

## Influence de l'intercommunalité

L'intercommunalité se renforce, le champ couvert par les compétences déléguées est plus large, et le mode de financement par fiscalité directe renforce l'autonomie du groupement.

L'appartenance d'une commune à un groupement peut ainsi modifier de façon sensible sa situation financière et l'analyse de ses comptes. Pour faciliter la comparaison des ratios financiers entre communes, il devient nécessaire de prendre en compte leur participation ou non à une structure intercommunale.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale développe la solidarité financière entre les communes et les groupements par l'incitation au régime fiscal de la TPU et particulièrement par la création des communautés d'agglomération (CA) dans les aires urbaines de plus de 50 000 habitants et des communautés urbaines dans les aires de plus de 500 000 habitants.

Les communautés d'agglomération, nouvelle forme de coopération des communes urbaines, bénéficient du régime de la taxe professionnelle unique et sont dotées de compétences obligatoires adaptées au développement urbain. Le succès de ces structures depuis 2000 modifie de façon encore plus sensible le paysage communal.

**Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, les 2 524 EPCI à fiscalité propre (dont 15 outre-mer) (162 CA, 14 CU, 6 SAN et 2 342 CC) rassemblent 83,2 % des communes de plus de 10 000 habitants et 84,0 % de leur population.**

La classification des groupements a été faite en tenant compte de leur nature juridique mais surtout de leur régime fiscal. **Ainsi l'étude permet d'analyser les conséquences sur les finances des communes de plus de 10 000 habitants, du rattachement de la commune à :**

- une communauté urbaine 4 taxes ;
- une communauté de communes 4 taxes ;
- un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) ;
- une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine à TPU ;
- une communauté de communes à TPU ;
- un groupement à contribution fiscalisée ;
- un syndicat à contingent financé dans le budget principal ou communes n'appartenant à aucun groupement.

### Répartition des communes de plus de 10 000 habitants de métropole selon l'appartenance à un groupement au 01/01/2005

	De 10 000 à moins de 20 000 hab.	De 20 000 à moins de 50 000 hab.	De 50 000 à moins de 100 000 hab.	De 100 000 à moins de 300 000 hab.	300 000 habitants et plus	Ensemble	(rappel 2004)
- à une CU à 4 taxes	3	2	0	1	0	6	(6)
- à une CC à 4 taxes	62	18	2	0	0	82	(87)
- à un SAN	6	6	0	0	0	12	(12)
- à une CA ou une CU à TPU	231	186	51	30	4	502	(483)
- à une CC à TPU	110	28	0	0	0	138	(124)
- à un syndicat à contribution fiscalisée	30	28	6	0	0	64	(64)
- autres communes	32	32	17	0	0	81	(95)
<b>Total</b>	<b>474</b>	<b>300</b>	<b>76</b>	<b>31</b>	<b>4</b>	<b>885</b>	<b>(871)</b>

CC : Communauté de communes    SAN : syndicat d'agglomération nouvelle  
CU : Communauté urbaine    TPU : taxe professionnelle unique

CA : Communauté d'agglomération

## Changement « d'appartenance » à un groupement de 2004 à 2005 :

Nombre de communes concernées	d'une CU à 4 taxes	d'une CC à 4 taxes	d'un SAN	d'une CA ou CU à TPU	d'une CC à TPU	d'un syndicat à contribution fiscalisée	d'une autre commune (hors EPCI)	Total *
- à une CU à 4 taxes	(6)	0	0	0	0	0	0	0
- à une CC à 4 taxes	0	(78)	0	0	0	1	3	4
- à un SAN	0	0	(12)	0	0	0	0	0
- à une CA ou une CU à TPU	0	1	0	(490)	2	0	9	12
- à une CC à TPU	0	9	0	0	(125)	0	4	13
- à un syndicat à contribution fiscalisée	0	0	0	0	0	(64)	0	0
- autres communes	0	0	0	0	0	0	(81)	0
								29

En italique et entre parenthèses : communes inchangées = 856

\* total des communes ayant changé d'appartenance

Sur les 885 communes de plus de 10 000 habitants de métropole (hors Paris), 29 communes ont intégré un groupement ou le groupement auquel elles appartiennent a changé de nature fiscale ou juridique : dans 12 cas pour une CA ou CU à TPU et dans 13 cas pour une CC à TPU.

Le nombre total de communes de plus de 10 000 habitants adhérant à un groupement à TPU est passé de 233 en 2000, 361 en 2001, 497 en 2002, 586 en 2003, 619 en 2004 à 652 en 2005 ce qui justifie l'étude de l'impact de ces nouvelles répartitions sur l'évolution et le niveau des finances de ces collectivités.

