

---

# Dossier

---

# La progression de l'intercommunalité à fiscalité propre depuis 1999

François Gitton, Malika Krouri\*

L'intercommunalité à fiscalité propre s'est fortement développée depuis le début des années 2000. Avec 93 % des communes appartenant à une structure intercommunale, la phase d'extension de la couverture du territoire est largement achevée. Le découpage en intercommunalités est inégal suivant les régions, mais plus homogène que le découpage communal.

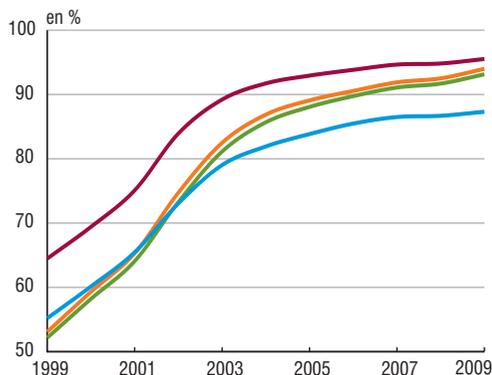
La part des dépenses du secteur communal prise en charge par les groupements progresse régulièrement et représente en moyenne un quart des dépenses réalisées par les communes et les groupements sur le territoire intercommunal. Cette part des dépenses mutualisées dépend de la nature juridique, de l'ancienneté du groupement mais également du découpage. Le nombre d'habitants joue un rôle important, les petites et les grandes intercommunalités sont celles où la dépense est la plus mutualisée. L'étendue géographique a également une influence avec notamment une faible mutualisation dans les intercommunalités les plus vastes.

L'intercommunalité (ou coopération intercommunale) permet aux communes qui se regroupent au sein d'un établissement public (appelé établissement public de coopération intercommunale [EPCI] ou plus communément groupement), de gérer en commun des équipements ou des services publics et/ou d'élaborer des projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme à l'échelle d'un territoire plus vaste que celui de la commune. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle et les syndicats de communes sont des EPCI. Un groupement de communes à fiscalité propre est une structure intercommunale ayant la possibilité de lever l'impôt (*encadré 1*).

Depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite « loi Chevènement »), l'intercommunalité à fiscalité propre a beaucoup progressé en France (*figure 1*). Ainsi au 1<sup>er</sup> janvier 2009 (*encadré 2*), les 2 601 groupements à fiscalité propre couvrent 93 % des communes et rassemblent 87 % des habitants.

## 1. Évolution de la couverture du territoire par l'intercommunalité à fiscalité propre

- Part de la population hors Île-de-France habitant un EPCI à fiscalité propre
- Part des communes hors Île-de-France membres d'un EPCI à fiscalité propre
- Part des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre
- Part de la population habitant un EPCI à fiscalité propre



Champ : France.

Sources : DGCL ; Insee, recensements de la population.

\* François Gitton, Malika Krouri, Département des études et statistiques locales, Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur.

## Différentes formes d'intercommunalité à fiscalité propre

Un groupement de communes à fiscalité propre est une structure intercommunale ayant la possibilité de lever l'impôt. Il peut être de quatre natures juridiques distinctes.

### 1. Communautés urbaines

Les communautés urbaines instaurées par la loi du 31 décembre 1966 regroupent, dans de grandes agglomérations urbaines, la gestion de services et d'équipements. Leur caractère urbain a été réaffirmé par la loi du 12 juillet 1999 qui impose pour leur création une taille minimum de 500 000 habitants. Les communautés urbaines exercent désormais six blocs de compétences obligatoires :

- le développement et l'aménagement économique, social et culturel ;
- l'aménagement en matière de plan d'occupation des sols et d'organisation des transports urbains ;
- l'équilibre social de l'habitat ;
- la politique de la ville ;
- la gestion de services d'intérêt collectif ;
- la protection et la mise en valeur de l'environnement, ainsi que la politique de cadre de vie.

### 2. Communautés d'agglomération

Les communautés d'agglomération créées par la loi du 12 juillet 1999 sont dotées de compétences obligatoires dans quatre domaines :

- le développement économique ;
- l'aménagement de l'espace communautaire ;

- l'équilibre social de l'habitat ;
- la politique de la ville.

Elles peuvent également exercer des compétences optionnelles choisies parmi l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire, l'assainissement, l'eau, la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie et la construction, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Elles doivent compter au moins 50 000 habitants.

### 3. Communautés de communes

Les communautés de communes créées par la loi du 6 février 1992, intègrent obligatoirement dans leur champ de compétences l'aménagement de l'espace et le développement économique. La loi du 12 juillet 1999 confère à cette structure un caractère rural. Leur régime de compétences obligatoires est allégé, une seule compétence optionnelle est associée aux deux blocs de compétences obligatoires.

### 4. Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)

Les syndicats d'agglomération nouvelle sont issus de la réforme du 13 juillet 1983 qui a modifié le statut des villes nouvelles créées en 1965. Ils ont vocation à se transformer progressivement en communauté d'agglomération, lorsque les opérations de construction et d'aménagement déclarées à leur création seront considérées comme terminées.

