

Influence de l'intercommunalité

L'intercommunalité se renforce et on assiste à une montée en puissance des structures intercommunales. Le champ couvert par les compétences déléguées est plus large, et le mode de financement par fiscalité directe renforce l'autonomie du groupement. Les groupements à fiscalité propre occupent une place de plus en plus importante dans le paysage français des collectivités locales.

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^{er} janvier 2008, les 2 583 EPCI à fiscalité propre (dont 15 outre-mer) (171 CA, 14 CU, 5 SAN et 2 393 CC) rassemblent 91,4 % des communes de plus de 10 000 habitants (hors Paris) et 86,5 % 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 01/01/2008

	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 2007)
- à une CU à 4 taxes	3	2	0	1	0	6	(6)
- à une CC à 4 taxes	58	16	3	0	0	77	(82)
- à un SAN	5	6	0	0	0	11	(11)
- à une CA ou une CU à TPU	244	196	52	30	4	526	(522)
- à une CC à TPU	134	30	1	0	0	165	(162)
- à un syndicat à contribution fiscalisée	19	24	4	0	0	47	(47)
- autres communes	24	27	16	0	0	67	(66)
Total	487	301	76	31	4	899	(896)

Sources : comptes administratifs DGCL, comptes de gestion DGFP

CC : communauté de communes
CU : communauté urbaine

SAN : syndicat d'agglomération nouvelle
TPU : taxe professionnelle unique

CA : communauté d'agglomération

Changement « d'appartenance » à un groupement en France métropolitaine de 2007 à 2008 :

	Nombre de communes concernées	2008						
		à une CU à 4 taxes	à une CC à 4 taxes	à un SAN	à une CA ou CU à TPU	à une CC à TPU	à un syndicat à contribution fiscalisée	à une autre commune (hors EPCI)
2007	- d'une CU à 4 taxes	(6)	0	0	0	0	0	0
	- d'une CC à 4 taxes	0	(76)	0	3	3	0	0
	- d'un SAN	0	0	(11)	2	0	0	0
	- d'une CA ou une CU à TPU	0	0	0	(522)	0	0	0
	- d'une CC à TPU	0	0	0	0	(162)	0	0
	- d'un syndicat à contribution fiscalisée	0	0	0	0	0	(47)	0
	- d'une autre commune (hors EPCI)	0	5	0	0	0	0	(66)
	Total des communes ayant changé	0	5	0	3	3	0	0

Entre parenthèses : communes inchangées = 876

Sources : comptes administratifs DGCL, comptes de gestion DGFIP

Sur les 899 communes de plus de 10 000 habitants de métropole (hors Paris), 5 communes isolées ont intégré un groupement, et pour 6 communes déjà regroupées, la nature fiscale ou juridique du groupement a changé.

Evolution du nombre de communes métropolitaines appartenant à un groupement :

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de communes regroupées	687	720	760	776	804	815	830	833
dont TPU	361	497	583	619	652	684	695	701

Sources : comptes administratifs DGCL, comptes de gestion DGFIP

L'importance croissante du nombre de communes adhérant à un groupement, et notamment à un groupement à TPU, justifie l'étude de l'impact de ces nouvelles répartitions sur l'évolution et le niveau des finances des communes.

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

	Dépenses totales hors GAD	Dépenses de fonctionnement	Produit des 4 taxes	Dépenses d'équipement brut	Encours de dette au 31/12
Métropole	-0,5%	+2,5%	+4,0%	-7,5%	+2,4%
Communes selon l'appartenance à un groupement au 01/01/2008 :					
- à une CU à 4 taxes	-1,6%	+2,5%	+4,1%	-22,0%	+12,1%
- à une CC à 4 taxes	+2,0%	+2,9%	+4,8%	-0,3%	+4,3%
- à un SAN	-1,2%	+1,6%	+6,1%	-15,5%	+2,8%
- à une CA ou une CU à TPU	-0,9%	+2,1%	+3,9%	-7,8%	+0,8%
- à une CC à TPU	-2,4%	+2,8%	+1,6%	-14,4%	+1,5%
- à un syndicat à contribution fiscalisée	+0,7%	+3,7%	+5,2%	-7,2%	-0,7%
- non membres d'un groupement fiscalisé	+1,6%	+3,6%	+4,6%	-2,3%	+13,2%