### Evolution de certains ratios selon l'appartenance à un groupement\*

	Dépenses totales	Dépenses de fonctionnement	Produit des 4 taxes	Equipement brut	Encours de dette au 31/12
<b>Métropole</b>	<b>+3,3%</b>	<b>+2,3%</b>	<b>+1,6%</b>	<b>+7,1%</b>	<b>-0,2%</b>
<b>Communes selon l'appartenance à un groupement au 01/01/2005 :</b>					
- à une CU à 4 taxes	+2,2%	+1,9%	+2,3%	+6,9%	-0,3%
- à une CC à 4 taxes	+2,2%	+2,3%	+2,9%	+2,0%	-1,0%
- à un SAN	+4,6%	+5,0%	-0,9%	+3,7%	+10,1%
- à une CA ou une CU à TPU	+3,0%	+1,8%	+1,5%	+7,4%	-0,4%
- à une CC à TPU	+2,1%	+1,1%	+0,7%	+7,8%	+1,2%
- à un syndicat à contribution fiscalisée	+4,2%	+3,1%	+2,7%	+9,0%	+1,1%
- Non membres d'un groupement fiscalisé	+5,4%	+4,5%	+1,9%	+6,5%	-0,5%

CC : Communauté de communes SAN : Syndicat d'agglomération nouvelle

CA : Communauté d'agglomération CU : Communauté urbaine TPU : Taxe professionnelle unique

\*Les communes sont classées selon leur appartenance à un groupement en 2005.

Elles n'étaient pas nécessairement dans cette catégorie en 2004.

Globalement, les évolutions enregistrées par les communes appartenant aux nouveaux groupements à TPU créés par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale sont moins rapides que celles observées pour les « autres catégories d'appartenance ». **Ces résultats illustrent la poursuite du succès du régime fiscal de la TPU** et du développement des communautés d'agglomération (CA) et des communautés urbaines (CU) à TPU en 2005.

Les budgets des communes appartenant à un groupement à TPU, se « dégonflent » au profit des budgets des CA et des CU : des transferts de compétences (eau et assainissement, enseignement, ordures ménagères...) et parallèlement des transferts de ressources (taxe professionnelle, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, versement transport, ...) et de charges (frais de personnel, contingent transport, ordures ménagères, ...) s'opèrent des communes vers leurs groupements.

En ce qui concerne **l'investissement direct**, même si les structures intercommunales prennent le relais sur une partie des programmes d'investissement, le poste enregistre une hausse quelle que soit l'appartenance de la commune à un groupement.

Ce phénomène s'explique par la mise aux normes européennes des équipements communaux et par la mise en place de programmes d'investissement prévus par les nouvelles équipes municipales : c'est l'influence du cycle électoral.

L'analyse des résultats pour les catégories de communes appartenant à un SAN et celles appartenant à une CU 4 taxes doit tenir compte de leur petit nombre et être interprétée avec prudence.

Les tableaux suivants présentent pour les 885 communes de plus de 10 000 habitants de métropole, des ratios en euros par habitant pour quelques grands postes et leur ventilation selon l'appartenance à un type de structure intercommunale.

### Dépenses réelles totales hors gestion active de dette/population

Expression du volume budgétaire, hors gestion active de dette

en euros par habitant

	De 10 000 à moins de 20 000 hab.	De 20 000 à moins de 50 000 hab.	De 50 000 à moins de 100 000 hab.	De 100 000 à moins de 300 000 hab.	300 000 habitants et plus	Ensemble
<b>Métropole</b>	<b>1 400</b>	<b>1 543</b>	<b>1 728</b>	<b>1 484</b>	<b>1 577</b>	<b>1 534</b>
<b>Communes selon l'appartenance à un groupement au 01/01/2005 :</b>						
- à une CU à 4 taxes	1 010	1 185	-	933	-	<b>1 015</b>
- à une CC à 4 taxes	1 398	1 484	1 587	-	-	<b>1 445</b>
- à un SAN	1 426	1 395	-	-	-	<b>1 407</b>
- à une CA ou une CU à TPU	1 342	1 474	1 568	1 502	1 577	<b>1 485</b>
- à une CC à TPU	1 366	1 464	-	-	-	<b>1 399</b>
- à un syndicat à contribution fiscalisée	1 660	1 625	1 721	-	-	<b>1 658</b>
- Non membres d'un groupement fiscalisé	1 697	2 000	2 206	-	-	<b>2 033</b>

Il faut noter que la loi du 12 juillet 1999 encourage en particulier le développement de l'intercommunalité à taxe professionnelle unique en milieu urbain et vise plus particulièrement les grandes communes. **Le poids de ces communes pèse lourd dans les ratios moyens** en euros par habitant pour les communes membres de groupements à TPU et l'analyse doit tenir compte de ce phénomène et rester prudente au niveau de l'ensemble des communes.