## Note sur les sources

Les populations utilisées ici sont les populations totales authentifiées au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année : issues du recensement général de 1999 modifié le cas échéant par les recensements complémentaires validés, population au 1<sup>er</sup> janvier 2009 issue des enquêtes de recensement de 2004 à 2008.

Les dépenses sont issues des comptes administratifs (DGCL) et comptes de gestion (DGFIP). Afin de ne pas compter deux fois certaines

dépenses, certains flux ont été neutralisés. Les dépenses des groupements s'entendent hors reversements fiscaux aux communes, hors subventions de fonctionnement aux communes ou autres groupements, et hors subventions d'équipement aux organismes publics. Les dépenses des communes s'entendent hors subventions de fonctionnement aux groupements ou aux autres communes, et hors subventions d'équipement aux organismes publics.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1999 ces proportions étaient respectivement de 52,1 % et 55 %. L'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre, avec notamment la création de communautés d'agglomération, s'est fait au début des années 2000. Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, 85,7 % des communes rassemblant 81,9 % des habitants appartenaient déjà à une structure intercommunale. Depuis quelques années, la couverture du territoire étant bien avancée, les nouvelles adhésions sont moins nombreuses.

## Un essor rapide de l'intercommunalité dans toutes les régions

Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, la part de la population appartenant à un groupement à fiscalité propre excède 90 % dans 20 régions métropolitaines (figure 2). Les deux exceptions sont la Corse et l'Île-de-France. En Corse, la plupart des communes isolées, c'est-à-dire qui n'appartiennent pas à une structure intercommunale, sont des communes de montagne. La situation en Île-de-France est particulière. D'une part, les communes sont beaucoup plus peuplées et de ce fait l'intercommunalité s'impose moins, d'autre part de nombreuses compétences sont déjà assurées sur un territoire plus large par d'autres organismes que des structures intercommunales à fiscalité propre (Syndicat des transports en Île-de-France, syndicat des eaux...).

L'intercommunalité est également bien développée dans les régions d'outre-mer, où les communes sont en moyenne beaucoup plus grandes. Seule la Guadeloupe fait exception.

En 1999, l'intercommunalité à fiscalité propre était très inégalement répandue. Des régions comme le Limousin, le Centre, l'Auvergne ou la région Provence - Alpes - Côte d'Azur étaient couvertes à moins de 50 %. L'essor des dix dernières années s'est traduit par un lissage de ces différences.

### 2. Part de la population régionale appartenant à un groupement à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier

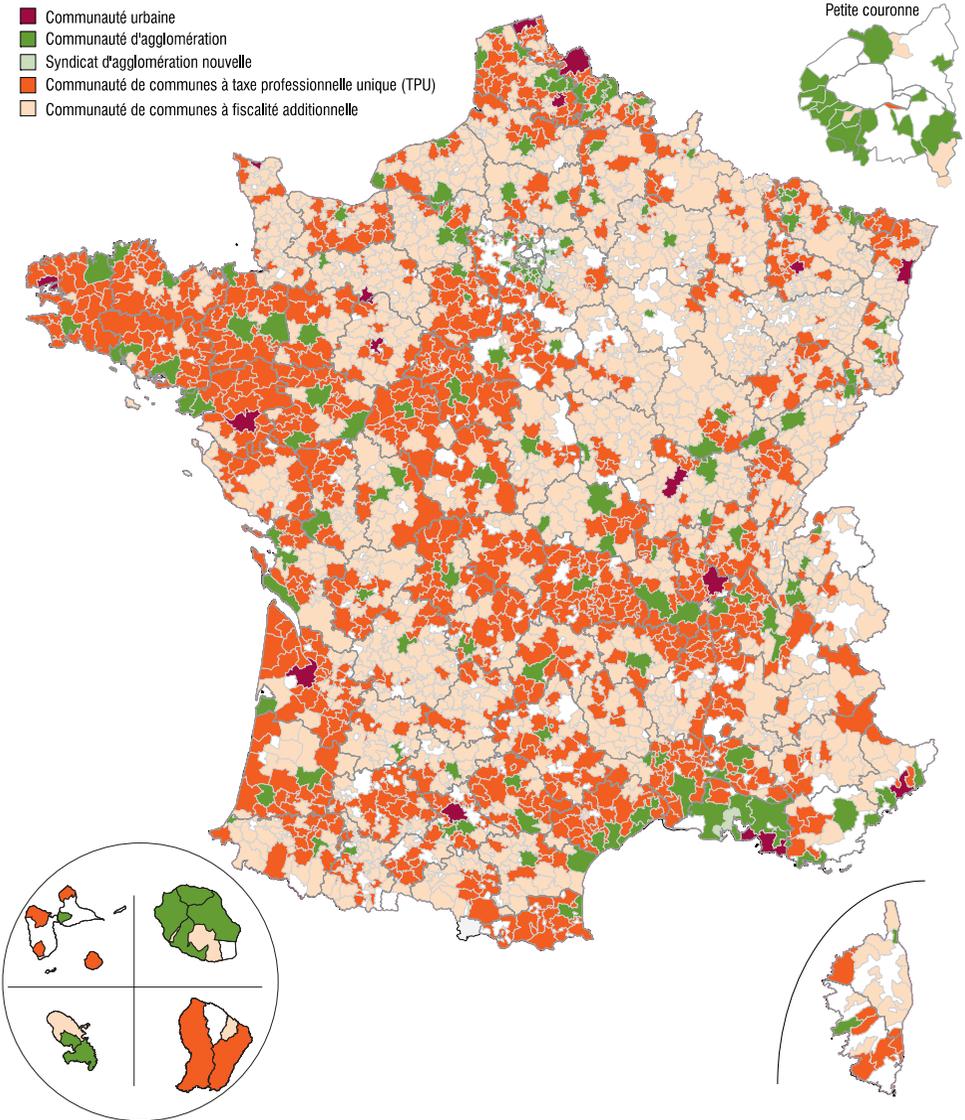
	1999	2004	2009
Alsace	79,5	95,6	95,7
Aquitaine	54,9	92,8	97,4
Auvergne	40,1	96,2	97,6
Bourgogne	55,8	83,0	95,1
Bretagne	87,1	97,0	98,8
Centre	32,4	81,3	94,0
Champagne-Ardenne	60,6	80,6	91,7
Corse	29,3	68,3	78,2
Franche-Comté	60,2	96,4	98,1
Île-de-France	12,8	37,2	50,1
Languedoc-Roussillon	45,9	95,7	98,2
Limousin	26,2	95,6	98,3
Lorraine	61,3	86,2	96,7
Midi-Pyrénées	67,0	89,3	93,4
Nord - Pas-de-Calais	81,3	98,8	99,1
Basse-Normandie	70,9	97,2	97,7
Haute-Normandie	51,6	97,8	99,4
Pays de la Loire	84,7	98,6	98,9
Picardie	78,0	95,1	97,9
Poitou-Charentes	94,4	98,1	98,6
Provence - Alpes - Côte d'Azur	46,7	88,5	90,7
Rhône-Alpes	73,0	88,5	92,4
<b>Métropole</b>	<b>55,1</b>	<b>82,0</b>	<b>87,4</b>
Guadeloupe	3,0	22,2	44,3
Guyane	85,2	85,3	85,8
Martinique	28,4	100,0	100,0
Réunion	100,0	99,3	99,4
<b>France</b>	<b>55,2</b>	<b>81,9</b>	<b>87,3</b>

