

Les groupements à fiscalité propre d'Île-de-France

Bilan et perspectives au 1^{er} janvier 2004

En 2004, plus de 4 millions de Franciliens font partie des 79 groupements à fiscalité propre de la région.

Avec 24 nouveaux groupements, 20 % des communes franciliennes, se sont regroupés en deux ans. Même si ce développement est inégal sur le territoire régional, il devrait, à terme, permettre à l'Île-de-France de rattraper son retard sur les autres régions.

L'IAURIF dresse un bilan de l'intercommunalité en Île-de-France et publie parallèlement le portrait détaillé des 60 premiers établissements franciliens.

Un rythme de création plus soutenu depuis deux ans

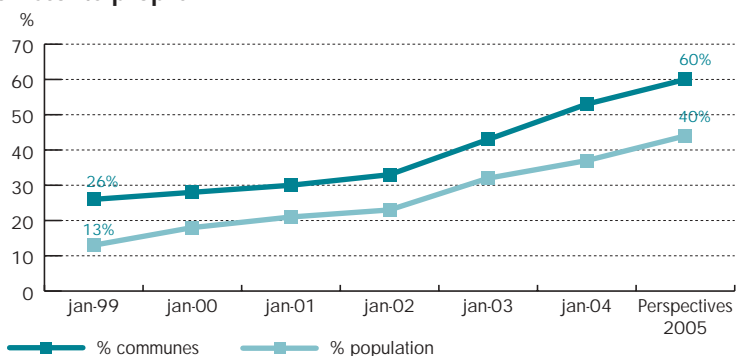
L'Île-de-France compte désormais, au 1^{er} janvier 2004, 24 communautés d'agglomération, 51 communautés de communes et 4 syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). L'accélération du mouvement de création constatée en 2002 s'est maintenue en 2003. Plus de la moitié des communes sont désormais membres de groupements à fiscalité propre (53 % au 1^{er} janvier 2004), contre seulement le tiers il y a deux ans. Ainsi, au premier janvier 2004, 37 % de la population francilienne (46 % hors Paris) est couverte par un groupement à fiscalité propre. Sur les 4 millions de Franciliens concernés, 2,8 millions relèvent d'une communauté d'agglomération. En outre, la préférence récente pour le régime fiscal de taxe professionnelle unique (TPU) se confirme. Sur les 25 structures créées *ex nihilo* en 2003 et 2004, 15 sont en TPU. Le nombre d'habitants inclus dans une structure de ce type (communauté d'agglomération, communauté de communes à TPU et SAN) s'élève à 3,4 millions

(85 % de la population intercommunale en 2004, contre 50 % en 1999). En 2004, le mouvement de création pourrait se poursuivre au même rythme. Comme l'indique le recensement des arrêtés de périmètre préfectoraux, ainsi que des délibérations communales en faveur d'un regroupement et des syndicats de préfiguration d'une intercommunalité, une quinzaine de structures pourraient être constituées prochainement, ce qui porterait à 60 % la part des communes incluses dans un périmètre intercommunal et représenterait 44 % de la population francilienne (55 % hors Paris)⁽¹⁾. Une centaine de communes supplémentaires, totalisant environ 800 000 habitants, seraient ainsi concernée.

Un développement de l'intercommunalité inégal sur le territoire de la région

Si l'intercommunalité s'est développée en Île-de-France, les disparités entre départements n'ont pas été gommées. Ainsi, l'écart maximum entre les taux de couverture intercommunal des départements (part de population et de communes regroupées) demeure constant entre 1999

