

**Bilan et perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre**  
**Rapport de M. Philippe DALLIER, Sénateur de Seine-Saint-Denis**  
**au nom de l'Observatoire de la décentralisation**

*L'intercommunalité à fiscalité propre a connu un développement spectaculaire grâce à la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Le bilan du regroupement des communes en EPCI apparaît très satisfaisant si l'on excepte la nécessité de corriger certains périmètres trop exigus. Pourtant, il semble que l'on se soit éloigné du principe fondateur de l'intercommunalité : « faire ensemble, mieux et à moindre coût pour le contribuable, ce que chaque commune ne peut faire ou ferait moins bien et à un coût plus élevé ». Mais peut-être faut-il reconnaître que le coût engendré par l'intercommunalité – trop élevé jusqu'à aujourd'hui – est inhérent à ce mode d'administration territoriale nouveau, « le projet commun de développement au sein d'un périmètre de solidarité » appelant des ambitions nouvelles qu'il fallait bien financer.*

**Le financement de l'intercommunalité à fiscalité propre a bénéficié d'une priorité**

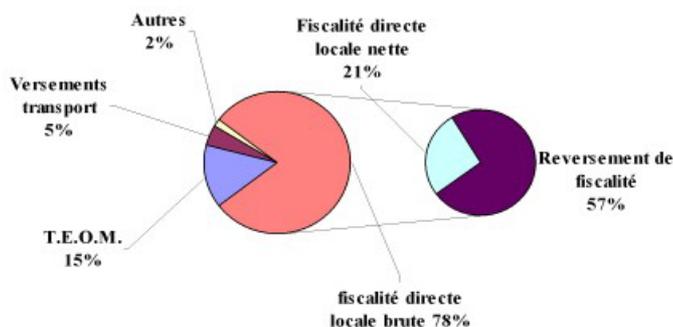
• **La DGF intercommunale**

Entre 1993 et 2006, cette part de DGF a été multipliée par 4 ; elle a augmenté de 25 % en 2000, de 29 % en 2001, de 20 % en 2002, de 11 % en 2003, de 6 % en 2004 et de 5 % en 2005 et 2006. Cette évolution s'explique à la fois par la création de nouveaux EPCI à fiscalité propre et par la générosité des incitations financières voulues par le législateur. L'intercommunalité a donc connu un développement accéléré après 1999 et il s'est fait avec une abondance de moyens sans précédent. Aujourd'hui, il est question de stabiliser la DGF intercommunale au double motif que le maillage intercommunal est presque complet et qu'une gestion plus rigoureuse de la dépense publique s'impose à l'Etat comme aux groupements de collectivités territoriales.

Recettes de fonctionnement en 2004 (en euros par habitant)		
Produit 4 taxes ou TPU	211 €	48,0 %
TEOM	45 €	10,1 %
Autres impôts ou taxes	17 €	3,9 %
Compensations fiscales	6 €	1,3 %
DGF part compensation fiscale	72 €	16,4 %
DGF intercommunalité	38 €	8,7 %
Autres dotations et subventions	18 €	4,0 %
Produits des ventes et redevances	18 €	4,0 %

Le produit des quatre taxes locales passe de 2,31 milliards en 1993 à 10,7 milliards en 2004. Cette progression (qui doit être corrigée des bases de TP transférées des communes aux EPCI) est très importante et d'autant plus sensible qu'une autre taxe, la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) se développe parallèlement. La TEOM est la taxe la plus dynamique depuis dix ans et son produit atteint 4,5 milliards en 2005 (dont 1,42 milliard pour les seuls EPCI à fiscalité propre).

**Structure des recettes fiscales pour les EPCI à fiscalité propre**



Source DGCL

• **Le maintien de la pression fiscale et le risque de généralisation de la fiscalité mixte**

Plusieurs études montrent qu'une hausse de 10 % du taux de l'impôt intercommunal réduit de 1 % seulement le taux de l'impôt communal. L'intercommunalité ne récolte donc pas encore les fruits de son succès, car elle ne réduit pas la pression fiscale. Les impôts de l'intercommunalité n'ont pas tari ceux des communes. Le jeu des vases

communicants n'a pas opéré. Enfin, aujourd'hui, la fiscalité mixte se répand, pesant à la fois sur les entreprises et les ménages.