Sources : DGCL ; Insee, recensements de la population.

## Un découpage en groupements inégal, mais plus homogène que le maillage communal

La couverture du territoire s'est faite en fonction de décisions locales et a abouti à un découpage inégal suivant les régions. Le potentiel de création de communautés urbaines ou d'agglomération est lié à l'armature urbaine d'une région. La plus ou moins grande présence de villes, structurant l'espace, explique d'importantes différences entre régions. Ainsi, les formes urbaines d'intercommunalité sont logiquement plus présentes dans le Nord - Pas-de-Calais que dans la région Champagne-Ardenne (figure 3).

### 3. Couverture du territoire selon les types de groupements au 1<sup>er</sup> janvier 2009



© IGN 2008, Claritas 2002

Sources : Insee ; ministère de l'Intérieur.

Cartographie : Direction générale des collectivités locales, DESL, Janvier 2009

Il existe également d'importantes disparités dans la taille des communautés de communes. Ces dernières sont le fruit de politiques locales appliquées sur des territoires qui diffèrent par la densité de population ou le maillage communal (*figure 4*). Par exemple, les communautés de communes bas-normandes sont beaucoup moins étendues que les communautés de communes bretonnes, mais elles rassemblent en moyenne plus de communes. Les communautés de communes picardes réunissent deux fois plus de communes que la moyenne métropolitaine (27 contre 13).

Le découpage intercommunal est fortement dépendant du maillage communal. Dans le sud, les communes sont plus vastes et en moyenne plus peuplées. Ainsi, en ne comptant en moyenne que 8 communes, les communautés de communes de la région Provence - Alpes - Côte-d'Azur rassemblent un nombre d'habitants conforme à la moyenne métropolitaine sur une superficie plus étendue. À l'inverse, la Franche-Comté est composée de petites communes peu peuplées. Les communautés de communes franc-comtoises regroupent en moyenne, par rapport à la métropole, plus de communes et moins d'habitants sur un territoire un peu moins étendu.

