

Mars 2009

*Les comptes de l'intercommunalité  
et des établissements publics locaux  
Synthèse nationale  
Année 2007*

Cet ouvrage présente les comptes définitifs 2007 des quelque 62.400 établissements publics locaux (EPL).

Trois ensembles d'établissements peuvent être distingués, en fonction de leur mission et de leur organisation budgétaire.

Les deux premiers forment l'intercommunalité. Il s'agit des 2.588 groupements de communes à fiscalité propre (GFP) et des 16.476 syndicats de communes. Ces deux groupes constituent les établissements publics de coopération intercommunale, les EPCI.

Le troisième ensemble regroupe 43.345 établissements de natures très diverses, dont le point commun est d'agir de manière spécialisée, hors du champ de la coopération entre collectivités territoriales. Il s'agit, notamment, des centres communaux d'action sociale, des caisses des écoles, des régies personnalisées, des associations syndicales de propriétaires, des centres de gestion de la fonction publique territoriale et des services départementaux de protection contre l'incendie et de secours.

La présente étude a été établie à partir de l'exploitation des comptes de gestion tenus dans les différentes nomenclatures comptables dont la M14 pour les groupements à fiscalité propre, certains syndicats et établissements publics locaux. Cette dernière a fait l'objet, au 1<sup>er</sup> janvier 2006, d'une simplification marquée par un allègement des procédures complexes et une plus grande souplesse de gestion, qui ont impacté les résultats budgétaires.

En 2007, les établissements publics locaux dans leur ensemble ont réalisé 59,2 milliards d'euros de dépenses, dont 83% (49 milliards d'euros) exécutés par les seuls établissements publics de coopération intercommunale.

La stabilisation du périmètre de l'intercommunalité se confirme en 2007. En effet, seules 1,5% de nouvelles communes (+1,6% de la population) sont rentrées dans l'intercommunalité en 2007. Toutefois, ce phénomène est logique au fur et à mesure de l'amélioration du taux de couverture territorial de l'intercommunalité.

Ainsi, les 33.414 communes (soit près de 91%) appartenant à l'une des quatre formes de groupement à fiscalité propre regroupent, au 1<sup>er</sup> janvier 2007, 54,4 millions d'habitants.

La brochure consacrée aux comptes 2007 des établissements publics locaux accorde une large place aux résultats des établissements publics de coopération intercommunale, informations dont la connaissance précise est nécessaire pour apprécier l'état d'ensemble des finances publiques locales.

En outre, et pour la première fois, cette brochure accorde une place particulière à l'étude de la fiscalité des groupements à fiscalité propre. L'enrichissement de la partie fiscale dans l'analyse est une nouveauté rendue possible grâce à la création de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) née de la fusion de la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des Impôts (DGI).

# S O M M A I R E

Présentation de l'intercommunalité et des autres établissements publics locaux .....	4
<b>I - Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) .....</b>	<b>5</b>
<i>L'analyse générale des comptes des EPCI .....</i>	<b>6</b>
L'analyse des comptes des Groupements à fiscalité propre (GFP)...	11
L'analyse du fonctionnement des GFP.....	11
L'analyse de l'investissement des GFP.....	14
L'analyse des comptes des syndicats .....	18
L'analyse du fonctionnement des syndicats.....	19
L'analyse de l'investissement des syndicats.....	22
La fiscalité directe locale des GFP .....	24
Les régimes applicables .....	24
La ventilation des bases d'imposition par catégorie .....	25
La politique de taux .....	27
La taxe professionnelle : principale ressource fiscale .....	28
Les politiques d'abattement / exonération .....	30
<b>II - Tableaux et séries .....</b>	<b>32</b>
<b>III - Les établissements publics locaux (EPL) situés hors du champ de l'intercommunalité .....</b>	<b>52</b>
Une variété d'établissements .....	53
<b>IV - Méthodologie et lexique .....</b>	<b>62</b>

## Présentation de l'intercommunalité et des autres établissements publics locaux

L'**intercommunalité** recouvre deux catégories distinctes d'établissements publics de coopération intercommunale :

- les groupements de communes à fiscalité propre ;
- les syndicats de communes.

La notion d'intercommunalité est parfois abusivement réduite au seul champ des groupements à fiscalité propre. Toutefois, les syndicats de communes qui constituent la forme de coopération entre communes la plus ancienne, demeurent encore très nombreux, en particulier en milieu rural.

Parmi les établissements publics de coopération intercommunale, **les établissements à fiscalité propre** constituent une catégorie spécifique en raison de la nature fiscale de leurs recettes budgétaires et de l'importance de leurs interventions.

L'intercommunalité à fiscalité propre a été profondément modifiée depuis la loi relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale (loi du 12 juillet 1999). Même si les structures syndicales n'ont pas été directement affectées par les nouvelles dispositions, l'ensemble du paysage intercommunal s'est progressivement transformé.

Les effets de cette loi ont été immédiats. Ainsi, depuis l'année 2000, 169 communautés d'agglomération ont vu le jour, soit par transformation de structures anciennes, soit par création ex-nihilo. Le nombre de communautés de communes a augmenté de 56,6 % depuis 2000 pour atteindre un effectif de 2 400 au 1er janvier 2007. De plus, certaines structures existantes (communautés urbaines et communautés de communes) ont fait évoluer leur fonctionnement en adoptant notamment le régime de la taxe professionnelle unique (TPU).

