

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

Les EPCI sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Un EPCI est régi, comme tout établissement public, par le principe de spécialité. Les compétences d'un EPCI sont définies dans ses statuts. Pour la réalisation de certains travaux ou la gestion de services publics, l'établissement se substitue à la commune dans le cadre d'un transfert voulu d'une ou plusieurs compétences.

Le champ de l'intercommunalité est ainsi partagé en deux catégories d'établissements : les groupements à fiscalité propre (GFP) et les structures syndicales.

Précisions liminaires :

La Direction générale des Finances publiques présente les résultats financiers et le dénombrement des groupements pour lesquels une comptabilité a été effectivement tenue par un comptable public durant l'exercice 2006.

Il convient de souligner que l'année 2006 a été marquée par une simplification de la M14 qui, d'une part, a introduit une réelle souplesse de gestion pour les élus et, d'autre part, a permis de débudgétiser certaines opérations d'ordre patrimoniales (ex : mise à disposition, en affectation, intérêts courus non échus ...). Cette débudgétisation dispense l'ordonnateur de toutes prévisions au budget et le décharge d'émettre pour ces opérations des titres et des mandats.

Cette simplification touche tous les groupements à fiscalité propre et seulement 67% des syndicats de communes, les autres syndicats étant tenus dans une autre comptabilité (M4, M42, ...) et rend délicate toute analyse des résultats budgétaires, surtout en évolution.

Aussi, pour garder une définition cohérente entre 2005 et 2006, la première partie de la publication présente une analyse et une évolution des dépenses et recettes réelles des groupements intercommunaux. Les tableaux annexes sur les séries annuelles par type de collectivité présentent, quant à eux, les données budgétaires.

Analyse générale des comptes des EPCI en 2006

Alors que le nombre de créations ralentit (+49 GFP créés en 2006, dont 2 communautés d'agglomération), les modifications du nombre de structures (fusion, dissolutions), de la nature fiscale ou du périmètre géographique au sein de chaque catégorie de l'intercommunalité fiscalisée influent encore en 2006 sur une grande partie des évolutions financières.

En 2006, les niveaux d'évolution des produits et charges réels de fonctionnement des EPCI (+5,6 % et +4,1 %) sont en retrait par rapport à l'an passé (+7 % en 2005).

Toutefois, la faible progression des charges de fonctionnement est en partie expliquée par la modification de la nomenclature qui, au 1^{er} janvier 2006, a intégré les subventions d'équipement et les fonds de concours aux organismes publics dans les dépenses d'investissement. A réglementation constante, les charges des EPCI auraient évolué de +7,2 %.

Les produits de fonctionnement des EPCI s'élèvent à 35,5 milliards d'euros dont les deux tiers (25,1 milliards) pour les seuls GFP.

Par construction, les reversements de fiscalité d'un GFP à ses communes membres ont été rajoutés dans les produits de fonctionnement et intégrés dans les charges de fonctionnement. A côté de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire, cette rubrique « reversements de fiscalité » comprend les restitutions sur impôts sur les spectacles, sur taxe de versement de transport plus spécifiques aux syndicats. Pour ces derniers, les montants sont insignifiants.

L'investissement direct des EPCI progresse à un rythme relativement soutenu (+14,0 %), ainsi que les emprunts (+12,5%) par rapport aux années précédentes. Ces évolutions sont imputables aussi bien aux GFP qu'aux syndicats.

Les Groupements à Fiscalité Propre (GFP)

Ils comprennent les Syndicats d'Agglomération Nouvelle (SAN), les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes.

Les différentes formes existant aujourd'hui sont le fruit d'évolutions législatives successives :

Les communautés urbaines (CU) instaurées par la loi du 31 décembre 1966 et régies par les dispositions des articles L5215-1 et suivants du CGCT, regroupent, dans de grandes agglomérations urbaines, la gestion de services et d'équipements. Elles exercent des compétences obligatoires en matière d'urbanisme, de logement (logement social et constructions scolaires), de voirie (construction, parcs de stationnement), et de gestion de services (transport urbain des voyageurs, services de secours et de lutte contre l'incendie...).

Leur caractère urbain a été réaffirmé par la loi du 12 juillet 1999 qui impose pour leur création une taille démographique minimum (500 000 habitants). Cette même loi institue la taxe professionnelle unique. Les nouvelles CU exercent désormais six blocs de compétences obligatoires :

- le développement et l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ;
- l'aménagement de l'espace communautaire 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.

Les CU créées avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 1999 peuvent adopter les nouveaux statuts de l'intercommunalité (régime fiscal de la TPU et champs de compétences obligatoires). Elles bénéficient ainsi de la dotation spécifique d'intercommunalité.

Deux CU ont été créées en 2001 par transformation d'une communauté de communes et d'un district.

Au 1^{er} janvier 2006, on décomptait sur le territoire 14 CU.

Les communautés d'agglomération (CA) (art. L5311-1 et suivants du CGCT) créées par la loi du 12 juillet 1999 constituent une nouvelle forme de regroupement urbain dotée de compétences obligatoires dans quatre domaines :

- le développement économique ;
- l'aménagement de l'espace communautaire ;
- l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ;
- et 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 (lutte contre la pollution, les nuisances sonores, etc. ...), et enfin la construction, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Elles doivent adopter la TPU et compter au moins 50 000 habitants.

Au 1^{er} janvier 2006, la France comptait 164 CA.