***L'évolution de la dépense  
intercommunale de 1994 à 2005  
affiche un dynamisme non démenti***

• **Dépenses de personnel trop importantes**

Entre 1993 et 2004, les dépenses des EPCI à fiscalité propre ont été multipliées par 4,3 pour atteindre 25,2 milliards d'euros. Les dépenses de fonctionnement augmentent particulièrement vite et les dépenses de personnel occupent une place très importante. A titre d'exemple, les effectifs des fonctionnaires employés par les communautés d'agglomération sont passés de 11.900 à 29.218 euros entre le 31 décembre 2001 et le 31 décembre 2003.

• **Investissement soutenu**

L'investissement se maintient à un rythme soutenu (4,1 milliards en 2004) et l'endettement des EPCI à fiscalité propre reste modéré.

***Le vrai coût de la mise en place  
de l'intercommunalité  
à fiscalité propre***

• **Le calcul de la DGCL**

Selon les chiffres fournis par la DGCL, les dépenses groupées des communes et des EPCI à fiscalité propre s'inscrivent pratiquement dans la même tendance à long terme de 1974 à 2005. Mais à partir de 1993, les dépenses totales des communes cessent de suivre la tendance de long terme et s'infléchissent ; puis à partir de 2003, les dépenses totales des communes et de leurs groupements dépassent la tendance de long terme. L'intercommunalité en se développant entraîne donc une dépense publique totale plus importante alors que l'évolution de la dépense publique totale aurait dû rester à peu près constante. La DGCL calcule que cet écart à la tendance se chiffre en valeur absolue à 3,2 milliards d'euros entre 1993 et 2004. La DGCL ramène ce chiffre à 1,2 milliard au motif que les EPCI ont pris dans certains cas la place des SIVOM et que l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères est devenu plus onéreux

entraînant une importante dépense supplémentaire.

• **Le calcul du rapporteur**

Le cabinet Ernst & Young propose de chiffrer ce coût à 2 milliards d'euros. Pour le rapporteur, cet écart entre la projection naturelle des dépenses consolidées des communes et de leurs groupements et les dépenses effectivement faites correspond à ce qui peut être appelé le coût inexplicit de l'intercommunalité ou encore le coût de son accélération entre 1999 et 2005.

Quant au coût global du développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, il s'obtient en cumulant le produit fiscal des EPCI créés depuis 1999 et leur dotation globale de fonctionnement entre 1999 et aujourd'hui. Le rapporteur propose d'estimer le coût du lancement de l'intercommunalité issue de la loi de 1999 en cumulant de 2000 à 2004 l'ensemble de la croissance de la DGF intercommunale et l'ensemble de la croissance des produits fiscaux. Ce calcul ne reflètera qu'imparfaitement le coût de l'intercommunalité depuis la loi de 1999 puisqu'une partie du produit fiscal provient du transfert des bases de taxe professionnelle des communes aux EPCI. Toutefois, le chiffre obtenu (8,3 milliards pour le produit fiscal et 1,11 milliard pour la DGF soit 9,41 milliards) est une bonne mesure des moyens supplémentaires mis à la disposition des nouveaux EPCI.

***Les grandes compétences des EPCI  
à fiscalité propre***

Si l'abondance de moyens mis à la disposition des EPCI à fiscalité propre a servi à la mise en place d'une administration nouvelle, elle a aussi permis la prise en charge effective de compétences importantes pour la population et très onéreuses. Le rapporteur souligne les progrès accomplis dans les quatre secteurs phares de l'intercommunalité, à savoir :

- ✓ Les ordures ménagères
- ✓ L'eau et l'assainissement
- ✓ La voirie
- ✓ Les transports