#### 4. Taille moyenne des groupements de communes selon les régions au 1<sup>er</sup> janvier 2009

	Taille moyenne des groupements à fiscalité propre			Taille moyenne des communautés de communes			Taille moyenne des communes	
	En nombre d'habitants	En nombre de communes	En km <sup>2</sup>	En nombre d'habitants	En nombre de communes	En km <sup>2</sup>	En nombre d'habitants	En km <sup>2</sup>
Alsace	23 600	11	105	14 200	11	100	2 060	9
Aquitaine	17 000	12	216	10 500	12	213	1 420	18
Auvergne	13 200	12	244	7 700	12	233	1 070	20
Bourgogne	12 100	14	221	7 700	14	215	840	15
Bretagne	26 600	11	230	16 200	10	212	2 520	21
Centre	17 100	12	248	10 500	11	246	1 470	21
Champagne-Ardenne	10 700	14	187	6 900	14	189	750	13
Corse	11 700	10	265	5 500	10	276	1 170	24
Franche-Comté	12 300	18	164	7 800	17	159	680	9
Île-de-France	55 200	8	79	26 400	10	99	6 550	9
Languedoc-Roussillon	18 900	11	199	9 200	11	187	1 700	18
Limousin	11 100	11	244	7 200	11	240	1 030	23
Lorraine	15 600	15	151	10 800	15	150	1 040	10
Midi-Pyrénées	12 500	13	189	7 300	12	187	990	15
Nord - Pas-de-Calais	44 000	17	134	14 000	14	114	2 640	8
Basse-Normandie	11 600	14	136	8 800	14	135	820	10
Haute-Normandie	25 000	19	167	13 100	18	159	1 310	9
Pays de la Loire	26 500	11	237	16 100	11	227	2 370	21
Picardie	22 700	27	226	18 200	27	226	850	8
Poitou-Charentes	17 900	15	258	11 700	14	251	1 230	18
Provence - Alpes - Côte d'Azur	46 600	9	285	11 400	8	254	5 210	33
Rhône-Alpes	25 100	12	168	12 700	11	160	2 170	15
<b>Métropole</b>	<b>21 200</b>	<b>13</b>	<b>195</b>	<b>11 300</b>	<b>13</b>	<b>190</b>	<b>1 610</b>	<b>15</b>
Guadeloupe	36 100	3	130	25 500	3	142	12 900	51
Guyane	59 600	6	23 864	59 600	6	23 864	9 930	3797
Martinique	134 600	11	376	112 300	18	548	11 880	33
Réunion	157 200	5	470	120 000	4	437	34 180	104
<b>France</b>	<b>21 700</b>	<b>13</b>	<b>223</b>	<b>11 400</b>	<b>13</b>	<b>220</b>	<b>1 650</b>	<b>17</b>

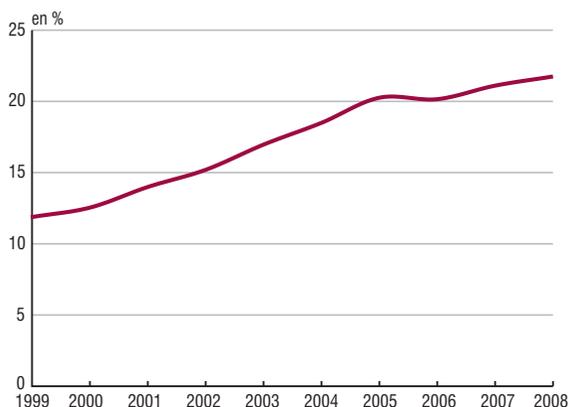
Sources : DGCL ; Insee, recensement de la population.

Tout en étant inégal selon les régions (hors Île-de-France), le découpage en groupements à fiscalité propre est beaucoup plus homogène que celui des communes. De fait, la taille moyenne des communautés de communes varie ainsi de 5 500 à 18 200 habitants selon les régions, soit un rapport de 1 à 3,3, alors que la taille moyenne des communes varie de 680 à 5 200 habitants, soit un rapport de 1 à 7,7. De même, quand la superficie moyenne des communautés de communes varie de 100 à 276 km<sup>2</sup> selon les régions, soit un rapport de 1 à 2,8, l'étendue moyenne des communes françaises va de 8 à 33 km<sup>2</sup>, soit un rapport de 1 à 4,1.

## Plus d'un cinquième des dépenses du secteur communal est pris en charge par les groupements à fiscalité propre

L'importance de l'intercommunalité peut s'apprécier à l'aide de critères financiers. La part des dépenses prises en charge par le groupement (ou part des dépenses mutualisées) permet de mesurer l'importance financière relative des groupements et indirectement l'importance des compétences prises en charge par l'intercommunalité. En 2008, les dépenses des groupements de communes à fiscalité propre représentent 22 % des dépenses du secteur communal dans son ensemble, c'est-à-dire dans toutes les communes et tous les groupements à fiscalité propre (figure 5). Cette part est supérieure à 25 % si l'on exclut du champ les communes n'appartenant pas à un groupement à fiscalité propre.

### 5. Évolution de la part des dépenses mutualisées dans le secteur communal



Champ : France.  
Sources : DGCL ; DGFIP premiers résultats 2008.