Part de la population et des communes regroupées en EPCI à fiscalité propre

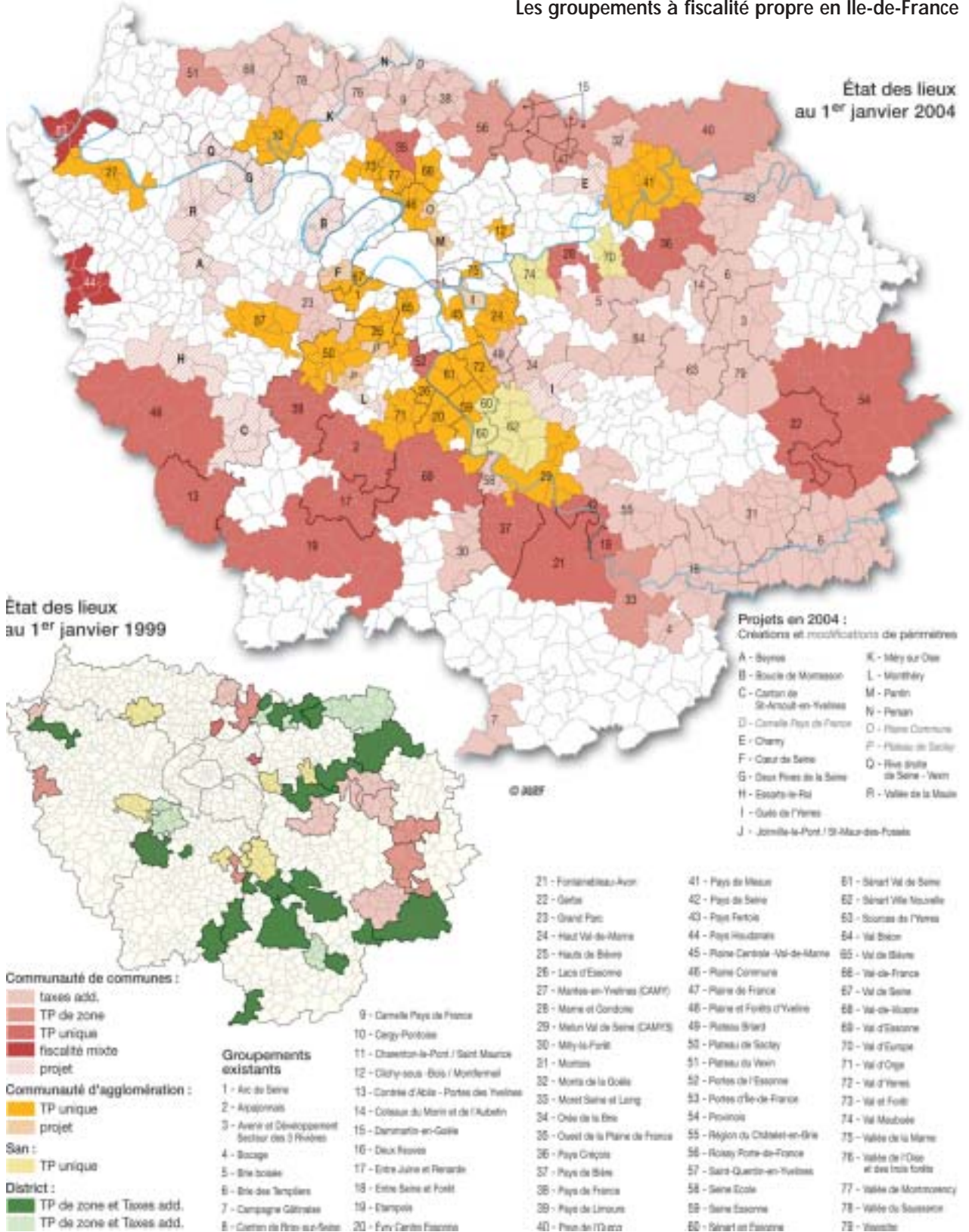


Source : IAURIF

⁽¹⁾ Cette méthode de comptabilisation des projets intercommunaux, conduit généralement à une sous-estimation des créations réellement constatées au 31 décembre, surtout lorsque le recensement est effectué en début d'année.

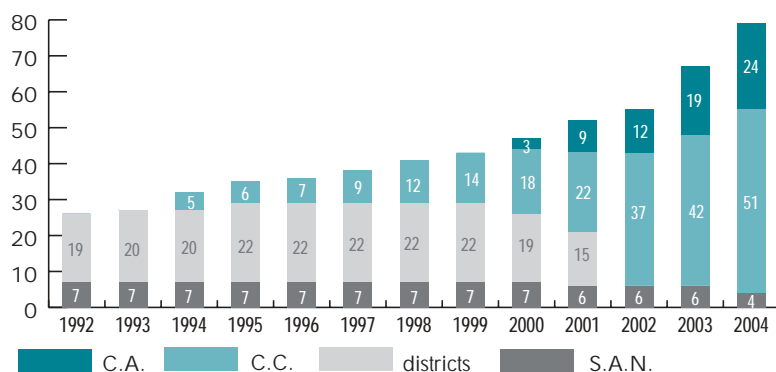
Les groupements
à fiscalité propre
d'Île-de-France

Les groupements à fiscalité propre en Île-de-France



Les groupements
à fiscalité propre
d'Île-de-France

Évolution du nombre de groupements à fiscalité propre d'Île-de-France



Source : IAURIF

et 2004. Toutefois, le palmarès des départements a été profondément modifié au cours de ces dernières années. Ainsi, avant la loi Chevènement, les groupements à fiscalité propre n'étaient pas représentés en petite couronne (à l'exception, en Seine-Saint-Denis, de la communauté de communes de Clichy-Montfermeil, créée en janvier 1998). Venait ensuite le groupe des départements de la grande couronne, dont 19 % à 27 % de la population étaient couverts par un groupement de ce type. La Seine-et-Marne faisait figure d'exception, avec un taux de couverture plus élevé (44 %).