Sources : comptes administratifs DGCL, comptes de gestion DGFIP

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

CU : Communauté urbaine TPU : Taxe professionnelle unique GAD : gestion active de la dette

* Les communes sont classées selon leur appartenance à un groupement en 2008. Elles n'étaient pas nécessairement dans cette catégorie en 2007.

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.**

Les budgets des communes appartenant à un groupement à TPU, diminuent 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**, selon l'appartenance de la commune à un groupement, le poste enregistre une baisse plus ou moins soutenue.

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

Les tableaux suivants présentent pour les 899 communes de plus de 10 000 habitants de métropole, des ratios en euros par habitant pour quelques grands postes, ainsi que 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
Métropole	1 512	1 657	1 888	1 572	1 670	1 649
Communes selon l'appartenance à un groupement au 01/01/2008 :						
- à une CU à 4 taxes	1 124	1 266	-	1 100	-	1 150
- à une CC à 4 taxes	1 610	1 673	1 669	-	-	1 638
- à un SAN	1 736	1 480	-	-	-	1 561
- à une CA ou une CU à TPU	1 445	1 585	1 701	1 587	1 670	1 590
- à une CC à TPU	1 416	1 456	1 458	-	-	1 429
- à un syndicat à contribution fiscalisée	2 107	1 769	1 976	-	-	1 889
- non membres d'un groupement fiscalisé	1 928	2 284	2 506	-	-	2 332

Sources : comptes administratifs DGCL, comptes de gestion DGFiP

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. L'analyse doit donc tenir compte de ce phénomène et rester prudente au niveau de l'ensemble des communes.

Le volume budgétaire atteint 2 332 euros par habitant pour les communes n'appartenant pas à un groupement ayant recours à la fiscalité. Il est inférieur de :

51 % pour les communes appartenant à une communauté urbaine 4 taxes contre 49 % en 2007 et 2006 ;

30 % pour les communes appartenant à une CC 4 taxes contre 31 % en 2007 et 28 % en 2006 ;

33 % pour les communes appartenant à un SAN contre 31 % en 2007 et 2006 ;

32 % pour les communes appartenant à une CA ou une CU à TPU contre 30 % en 2007 et 27 % en 2006 ;

39 % pour les communes appartenant à une CC à TPU contre 36 % en 2007 et 32 % en 2006 ;

19 % 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 relativement plus jeunes et en phase de montée en charge.

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
Métropole	1 082	1 222	1 378	1 142	1 251	1 203
Communes selon l'appartenance à un groupement au 01/01/2008 :						
- à une CU à 4 taxes	859	902	-	868	-	876
- à une CC à 4 taxes	1 105	1 211	1 222	-	-	1 154
- à un SAN	1 426	1 341	-	-	-	1 368
- à une CA ou une CU à TPU	1 037	1 164	1 249	1 150	1 251	1 162
- à une CC à TPU	1 010	1 097	971	-	-	1 036
- à un syndicat à contribution fiscalisée	1 523	1 324	1 537	-	-	1 414
- non membres d'un groupement fiscalisé	1 413	1 651	1 783	-	-	1 676

Sources : comptes administratifs DGCL, comptes de gestion DGFIP

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

Les recettes de fonctionnement présentent, selon les catégories, des écarts du même ordre que ceux des dépenses de fonctionnement, à l'exception des SAN. 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.