De 1999 à 2008, la part des dépenses mutualisées est en croissance régulière, passant de 12 % à 22 %. Deux mécanismes sont à l'œuvre, la couverture du territoire en forte progression et la montée en puissance des structures intercommunales dans la mise en œuvre des compétences transférées. Ainsi, peu à peu, de nouvelles compétences comme l'entretien de la voirie ou le ramassage des ordures ménagères sont transférées des communes aux groupements de communes. De 1999 à 2004, la part de la population regroupée en intercommunalités est passée de 52 % à 82 %. Une fois le groupement constitué, les dépenses se sont de plus en plus mutualisées au fil des années. Sur cette période, entre créations nombreuses de nouvelles structures (qui influencent la part moyenne des dépenses mutualisées à la baisse) et prise en charge croissante de compétences transférées (qui influencent la part moyenne des dépenses mutualisées à la hausse), la part moyenne des dépenses mutualisées dans les groupements, c'est-à-dire en excluant les communes qui n'appartiennent pas à un groupement à fiscalité propre, est restée stable, entre 20 et 21 %. Depuis 2004, la couverture du territoire est bien avancée et les nouvelles structures sont peu nombreuses chaque année : la part moyenne des dépenses mutualisées dans les groupements est passée de 21 % à plus de 25 %, essentiellement sous l'effet de la montée en puissance progressive des structures en place.

## Des communautés urbaines très intégrées, des communautés d'agglomération encore jeunes

Le nombre de compétences obligatoires dépend de la nature juridique du groupement à fiscalité propre (encadré 3). Aussi, il est normal que la part des dépenses prise en charge par les communautés urbaines soit supérieure à celle prise en charge par les communautés d'agglomération, elle-même supérieure à celle prise en charge par les communautés de communes (figure 6). En plus de la nature juridique, l'ancienneté des structures intercommunales joue également un rôle. Ainsi, les 14 communautés urbaines existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2007

Encadré 3

### Les différents régimes fiscaux taxe professionnelle unique (TPU) et fiscalité additionnelle

La **taxe professionnelle unique** consiste pour les communes à mettre en commun leurs ressources de taxe professionnelle et à appliquer un taux unique sur le territoire. Il s'agit de favoriser la solidarité sur le territoire et d'éviter la concurrence fiscale entre communes.

Afin de ne pas faire reposer l'intercommunalité uniquement sur les taxes entreprises, les groupements à TPU peuvent instaurer la fiscalité mixte. Ils votent des taux de taxe additionnelle sur les taxes foncières et d'habitation.

La fiscalité additionnelle est la forme la plus ancienne de fiscalité intercommunale. Aux taux communaux, le groupement ajoute un taux intercommunal lui permettant de prélever directement un impôt.

Les groupements à **fiscalité additionnelle** peuvent opter pour la taxe professionnelle de

zone. Ils définissent certaines zones d'activité sur lesquelles s'applique une taxe professionnelle unique. En dehors de la zone, les bases de taxe professionnelle sont soumises à un taux additionnel de la part du groupement. La taxe professionnelle de zone permet de distinguer les pratiques selon l'importance des acteurs économiques, selon qu'ils jouent ou non un rôle structurant à l'échelle de l'intercommunalité. Pour les autres taxes, il s'agit d'un taux additionnel sur tout le territoire. Le régime fiscal de la taxe professionnelle éolienne repose sur le même principe.

Les communautés d'agglomération et les communautés urbaines nouvellement créées sont nécessairement à TPU. Les communautés de communes peuvent choisir le régime de la fiscalité additionnelle.

## 6. Répartition de la part des dépenses mutualisées en 2007

	Nombre de groupements au 01/01/2007	Part des dépenses mutualisées	1 <sup>er</sup> décile	1 <sup>er</sup> quartile	Médiane	3 <sup>e</sup> quartile	9 <sup>e</sup> décile
			(%)				
Communauté urbaine	14	43	32	38	43	49	56
Communauté d'agglomération	169	23	10	17	22	28	33
Communauté de communes à taxe professionnelle unique	1 013	20	10	15	20	27	33
Communauté de communes à fiscalité additionnelle	1 387	19	08	13	20	29	38
<b>Ensemble des groupements à fiscalité propre</b>	<b>2 588<sup>1</sup></b>	<b>25</b>	<b>09</b>	<b>14</b>	<b>20</b>	<b>28</b>	<b>36</b>

1. L'ensemble des groupements à fiscalité propre contient également 5 syndicats d'agglomérations nouvelles (SAN) qui sont des structures anciennes adaptées au développement des villes nouvelles. Ces structures sont particulièrement intégrées (i.e. le groupement assume une grande part des dépenses).

Lecture : les quantiles permettent d'apprécier la distribution des parts des dépenses mutualisées. Ainsi dans les communautés d'agglomération, la part moyenne des dépenses mutualisées est de 23 %. Dans 10 % des cas (1<sup>er</sup> décile) elle est inférieure à 10 %, dans 25 % des cas (1<sup>er</sup> quartile) elle est inférieure à 17 %, dans 50 % des cas (médiane) elle est inférieure à 22 %, dans 75 % des cas (3<sup>e</sup> quartile) elle est inférieure à 28 % (et donc dans 25 % des cas supérieure à 25 %) et enfin dans 10 % des cas (9<sup>e</sup> décile) elle est supérieure à 33 %. Dans les communautés de communes à fiscalité additionnelle, la part moyenne des dépenses mutualisées est inférieure à 8 % dans 10 % des cas, et supérieure à 38 % dans 10 % des cas. L'hétérogénéité des situations est plus grande pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle que pour les communautés d'agglomération.