**Le volume budgétaire** atteint 2 033 euros par habitant pour les communes n'appartenant pas à un groupement ayant recours à la fiscalité. Il est inférieur de :

- 50 % pour les communes appartenant à une communauté urbaine 4 taxes contre 47 % en 2004 et 45 % en 2003;
- 29 % pour les communes appartenant à une CC 4 taxes contre 25 % en 2004 et 26 % en 2003;
- 31 % pour les communes appartenant à un SAN contre 25 % en 2004 et 23 % en 2003;
- 27 % pour les communes appartenant à une CA ou une CU à TPU contre 23 % en 2004 et 22 % en 2003;
- 31 % pour les communes appartenant à une CC à TPU contre 29 % en 2004 et 27 % en 2003;
- 18 % pour les communes appartenant à un syndicat à contribution fiscalisée.

**La prise en charge par les groupements augmente dans le temps. Si l'on exclut les communes appartenant à une communauté urbaine 4 taxes ou à un SAN qui sont en petit nombre et de plus en plus difficiles à comparer, l'écart tend à se réduire entre les différentes catégories. Cette prise en charge s'avère plus forte pour les communautés de communes qui sont des collectivités anciennes, les communautés d'agglomération sont plus jeunes et en phase de démarrage.**

### Dépenses réelles de fonctionnement hors travaux en régie/population

Evaluation de la charge totale de fonctionnement

en euros par habitant

	De 10 000 à moins de 20 000 hab.	De 20 000 à moins de 50 000 hab.	De 50 000 à moins de 100 000 hab.	De 100 000 à moins de 300 000 hab.	300 000 habitants et plus	Ensemble
<b>Métropole</b>	<b>998</b>	<b>1 126</b>	<b>1 258</b>	<b>1 054</b>	<b>1 120</b>	<b>1 105</b>
<b>Communes selon l'appartenance à un groupement au 01/01/2005 :</b>						
- à une CU à 4 taxes	758	863	-	772	-	<b>794</b>
- à une CC à 4 taxes	978	1 085	1 111	-	-	<b>1 027</b>
- à un SAN	1 170	1 265	-	-	-	<b>1 229</b>
- à une CA ou une CU à TPU	959	1 070	1 146	1 062	1 120	<b>1 067</b>
- à une CC à TPU	930	1 041	-	-	-	<b>967</b>
- à un syndicat à contribution fiscalisée	1 219	1 177	1 284	-	-	<b>1 214</b>
- Non membres d'un groupement fiscalisé	1 289	1 474	1 588	-	-	<b>1 489</b>

L'écart reste important en ce qui concerne **les seules dépenses de fonctionnement**. Les communes membres de groupements ont des charges de personnel plus faibles sauf celles des SAN. Le volume des dépenses se dégonfle du fait des transferts de compétences des communes vers les groupements.

**Les recettes de fonctionnement** présentent, selon les catégories, à peu près les mêmes écarts que les dépenses de fonctionnement. Ces différences de niveaux proviennent essentiellement du fait qu'une partie des impositions directes est désormais perçue directement par les groupements : parallèlement aux transferts de compétences, des transferts de ressources s'opèrent. Le montant des dotations et participations reçues est relativement peu différent selon les catégories.

#### Produit des 4 taxes/population

Produit des 4 taxes hors reversement de TP du groupement

en euros par habitant

	De 10 000 à moins de 20 000 hab.	De 20 000 à moins de 50 000 hab.	De 50 000 à moins de 100 000 hab.	De 100 000 à moins de 300 000 hab.	300 000 habitants et plus	Ensemble
<b>Métropole</b>	<b>442</b>	<b>492</b>	<b>550</b>	<b>455</b>	<b>448</b>	<b>481</b>
<b>Communes selon l'appartenance à un groupement au 01/01/2005 :</b>						
- à une CU à 4 taxes	243	355	-	364	-	<b>340</b>
- à une CC à 4 taxes	562	576	617	-	-	<b>572</b>
- à un SAN	461	404	-	-	-	<b>425</b>
- à une CA ou une CU à TPU	382	429	424	458	448	<b>429</b>
- à une CC à TPU	359	403	-	-	-	<b>373</b>
- à un syndicat à contribution fiscalisée	662	629	662	-	-	<b>646</b>
- Non membres d'un groupement fiscalisé	713	781	862	-	-	<b>803</b>

**Le niveau du produit des 4 taxes proprement dit** est ainsi très nettement inférieur pour les communes membres de groupement à TPU. En effet pour ces communes, les recettes de taxe professionnelle sont acquises de droit au groupement qui en reverse une partie aux communes membres. Ce niveau reste inférieur à celui des "autres communes" lorsque l'on réintègre le reversement du groupement à TPU.