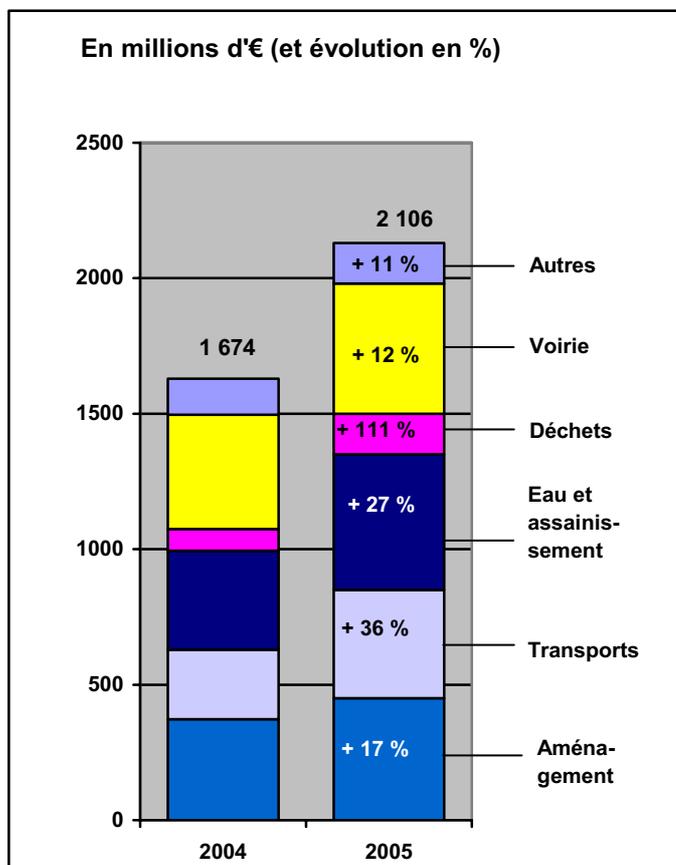
Ces quatre secteurs sont aussi ceux où les normes techniques protectrices de l'environnement et de la sécurité ont le plus évolué, renchérissant ainsi le coût du service rendu.

Dépenses d'équipement en 2004	En million d'euros	En euros par habitant	2003/2002	2003/2002 à périmètre constant
Communautés urbaines	1 123	181	+ 6,8 %	+ 6,8 %
Communautés d'agglomération	1 349	68	+ 27,5 %	+ 26,6 %
SAN	91	262	+ 15,8 %	+ 15,8 %
CC à TPU	769	65	+ 21,3 %	+ 20,5 %
CC 4 taxes	765	60	+ 12,4 %	+ 11,2 %
<b>Ensemble</b>	<b>4 097</b>	<b>81</b>	<b>+ 17,0 %</b>	<b>+ 16,6 %</b>

Source DGCL

Ces données illustrent l'indéniable essor des dépenses d'équipement et le fait que les EPCI à fiscalité propre ont pris le relais de l'investissement à la place des communes dans des domaines de compétence où la dépense est lourde. Ce phénomène est particulièrement vrai pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