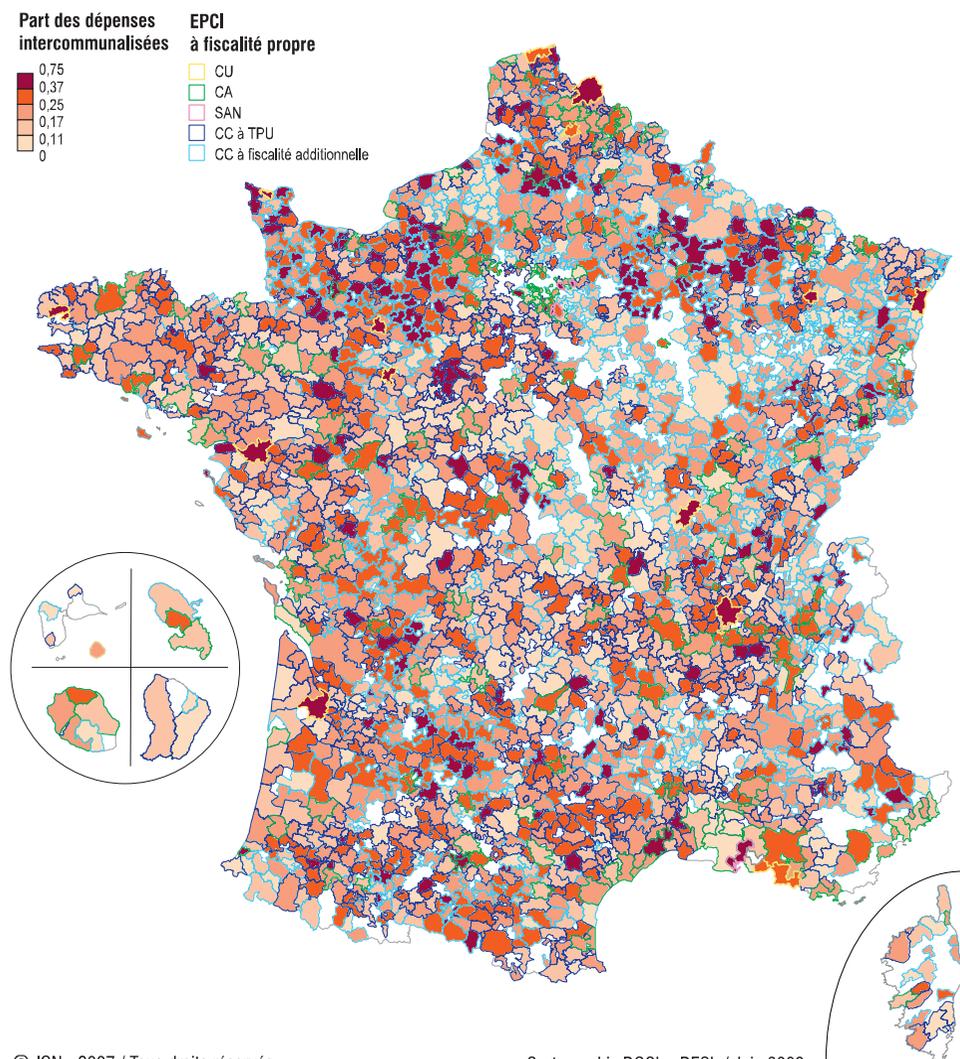
Champ : France.

Sources : DGCL ; DGFIP.

sont toutes des structures relativement anciennes (figure 7). Dans tous les cas, la part des dépenses mutualisées est importante : on dit de ces structures qu'elles sont intégrées financièrement. Dans les communautés urbaines, la part des dépenses prises en charge par l'intercommunalité s'élève à 43 % ; cette part est de 52 % pour les opérations d'équipement.

Les communautés d'agglomération sont des structures en moyenne beaucoup plus jeunes. En effet, elles ont été créées depuis 1999, soit sur la base d'un groupement existant, soit *ex nihilo*. Ces différences d'origine expliquent en partie l'hétérogénéité des comportements en matière de mutualisation de la dépense. La prise en charge récente de nouvelles compétences explique la relative faiblesse de la part des dépenses mutualisées mais celle-ci apparaît en progrès régulier. En 2007, dans les communautés d'agglomération, la part des dépenses prise en charge par l'intercommunalité s'élève à 23 % ; cette part est de 26 % pour les opérations d'équipement.

### 7. Part des dépenses mutualisées selon le type d'intercommunalité en 2007



© IGN - 2007 / Tous droits réservés  
Sources : DGCL ; DGFIIP.

Cartographie DGCL - DESL / Juin 2009

## Une grande variété de communautés de communes

Parmi les communautés de communes, la diversité des situations est grande. Non seulement ces communautés peuvent avoir été créées à divers moments, mais en plus l'ampleur des compétences prises en charge peut varier très fortement puisque le socle de compétences obligatoires est nettement moindre. Le choix du régime fiscal de la taxe professionnelle unique (TPU) témoigne de la volonté des communes de mettre en commun une part importante des ressources. Cependant, ce choix s'accompagne du versement aux communes d'attributions de compensation de perte de la taxe professionnelle. Le montant de l'attribution, fixé lors du passage en TPU, est figé dans le temps. Aussi le choix de la TPU permet de s'assurer que le développement économique du territoire profitera bien aux ressources propres du groupement et non à celles des communes membres. Les communautés de communes à TPU se rapprochent beaucoup des communautés d'agglomération à un facteur de taille près, et les distributions des parts des dépenses mutualisées sont très proches.