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
Métropole	488	538	609	499	499	529
Communes selon l'appartenance à un groupement au 01/01/2008 :						
- à une CU à 4 taxes	265	373	-	418	-	378
- à une CC à 4 taxes	632	640	604	-	-	631
- à un SAN	646	457	-	-	-	516
- à une CA ou une CU à TPU	442	475	474	502	499	478
- à une CC à TPU	397	435	291	-	-	406
- à un syndicat à contribution fiscalisée	834	718	809	-	-	763
- non membres d'un groupement fiscalisé	785	889	990	-	-	920

Sources : comptes administratifs DGCL, comptes de gestion DGFIP

Le niveau du produit des 4 taxes directement perçu par les communes est ainsi nettement inférieur pour les communes membres d'un 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. Le niveau plus faible constaté pour les commune appartenant à une CU à 4 taxes est à interpréter avec prudence en raison du petit nombre de communes concernées.

Il est à noter que même en intégrant les reversements de fiscalité du groupement à TPU, le produit des 4 taxes reste inférieur à celui des « autres communes ».

L'intégration fiscale à un groupement est ainsi plus forte pour les communes membres d'un 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 groupements¹. Plus le ratio est faible, plus l'intégration fiscale est importante. Il s'établit à :

41,0 % pour les communes membres de SAN ;

¹ Notion différente du CIF des groupements de communes, utilisé pour la répartition de leur DGF (cf. annexe 2 du guide sur les finances des groupements des communes à fiscalité propre en 2008).

- 54,4 % pour les communes appartenant à une communauté urbaine 4 taxes ;
- 58,8 % pour les communes membres de CA et CU à TPU ;
- 60,4 % pour les communes membres de CC à TPU ;
- 85,9 % pour les communes appartenant à une CC 4 taxes ;
- 95,0 % pour les communes appartenant à un syndicat à contribution fiscalisée.

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
Métropole	320	320	359	291	270	318
Communes selon l'appartenance à un groupement au 01/01/2008 :						
- à une CU à 4 taxes	158	294	-	166	-	199
- à une CC à 4 taxes	389	317	302	-	-	354
- à un SAN	258	114	-	-	-	159
- à une CA ou une CU à TPU	302	307	319	295	270	302
- à une CC à TPU	300	261	379	-	-	290
- à un syndicat à contribution fiscalisée	396	320	324	-	-	338
- non membres d'un groupement fiscalisé	403	495	502	-	-	484

Sources : comptes administratifs DGCL, comptes de gestion DGFIP

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 59 % pour les communes appartenant à une communauté urbaine 4 taxes ;
- de 67 % pour celles membres de SAN.

Encours de dette au 31/12 / 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
Métropole	919	1 089	1 377	983	1 327	1 097
Communes selon l'appartenance à un groupement au 01/01/2008 :						
- à une CU à 4 taxes	573	409	-	349	-	405
- à une CC à 4 taxes	875	1 093	1 149	-	-	981
- à un SAN	757	389	-	-	-	505
- à une CA ou une CU à TPU	872	1 074	1 142	1 003	1 327	1 059
- à une CC à TPU	1 031	1 143	618	-	-	1 057
- à un syndicat à contribution fiscalisée	885	1 056	1 676	-	-	1 149
- non membres d'un groupement fiscalisé	999	1 354	2 102	-	-	1 646

Sources : comptes administratifs DGCL, comptes de gestion DGFIP

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 :

- 75 % pour les communes appartenant à une communauté urbaine 4 taxes ;
- 40 % pour les communes appartenant à une CC 4 taxes ;
- 69 % pour les communes membres de SAN ;
- 36 % pour les communes membres de CA et CU à TPU ;
- 36 % pour les communes membres de CC à TPU ;
- 30 % 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 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 en ligne :

- pour chaque ratio financier étudié, en plus des ventilations par région et par strate, une ventilation en fonction de l'appartenance à une structure intercommunale ;
- une analyse financière par catégorie d'appartenance à un groupement ainsi que des taux de croissance de différents postes.