commune un strict retour de la croissance de ses bases de TP. Ce dispositif peu conforme avec l'esprit qui prévalait à la création des Communautés d'Agglomération a restreint de fait les capacités d'intervention du Grand Toulouse.

Un esprit communautaire plus affirmé à partir de 2004

Les nouvelles règles en vigueur de 2004 à 2007, soit avant le passage en Communauté Urbaine, ont modifié en profondeur la DSC dont le montant pour 2004 a été fixé à 7,4 M€. Les deux tiers de son enveloppe ont été répartis selon des critères introduisant une forte péréquation basée sur l'indice de richesse de chaque commune et la prise en compte de leur développement (croissance des bases de TP, augmentation du nombre de logements).

En 2009, la Communauté d'Agglomération devient Communauté Urbaine et intègre douze communes supplémentaires en 2011 (au total 37 communes). Elle prend en 2012 le nom de Toulouse Métropole en devançant ainsi sa transformation en métropole en 2015 en application de la loi MAPTAM (2014). À ces modifications des périmètres et aux évolutions des compétences s'ajoutent de profonds changements dans les fonctionnements. L'intérêt métropolitain détermine

désormais le choix des transferts des communes à la métropole : équipements, compétences et personnels. L'AC, 317 M€ en 2016, neutralise l'impact de ces mouvements. Au même moment, la DSC, dont le montant est fixé tous les ans par la métropole, s'élève à 15 M€. Ce reversement aux communes représente 42 % des dépenses de fonctionnement de la métropole.

La péréquation introduit dans Toulouse Métropole un mécanisme de redistribution des richesses dont les effets progressifs sont nets. Pour 100 € d'impôts levés en 2016 par la métropole, 27 € sont reversés aux communes membres. Cette péréquation ne corrigera pas de sitôt les grands écarts de ressources entre les communes. L'intensité des récents transferts d'équipements et de compétences témoigne de la montée de « l'esprit communautaire ». Les garanties de ressources accordées aux communes donnent à penser que l'approfondissement de l'esprit communautaire se fera à pas mesurés. ■

1. GILBERT G. et GUENGUANT A., « Évaluation de la performance péréquatrice des concours de l'État aux communes », *Économie et Statistiques*, n° 373, 2004.

2. EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale.

3. Potentiel fiscal par habitant : indicateur de la richesse fiscale de la commune égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes de cette collectivité si l'on appliquait aux bases communales de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

4. Obser'agglo : Adcf et FNAU 2016.

2016



Le parcours très spécifique de l'agglomération de Toulouse vers l'intercommunalité traduit les multiples différences socio-spatiales de l'espace toulousain :

- mise en place des EPCI très tardive alors que d'autres agglomérations de même taille sont Communautés Urbaines depuis 1966 ;
- très faible correspondance entre le périmètre de l'aire urbaine et l'EPCI Toulouse Métropole : cet EPCI concentre 57 % de sa population sur 9 % de sa superficie⁴ ;
- deux autres Communautés d'Agglomération se situent dans le périmètre de l'aire urbaine.