#### Dépenses d'investissement des communautés urbaines (en 2004 et 2005)



Source ACUF

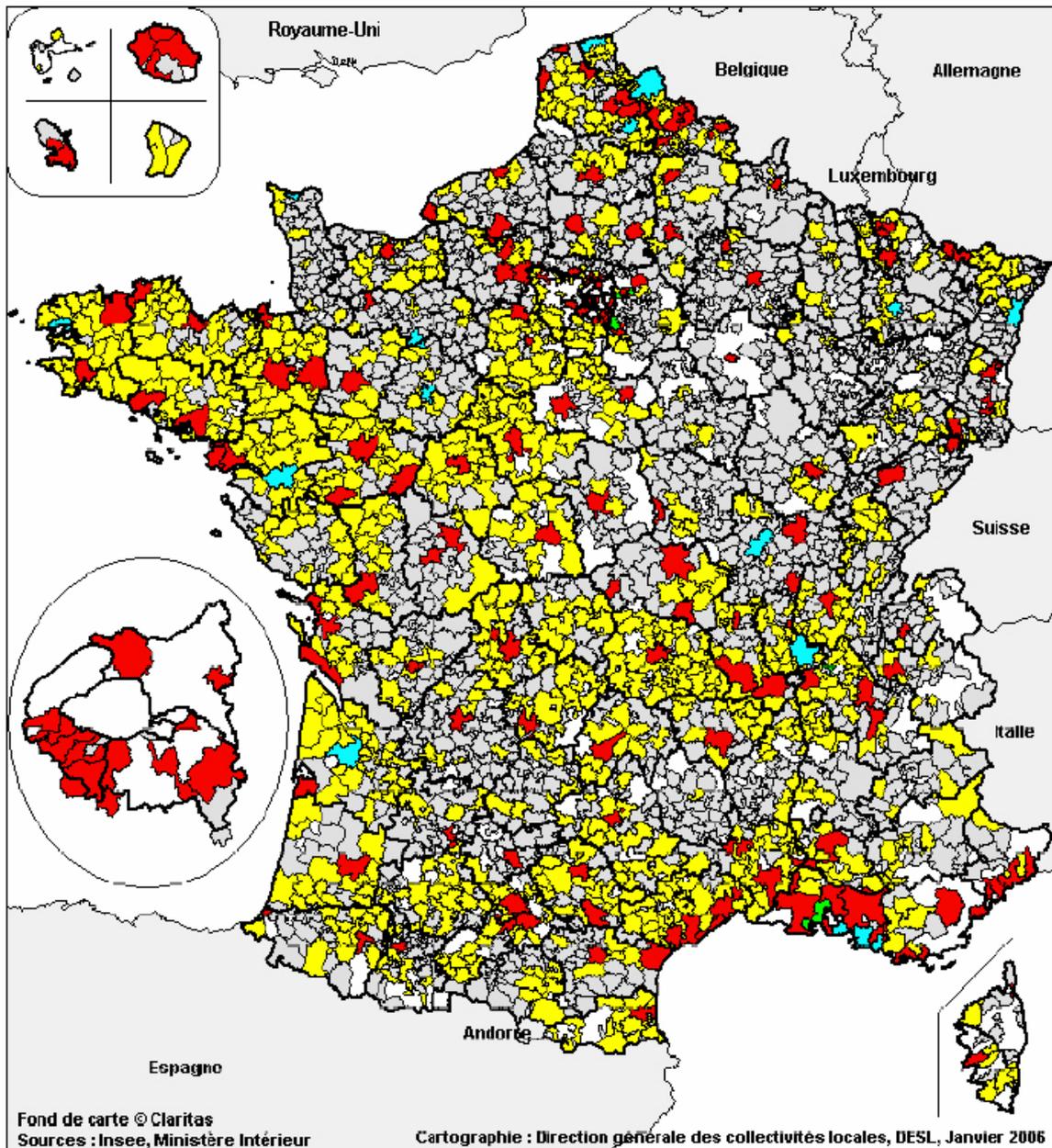
### Les principales propositions du rapporteur

- Améliorer la pertinence des périmètres en donnant temporairement aux préfets, après avis de la CDCI, le pouvoir dérogatoire de modifier les périmètres existants.
- Introduire un moratoire sur le transfert des compétences tant que les périmètres n'ont pas été améliorés.
- Amener l'Etat à tirer les conséquences de la décentralisation en allégeant ses services déconcentrés (DDE, DDASS, DRAC...) et en affectant ces équipes allégées comme conseillers du préfet.
- Mettre un terme aux incitations financières destinées aux EPCI à fiscalité propre.
- Envisager une diminution progressive de la DGF des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, le versement d'une DGF communale et d'une DGF intercommunale sur un même territoire devant être reconsidéré.
- Généraliser la mutualisation des services EPCI/communes membres.
- Limiter le recours à la fiscalité mixte.
- Encourager la consolidation des comptes EPCI/communes membres par compétence.
- Envisager des modalités particulières pour regrouper Paris et sa petite couronne au sein d'une collectivité territoriale nouvelle et non au sein d'un EPCI.



M. Philippe Dallier, rapporteur.

## EPCI À FISCALITÉ PROPRE AU 1<sup>er</sup> JANVIER 2006



- Communauté de communes à fiscalité additionnelle
- Communauté de communes à TPU (Taxe Professionnelle Unique)
- Communauté urbaine
- Communauté d'agglomération
- Syndicat d'agglomération nouvelle

Source : DGCL

Ce document et le rapport complet sont disponibles sur internet :  
[www.senat.fr/rap/r06-048/r06-048.html](http://www.senat.fr/rap/r06-048/r06-048.html)