**Les autres établissements publics locaux**, dont les résultats sont décrits en deuxième partie du présent document, sont constitués par des organismes d'administration locale à compétence très spécialisée. Il s'agit des centres communaux d'action sociale, des caisses des écoles, des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial. S'y ajoutent des organismes tels que les centres de gestion de la fonction publique territoriale, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Les associations syndicales de propriétaires pour l'aménagement foncier et rural (ASA, AFR...) font également partie de cet ensemble.

# Chapitre I

## **Les établissements publics de coopération intercommunale**

Les établissements publics de coopération intercommunale sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Un établissement public de coopération intercommunale est régi, comme tout établissement public, par le principe de spécialité. Les compétences d'un établissement public de coopération intercommunale 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 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 2007.*

*Il convient de souligner que l'année 2006 avait 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.*

*Par conséquent, les comparaisons des données 2007 à celles de 2006 sont effectuées à champ réglementaire constant.*

## **Analyse générale des comptes des établissements publics de coopération intercommunale en 2007**

*Avec la création de seulement 15 groupements à fiscalité propre, le périmètre de l'intercommunalité se stabilise. Les modifications du nombre de structures (fusion, dissolution), de la nature fiscale ou du périmètre géographique au sein de chaque catégorie de l'intercommunalité fiscalisée influent en 2007 sur une grande partie des évolutions financières.*

En 2007, les niveaux d'évolution des produits et charges réels de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale (+4,7 % et +4,8 % ) sont relativement stables par rapport à l'an passé (respectivement +5,6% et +4,1% en 2006).

Les produits de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale s'élèvent à 37,2 milliards d'euros dont plus des deux tiers (26,2 milliards) pour les seuls groupements à fiscalité propre.

*Par construction, les reversements de fiscalité d'un groupement à fiscalité propre 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 établissements publics de coopération intercommunale progresse à un rythme très modéré (+1,4%) par rapport à l'exercice précédent (+14,0 %) et les emprunts baissent (-2,9%). Ces évolutions sont expliquées par les syndicats. Avec une baisse de 1% de leurs effectifs, ils affichent une chute aussi bien de l'investissement direct (-11,4%) que du recours à l'emprunt (-15,6%). Les groupements à fiscalité propre quant à eux participent davantage à l'équipement communal (+15,2%) en 2007.

## **Les Groupements à Fiscalité Propre (GFP)**

*Ils comprennent les Syndicats d'Agglomération Nouvelle, 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 communautés urbaines 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 communautés urbaines 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 taxe professionnelle unique et champs de compétences obligatoires). Elles bénéficient ainsi de la dotation spécifique d'intercommunalité.

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

Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, on décomptait sur le territoire 14 communautés urbaines.

**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 ;
- 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 taxe professionnelle unique et compter au moins 50 000 habitants.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, la France comptait 169 communautés d'agglomération.

**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 communautés de communes déterminent librement leur régime fiscal en instaurant soit une fiscalité additionnelle sur leurs 4 taxes, soit une taxe professionnelle unique. Leur régime de compétences obligatoires est allégé, une seule compétence optionnelle étant désormais associée aux deux blocs de compétences obligatoires.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, 2 400 communautés de communes 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 syndicats d'agglomération nouvelle ont vocation à se transformer progressivement en communautés d'agglomération, lorsque les opérations de construction et d'aménagement déclarées à leur création seront considérées comme terminées. Le syndicat d'agglomération nouvelle d'Evry, dans l'Essonne, a été le premier à se transformer en communauté d'agglomération en 2001. En 2004, le syndicat d'agglomération nouvelle de Cergy et le syndicat d'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines ont suivi le même schéma de transformation.

Cette évolution continue, puisqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2007, après la transformation du syndicat d'agglomération nouvelle d'Ile d'Abeau en communauté d'agglomération, il subsistait 5 syndicats d'agglomération nouvelle.

**Nombre et population des groupements de communes fiscalisés en 2007 et 2006**

	nombre de groupements		nombre de communes membres		population regroupée (en milliers d'habitants)	
	2007	2006	2007	2006	2007	2006
communautés urbaines	14	14	358	356	6 251	6 220
communautés d'agglomération	169	164	2 946	2 788	21 174	20 680
communautés de communes	2 400	2 389	30 081	29 745	26 476	26 085
syndicats d'agglomération nouvelle	5	6	29	34	319	357
<b>TOTAL</b>	<b>2 588</b>	<b>2 573</b>	<b>33 414</b>	<b>32 923</b>	<b>54 220</b>	<b>53 342</b>

En 2007, les structures intercommunales à fiscalité propre couvraient 86,5% de la population française contre 60% en 2000. Entre 2006 et 2007, elles ont intégré 1,6 % de population supplémentaire.

**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 communautés de communes, avec celui de la taxe professionnelle de zone.

En effet, dans le régime antérieur à la loi du 12 juillet 1999, la taxe professionnelle unique n'était obligatoire que pour les syndicats d'agglomération nouvelle.

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 taxe professionnelle unique. L'attribution d'une dotation spécifique d'intercommunalité, dotation qui peut être versée aux anciennes structures qui optent pour la taxe professionnelle unique, accompagne cette obligation. En 2007, 11 communautés urbaines sur 14 (soit 79%) ont opté pour la taxe professionnelle unique contre 2 sur 12 en 2000. En milieu rural, le taux d'adhésion à ce régime fiscal est de 42 % en 2007 pour les communautés de communes, contre 15 % en 2000. Par conséquent, de plus en plus de communautés de communes s'orientent vers le régime de la taxe professionnelle unique en organisant le plus souvent des mécanismes de reversements de fiscalité aux communes membres.























































































