**L'intégration fiscale à un groupement est ainsi plus forte pour les communes membres de SAN.** On peut la mesurer par le rapport entre le produit des 4 taxes perçu par la commune hors reversement de TP du groupement et le produit fiscal levé, sur le territoire communal, au titre de la commune et des groupements (1). Plus le ratio est faible, plus l'intégration fiscale est importante. Il s'établit à :

- 40,6% pour les communes membres de SAN ;
- 56,0 % pour les communes appartenant à une communauté urbaine 4 taxes;
- 58,7 % pour les communes membres de CA et CU à TPU ;
- 59,5 % pour les communes membres de CC à TPU ;
- 86,3% pour les communes appartenant à une CC 4 taxes;
- 94,6 % pour les communes appartenant à un syndicat à contribution fiscalisée ;

(1) *notion différente du CIF des groupements de communes, utilisé pour la répartition de leur DGF.*

#### Dépenses d'équipement brut/population

Evaluation de l'effort d'équipement

en euros par habitant

	De 10 000 à moins de 20 000 hab.	De 20 000 à moins de 50 000 hab.	De 50 000 à moins de 100 000 hab.	De 100 000 à moins de 300 000 hab.	300 000 habitants et plus	Ensemble
<b>Métropole</b>	<b>285</b>	<b>283</b>	<b>311</b>	<b>268</b>	<b>301</b>	<b>287</b>
<b>Communes selon l'appartenance à un groupement au 01/01/2005 :</b>						
- à une CU à 4 taxes	209	236	-	133	-	<b>174</b>
- à une CC à 4 taxes	304	269	312	-	-	<b>293</b>
- à un SAN	188	96	-	-	-	<b>130</b>
- à une CA ou une CU à TPU	272	271	277	273	301	<b>276</b>
- à une CC à TPU	299	296	-	-	-	<b>298</b>
- à un syndicat à contribution fiscalisée	307	309	293	-	-	<b>304</b>
- Non membres d'un groupement fiscalisé	292	359	416	-	-	<b>371</b>

**C'est en matière d'investissement que l'on relève la plus forte prise en charge par les "groupements anciens" (CU et SAN).** Le montant des dépenses d'équipement est inférieur à celui des "autres communes" :

- de 53 % pour les communes appartenant à une communauté urbaine 4 taxes ;
- de 65 % pour celles membres de SAN ;

## Encours de dette au 31/12/2005 / population

Evaluation de l'endettement total en fin d'exercice

en euros par habitant

	De 10 000 à moins de 20 000 hab.	De 20 000 à moins de 50 000 hab.	De 50 000 à moins de 100 000 hab.	De 100 000 à moins de 300 000 hab.	300 000 habitants et plus	Ensemble
<b>Métropole</b>	<b>880</b>	<b>1 043</b>	<b>1 213</b>	<b>981</b>	<b>1 253</b>	<b>1 039</b>
<b>Communes selon l'appartenance à un groupement au 01/01/2005 :</b>						
- à une CU à 4 taxes	470	371	-	170	-	279
- à une CC à 4 taxes	836	1 034	941	-	-	913
- à un SAN	617	319	-	-	-	431
- à une CA ou une CU à TPU	827	1 037	1 090	1 007	1 253	1 025
- à une CC à TPU	1 046	1 147	-	-	-	1 080
- à un syndicat à contribution fiscalisée	924	1 038	1 457	-	-	1 113
- Non membres d'un groupement fiscalisé	861	1 173	1 510	-	-	1 260

**L'encours de la dette** présente, en euros par habitant, des écarts encore plus importants que le niveau budgétaire, selon les catégories étudiées. Le montant de dette est inférieur à celui des "autres communes" de :

- 78 % pour les communes appartenant à une communauté urbaine 4 taxes;
- 28 % pour les communes appartenant à une CC 4 taxes;
- 66 % pour les communes membres de SAN ;
- 19 % pour les communes membres de CA et CU à TPU ;
- 14 % pour les communes membres de CC à TPU ;
- 12 % pour les communes appartenant à un syndicat à contribution fiscalisée.

Pour les communes membres de CA et de CC à TPU, les grandes communes et les communes touristiques pèsent de plus en plus lourd dans le ratio moyen : les résultats devront donc être analysés avec prudence, de même pour les communes appartenant à une CU 4 taxes dont le nombre est très faible.

### Le lecteur trouvera sur le CDROM:

- d'une part pour chaque ratio financier étudié, en plus des ventilations par région, par strate, une ventilation en fonction de l'appartenance à une structure intercommunale.
- d'autre part
  - une analyse financière par catégorie d'appartenance à un groupement ainsi que des taux de croissance des différents postes.
  - un rappel des caractéristiques des différents groupements de communes et quelques ratios financiers 2005 pour les groupements eux-mêmes.