Les communautés de communes (CC) (art L5214-1 et suivants du CGCT), créées par la loi ATR 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. Les nouvelles CC déterminent librement leur régime fiscal en instaurant soit une fiscalité additionnelle sur les 4 taxes, soit une TPU. Leur régime de compétences obligatoires est allégé, une seule compétence optionnelle étant désormais associée aux deux blocs de compétences obligatoires.

Au 1^{er} janvier 2006, 2 389 CC avaient été créées.

Les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) (art L5332-1 et suivants du CGCT) sont issus de la réforme du 13 juillet 1983 qui a modifié le statut des villes nouvelles créées en 1965.

Les SAN ont vocation à se transformer progressivement en CA, lorsque les opérations de construction et d'aménagement déclarées à leur création seront considérées comme terminées. Le SAN d'Evry, dans l'Essonne, a été le premier à se transformer en CA en 2001. En 2004, le SAN de Cergy et le SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines ont suivi le même schéma de transformation.

Au 1^{er} janvier 2006, il subsistait 6 SAN.

Nombre et population des groupements de communes fiscalisés en 2006 et 2005

	Nombre de groupements		Nombre de communes membres		Population regroupée (en milliers d'habitants)	
	2006	2005	2006	2005	2006	2005
Communautés urbaines	14	14	356	355	6 220	6 211
Communautés d'agglomération	164	162	2 788	2 753	20 680	20 398
Communautés de communes	2 389	2 342	29 735	29 166	26 078	25 134
SAN	6	6	34	34	357	352
TOTAL	2 573	2 524	32 913	32 308	53 335	52 095

En 2006, les structures intercommunales à fiscalité propre couvraient 86% de la population française contre 60% en 2000. Entre 2000 et 2006, la population regroupée a augmenté de 44%. Cette progression, limitée à 2,4% entre 2005 et 2006, a tendance, en toute logique, à se ralentir au fur et à mesure de l'augmentation du taux de couverture.

Les recettes fiscales (fiscalité directe locale) **et la dotation globale de fonctionnement** (DGF) constituent les principales ressources des groupements à fiscalité propre.

Le régime de la fiscalité additionnelle demeure le régime le plus répandu dans les CC, avec celui de la taxe professionnelle de zone.

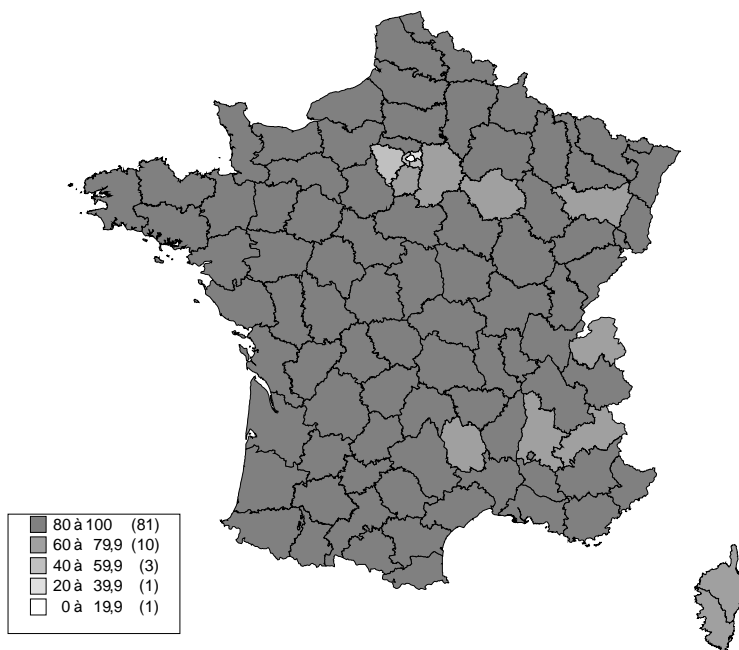
En effet, dans le régime antérieur à la loi du 12 juillet 1999, la TPU n'était obligatoire que pour les SAN.

Déjà encouragée par la loi d'Aménagement du Territoire de la République de 1992, la mise en œuvre de l'intercommunalité à fiscalité propre en zone urbaine est fortement renforcée dans la loi du 12 juillet 1999, mais avec l'obligation d'adopter le régime fiscal de TPU. L'attribution d'une dotation spécifique d'intercommunalité, dotation qui peut être versée aux anciennes structures qui optent pour la TPU, accompagne cette obligation. En 2006, 11 CU sur 14 (soit 79%) ont opté pour la TPU contre 2 sur 12 en 2000. En milieu rural, le taux d'adhésion à ce régime fiscal est de 41 % en 2006 pour les CC, contre 15 % en 2000. Par conséquent, de plus en plus de communautés de communes s'orientent vers le régime de la TPU en organisant le plus souvent des mécanismes de reversements de fiscalité aux communes membres.

Nombre et population des groupements de communes fiscalisés en 2006 selon le type de fiscalité

	Nombre de groupements		Nombre de communes membres		Population regroupée (en milliers d'habitants)	
	TPU	4 TAXES	TPU	4 TAXES	TPU	4 TAXES
Communautés urbaines	11	3	323	33	5 881	339
Communautés d'agglomération	164	---	2 788	---	20 680	---
Communautés de communes	980	1 409	11 985	17 750	13 956	12 122
SAN	6	---	34	---	357	---
TOTAL	1 161	1 412	15 130	17 783	40 874	12 461

Part (en %) de la population communale regroupée au 1er janvier 2006



Nombre d'EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2006
(par département)