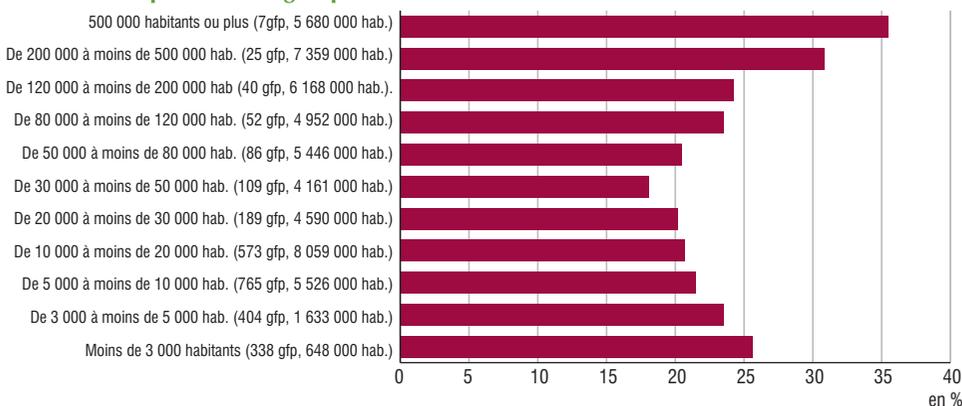
Les communautés de communes à fiscalité additionnelle représentent la forme la plus souple d'intercommunalité. Certes, la part des dépenses mutualisées est en moyenne plus faible dans les communautés de communes à fiscalité additionnelle, mais la diversité des situations est très grande et dans de nombreux cas le régime de la fiscalité additionnelle s'accompagne d'une forte mutualisation. Ainsi, la part des dépenses mutualisées dépasse 28 % dans plus d'un quart des communautés de communes à fiscalité additionnelle.

## Des dépenses davantage mutualisées dans les petites et les grandes structures

La part des dépenses mutualisées en fonction de la taille démographique du groupement à fiscalité propre décrit une courbe en U (*figure 8*). Ce ratio est en effet plus élevé aux deux extrémités de la distribution : les petites communautés de communes et les grandes structures, communautés urbaines et grandes communautés d'agglomération. La part est moindre dans les grandes communautés de communes et petites communautés d'agglomération.

Le poids élevé de la part de la dépense intercommunale dans les très grandes structures s'explique par l'ancienneté de certains de ces groupements et par le nombre de compétences transférées avec certaines charges appréhendées d'emblée à l'échelle de la communauté urbaine. Parmi les 7 groupements à fiscalité propre de plus 500 000 habitants, on compte, en 2007, 6 communautés urbaines.

### 8. Poids des dépenses des groupements à fiscalité propre dans les dépenses du secteur communal par taille du groupement en 2007



Champ : France.

Note : gfp = groupements à fiscalité propre.

Sources : DGCL ; DGFIP.

Dans les petites structures, l'intercommunalité se prête naturellement à une mutualisation qui peut être très pertinente dans le cas où certains projets n'ont un sens qu'à partir d'une taille critique. C'est vrai pour un certain nombre de communautés de communes pouvant assurer des charges qui ne pourraient l'être par les communes trop petites. Ainsi, dans 15 % des communautés de communes de moins de 5 000 habitants, la part des dépenses du groupement dépasse 40 %, alors que seulement 7 % des groupements, toutes tailles confondues, sont dans ce cas.

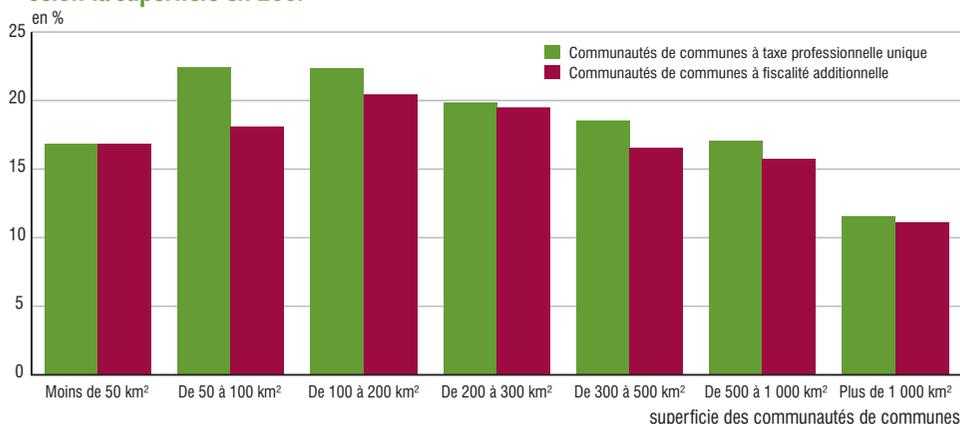
## Un moindre partage des dépenses dans les communautés de communes très étendues

La prise de décision collective, nécessaire à toute forme de mutualisation, est d'autant plus difficile qu'il y a beaucoup d'acteurs concernés et que ces acteurs sont distants les uns des autres. Il ne s'agit pas ici d'étudier la « distance » entre les acteurs au sens large (c'est-à-dire l'ensemble des différences entre les acteurs), mais uniquement l'éloignement géographique. La distance peut ainsi être représentée par la superficie de la communauté et le nombre d'acteurs peut être observé à l'aide du nombre de communes membres.