En 2004, l'opposition entre l'Île-de-France urbaine, en manque d'intercommunalité, et le reste de la région n'est en partie plus d'actualité. Vient en tête, avec des départements qui totalisent plus de 50 % de leur population en intercommunalité, l'Essonne (76 %), qui dépasse en 2004 la Seine-et-Marne (65 %), suivies du Val-d'Oise (61 %). Le Val-de-Marne (44 %), les Yvelines (32 %) et la Seine-Saint-Denis (23 %) n'atteignent pas les 50 %.

Le développement récent de l'intercommunalité a ainsi été particulièrement remarquable dans certains départements, comme l'Essonne et le Val-de-Marne. Dans d'autres départe-

tements (Yvelines, Seine-Saint-Denis...), un décollage pourrait avoir lieu prochainement, d'après le décompte des projets effectué en début d'année. La conjonction de différents facteurs contribuerait à ces disparités, comme la mise en œuvre inégale de politiques d'appui à l'intercommunalité impulsées par les conseils généraux, les politiques territoriales de l'État, mais aussi l'existence de « projets sensibles », qui suscitent localement de fortes crispations (secteurs du Centre Essonne, de Saclay, de Fontainebleau...).

Un retard qui s'estompe par rapport aux autres régions

Le dynamisme des créations intercommunales en Île-de-France contraste avec un certain essoufflement à l'échelle de la France entière. Il faut dire que, comme le souligne le ministère de l'Intérieur (DGCL) dans son bilan annuel de l'intercommunalité, le taux de couverture intercommunal est désormais très élevé à l'échelon national (85 % des communes et 82 % de la population) et presque total dans certaines régions (Pays de la Loire, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Nord-Pas-de-Calais...). Dans les années qui ont suivi le vote de la loi Chevènement

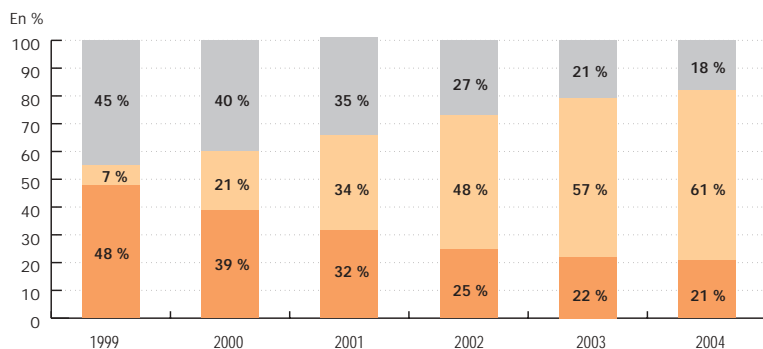
(1999), le développement intercommunal a été modéré en Île-de-France et très rapide dans les autres régions. Depuis deux ans, c'est l'inverse qui se produit : la part de communes regroupées s'est accrue en Île-de-France de 20 points et de 14 points en termes de population (contre respectivement + 12 et + 8 points au niveau national). Sur les douze communautés d'agglomération qui ont été instituées en 2004, cinq sont situées dans notre région (Saint-Quentin-en-Yvelines, Lacs de l'Essonne, Val-de-Seine, Cergy-Pontoise et Val et Forêt), dont deux sont issues de la transformation d'anciens syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). La population intercommunale d'Île-de-France représente 8 % de la population intercommunale de la France en 2004, contre seulement 4 % en 1999. Elle atteint même 11 % de l'ensemble national pour les groupements dotés de TPU et 18 % pour les communautés d'agglomération