Sur la carte de la part des dépenses mutualisées en 2007 (figure 7), l'étendue géographique semble corrélée négativement à la propension à partager les dépenses. Les communautés de communes de grande taille sont celles dans lesquelles la part des dépenses mutualisées est la plus faible. À l'inverse, les « petites » intercommunalités, dans l'Eure ou en Basse-Normandie par exemple, se distinguent nettement par un fort poids des dépenses du groupement. Une grande étendue géographique semble être un frein au partage des dépenses. Ce constat se vérifie en comparant les poids des dépenses des communautés de communes dans les dépenses du secteur communal selon la superficie : au-delà de 300 km<sup>2</sup>, et surtout à partir de 500 km<sup>2</sup>, la mutualisation des dépenses apparaît plus faible (figure 9). Sans être systématique, ceci se vérifie sur un grand nombre d'intercommunalités. Ainsi moins de 15 % des communautés de communes de 500 à 1 000 km<sup>2</sup> ont une part des dépenses mutualisées supérieure à 25 %. Près de 35 % des intercommunalités de 100 à 200 km<sup>2</sup> sont dans ce cas.

Une étendue réduite se traduit également, en moyenne, par une plus faible part des dépenses du groupement. Cependant, contrairement à ce que l'on observe pour les communautés très étendues, les situations des communautés de petite taille sont très hétérogènes. Dans de nombreux cas, la part des dépenses mutualisées est importante.

### 9. Poids des dépenses des communautés de communes dans les dépenses du secteur communal selon la superficie en 2007



Champ : France.  
Sources : DGCL ; DGFIP

En France, la superficie moyenne des communes est très inégale suivant les régions, aussi l'étendue géographique et le nombre de communes d'un groupement décrivent deux réalités différentes. En pratique, la liaison entre part de dépenses mutualisées et nombre de communes est moins nette que la liaison avec la superficie ou le nombre d'habitants. En moyenne, la part des dépenses mutualisées est maximale entre 10 et 30 communes.

En dessous de 10 communes, la situation s'explique souvent par d'autres facteurs : l'étendue géographique de certaines communes, la prise en compte de la topographie ou tout simplement les liaisons entre les territoires peuvent être des freins au développement de l'intercommunalité.

Au-delà de 30 communes, le nombre d'acteurs est important et la coopération peut être plus difficile.

Ainsi, à partir d'une certaine taille, mesurée aussi bien en nombre de communes qu'en superficie, l'extension se fait souvent au prix d'une moindre mutualisation. L'éloignement des acteurs et la nécessité de préserver les communes ou des syndicats intercommunaux (encadré 4) pour les politiques de proximité peuvent alors expliquer la moindre importance financière du groupement. ■

Encadré 4

#### **Syndicats intercommunaux à vocation unique (Sivu) - Syndicats intercommunaux à vocation multiple (Sivom)**

Les Sivu et Sivom se distinguent par le nombre de compétences exercées (une pour les Sivu, plusieurs pour les Sivom). Les syndicats mixtes peuvent regrouper des communes avec d'autres collectivités ou établissements publics. En moyenne, une commune appartient à 3 syndicats. Les Sivu regroupent en moyenne 3 communes, les Sivom 9 communes et les syndicats mixtes 21 communes. On n'observe pas de différence importante de taille des syndicats selon la taille du groupement de communes à fiscalité propre auquel appartient une commune. Aussi,

plus un groupement comporte de communes, plus son territoire compte de syndicats, qui exercent chacun une ou plusieurs compétences. La présence de syndicats rend moins nécessaire une large mutualisation à l'échelle du groupement à fiscalité propre : en effet, pour les communes dans ce cas, l'outil de mutualisation existe déjà. La mutualisation à l'échelle du groupement est en outre d'autant plus difficile que les syndicats exercent des compétences différentes selon les différentes parties du territoire intercommunal.

### **Pour en savoir plus**

« L'intercommunalité à fiscalité propre en 2010 », *BIS* n° 71, DESL, février 2010.

« Les finances du secteur communal : les groupements de communes réalisent 20 % des dépenses », *BIS* n° 61, août 2008.

« Les dépenses du secteur communal en 2007 : 21% des dépenses sont le fait des groupements à fiscalité propre », *BIS* n° 67, DESL, juillet 2009.

Rapport de l'observatoire des finances locales, 2009.

« Dynamiques et développement durable des territoires », Rapport de l'Observatoire des territoires, DIACT, 2008.

<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/> – rubrique statistique

<http://www.territoires.gouv.fr>