La DGF n'est plus aussi attractive

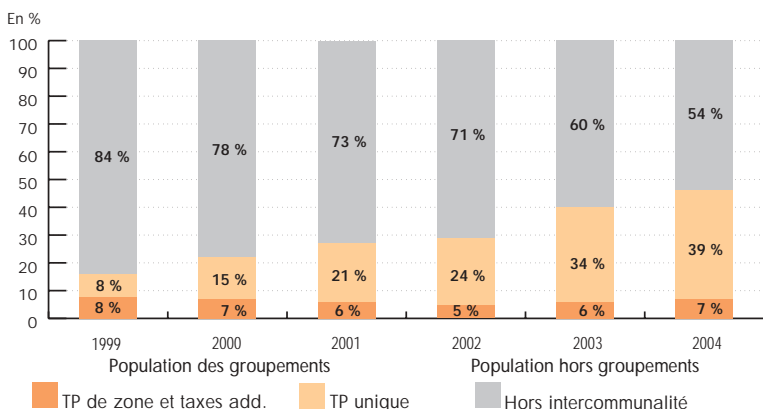
Cette hausse du rythme de création de groupements coïncide avec une mutation des motivations intercommunales. C'est ce qui ressort du discours des élus et des responsables administratifs des groupements consultés au moment de l'étude. Ainsi, l'aubaine financière attendue avec la constitution, à la suite de la loi Chevènement, de groupements à fiscalité propre ne figure plus en tête des facteurs incitant au regroupement intercommunal. Il faut dire que les gains financiers, en termes de dotation générale de fonctionnement (DGF), peuvent être considérés comme décevants. La première année et la deuxième année, la DGF dépend de la population et du potentiel fiscal du groupement. Les autres critères d'attribution sont définis au

Répartition de la population selon la fiscalité du groupement d'appartenance

France entière



Île-de-France



Source : ministère de l'Intérieur, DGCL et IAURIF

niveau national pour la catégorie de référence (communautés d'agglomération, communautés de communes à TPU...) et sont déconnectés des performances du groupement. Au cours des années suivantes, les caractéristiques propres des structures intercommunales sont davantage prises en compte, comme la part réelle des recettes fiscales allant à l'intercommunalité, déduction faite des reversements fiscaux attribués aux communes. Cette part, qui est progressivement intégrée dans le calcul sur une période de dix ans, s'établit à 50 % en 2004 (100 % en 2009). Son impact sur la dotation d'intercommunalité est de plus en plus élevé et nombreux sont les établissements qui

ont subi des baisses de dotation. *In fine*, pour ne pas perdre de DGF, un groupement doit faire aussi bien ou mieux, en termes de coefficient d'intégration fiscale (CIF), que l'ensemble de son groupe de référence, ce qui s'apparente à une course à l'intégration fiscale entre établissements. Toutefois, les baisses de la DGF sont maintenant limitées, grâce à la mise en place de garanties plus avantageuses⁽²⁾. Mais il faut noter que la dotation d'intercommunalité et la taxe professionnelle, deux ressources clefs des structures intercommunales, seront vraisemblablement réformées à l'avenir. L'État a en effet annoncé la suppression de la taxe professionnelle d'ici juin 2005. De plus, les dota-

tions de l'État aux collectivités locales pourraient être remodelées. Plusieurs propositions concernent les structures intercommunales, comme la simplification du CIF ou la possibilité de procéder à une «territorialisation» de la DGF, c'est-à-dire à une refonte de la part communes et groupement.

Repère :

On mesure l'intégration fiscale d'un groupement en faisant le rapport entre la fiscalité directe prélevée par le groupement^(*) et le total de la fiscalité prélevée par l'ensemble «communes + groupement». Plus le rapport est élevé, plus l'intégration fiscale est forte.

^(*)Produit des impôts levés par les groupements + compensations fiscales (pour les établissements à TPU) – dépenses de transfert (subventions, participations, contingents et reversements aux communes...).

D'autres motivations plus complexes

Pourtant, le mouvement semble bien enclenché et les créations de nouvelles structures ne sont pas interrompues, bien au contraire. Les motivations, alors que les élus considèrent de plus en plus l'intercommunalité comme inéluctable, paraissent aujourd'hui plus complexes. Les bourgs-centres cherchent à associer dans leur sillage le plus grand nombre de communes périphériques (Arpajon et Meaux en 2003, Étampes, Rambouillet et Provins en 2004...). D'autres préfèrent former leurs propres projets plutôt que d'être à l'avenir associés à une structure qu'ils n'auraient pas choisie (Val-de-Seine, Entre Juine et Renarde, Contrée d'Ablis-Portes des Yvelines...). Ainsi, le «modèle défensif» demeure. Sur les territoires qui font l'objet de tensions foncières (pourtour des villes nouvelles, zones de transition entre les espaces urbain et rural...), l'intercommunalité peut

⁽²⁾ Des garanties de 3^e et 4^e années (période de présence du groupement dans la même catégorie fiscale) ont par exemple été instaurées en 2003 pour les communautés d'agglomération. La baisse potentielle de la DGF est ainsi plafonnée à respectivement 95 % et 90 % du montant perçu l'année antérieure, contre 80 % au titre du régime antérieur.

constituer un bastion de résistance à la périurbanisation et la défense de l'environnement est une dimension clef du projet intercommunal (Val d'Yerres, Plateau Briard...). Au contraire, dans le cas des parcs naturels régionaux, la création d'un groupement est un moyen d'échapper aux contraintes qui pèsent sur le développement local (Val-de-Viosne, Vallée du Sausseron). Les enjeux économiques sont, le plus souvent, déterminants. Sur les zones bien dotées, en termes de bases de taxe professionnelle en particulier, les négociations préalables à la constitution ou à l'extension de structures (plateau de Saclay, projets des pôles de Marcoussis, d'Orly-Rungis, zone de la Croix Verte) sont loin d'être simples. L'intercommunalité est aussi un outil pour conforter une volonté de positionnement concurrentiel (Pays de Meaux).

Bien des exemples d'intercommunalités, récentes ou plus anciennes, montrent ainsi que les structures se constituent sur des lieux où se cristallisent des tensions de natures diverses (politiques, économiques, foncières...).

Périmètres et compétences ne sont pas stabilisés

L'année 2003 se caractérise également par l'importance des modifications structurelles qui affectent les établissements déjà créés. Les transformations de nature juridique se poursuivent au rythme de deux ou trois par an, avec l'apparition de communautés d'agglomération issues de SAN ou de communautés de communes (Seine-Essonne et Plateau de Saclay en 2002, Saint-Quentin-en-Yvelines, Cergy-Pontoise et Val et Forêt en 2003).

Fait plus nouveau, un grand nombre de groupements connaît une modification de périmètre et surtout de compétences. Ainsi, au cours de l'année 2003, un groupement sur quatre a étendu ses compétences et près de un sur cinq a modifié son territoire. Ces mouvements traduisent sans doute la maturation de certains projets qui nécessitent le transfert de nouvelles attributions. Ces ajustements révèlent également, de façon moins positive, la précipitation avec laquelle se constitue le tissu intercommunal et l'absence de lisibilité de certaines stratégies locales. Ainsi, la moitié des groupements créés au 1^{er}

janvier 2003 a connu une modification de son périmètre au cours de la même année. Inversement, la moitié des modifications de périmètres intervenues en 2003 concerne des groupements créés l'année précédente.

Ajustements des territoires

En 2003, cinq communautés d'agglomération (Évry-Centre Essonne, Hauts-de-Bievre, Plateau de Saclay, Val d'Orge et Val et Forêt) et sept communautés de communes ont opéré un ajustement de leur territoire avec l'accueil de nouvelles communes membres, quelquefois issues d'un groupement voisin. Le cas du Pays provinois est intéressant, avec la constitution, autour de la ville-centre, d'un vaste territoire de vingt-cinq communes, dont huit font suite à la dissolution de la Gerbe (en 2003 également) et une à son retrait de CEDRE-Briard. Ce cas pourrait faire école en Île-de-France, où certaines intercommunalités trop exiguës n'ont pas atteint leur taille critique et manquent de moyens. Toutefois, depuis juillet 2002, les préfets n'ont plus le pouvoir d'imposer un élargissement autoritaire de périmètre. De plus, les efforts de ceux d'entre eux qui œuvrent pour des intercommunalités

Nombre de groupements à fiscalité propre en Île-de-France, population et nombre de communes regroupées

Données au 01/01/2004	Population			Nombre de communes			Nombre de groupements (7)
	Total (1)	Pop. regroupée (2)	Regroupée en % (3) = (2)/(1)	Total (4)	Communes regroupées (5)	Regroupées en % (6) = (5)/(4)	
Paris	2 125 246		0 %	1		0%	
Hauts-de-Seine	1 428 881	429 845	30 %	36	12	33%	3
Seine-Saint-Denis	1 382 861	324 627	23 %	40	9	23%	2
Val-de-Marne	1 227 250	540 553	44 %	47	26	55%	6
Petite couronne	4 038 992	1 295 025	32 %	123	47	38%	11
Seine-et-Marne	1 193 767	778 412	65 %	514	330	64%	34
Yvelines	1 354 304	432 374	32 %	262	59	23%	7
Essonne	1 134 238	865 388	76 %	196	133	68%	15
Val-d'Oise	1 105 464	677 829	61 %	185	108	58%	12
Grande couronne	4 787 773	2 754 003	58 %	1 157	630	54%	68
Île-de-France	10 952 011	4 049 028	37 %	1 281	677	53%	79
Île-de-France hors Paris	8 826 765	4 049 028	46 %	1 280	677	53%	79

**Les groupements
à fiscalité propre
d'Île-de-France**

élargies ne semblent pas porter leurs fruits : absence de majorité qualifiée pour certains arrêtés de périmètre, affaire déboutée devant le tribunal administratif (Plateau du Vexin)... Les futures extensions de territoire, dissolutions et fusions entre établissements intercommunaux devraient à l'avenir reposer principalement sur les initiatives prises par les élus. La procédure de fusion n'est pas, il est vrai, chose aisée, dans l'attente d'une loi actuellement en projet.

Cependant, la taille des groupements d'Île-de-France a eu tendance à s'accroître, depuis 1999, avec la constitution de structures plus urbaines (32 555 habitants par groupement en moyenne en 1999, 52 979 en 2003). En 2004, un léger recul (51 354 habitants en moyenne) peut être noté, lié à la création de nombreuses structures semi-rurales. Parmi les treize établissements créés au 1^{er} janvier 2004, onze comptent moins de 50 000 habitants (cinq sur douze en 2003). Ce tassement ne devrait pas se poursuivre : les intercommunalités en projet recensées dépassent la moyenne de 53 000 habitants. En revanche, le nombre de communes membres n'a pas beaucoup varié entre 1999 et 2004 (8 communes en moyenne par groupement et 8,2 pour les intercommunalités en projet en 2004).

Extensions de compétences

Les attributions intercommunales les plus remaniées au cours de l'année 2003 sont relatives aux blocs de compétences optionnels et facultatifs. Les déchets des ménages (collecte et traitement) prennent la tête du classement des nouvelles actions dont se sont dotés les groupements en cours d'année. Il faut rappeler que cette

mission présente un intérêt financier avec la majoration de DGF qu'elle procure. L'adoption de la compétence, une fois le groupement constitué, peut être liée aux délais nécessités par les ajustements juridiques (transformation des syndicats de déchets en syndicats mixtes pour l'accueil, parmi les membres, de la catégorie intercommunale; retrait des communes membres préalable à l'adhésion des structures intercommunales...). L'ajout de compétences en matière de voirie (signalisation, éclairage, nettoyage...) et, dans une moindre mesure, d'eau, d'environnement ou d'équipements complète le tableau. Pour ce qui concerne les compétences facultatives, les transports (personne à mobilité réduite, voyageurs...) demeurent une préoccupation intercommunale constante. Citons aussi les aires d'accueil pour les gens du voyage ou les activités sociales (aide ménagère, jeunes).

Les blocs de compétences obligatoires (aménagement de l'espace et développement économique pour les communautés de communes, auxquels s'ajoutent l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville pour les communautés d'agglomération) sont, en revanche, peu affectés par ces ajustements. Sauf s'ils préparent un changement de catégorie juridique, comme dans le cas de Val et Forêt (passage en communauté d'agglomération pour 2004). Quelques exceptions toutefois, avec les droits de préemption dans le cadre de zones d'activités économiques, de schémas d'urbanisme ou de programmes locaux de l'habitat pour certaines communautés de communes.

Ces extensions de compétences préfigurent des changements plus structu-

rels qui pourraient intervenir au cours des années à venir, avec, pour les grosses agglomérations, la prise de compétences issues des projets de loi de décentralisation (habitat notamment).



Pour en savoir plus

Les groupements à fiscalité propre d'Île-de-France, CDC-IAURIF, 2004.

L'intercommunalité en Île-de-France : quelle mise en œuvre des compétences ? Des principes à la pratique, IAURIF, 2004.

Intercommunalité, vers une couverture complète du territoire, bilan au 1^{er} janvier 2004, ministère de l'Intérieur, DGCL, 2004.

Les collectivités locales en chiffres, ministère de l'Intérieur, DGCL, 2004.

Les finances des collectivités locales en 2003, Observatoire des finances locales, rapport présenté en juin 2003 par Joël Bourdin, sénateur, ministère de l'Intérieur, DGCL.

Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2002, ministère de l'Intérieur, DGCL, 2004.

À consulter

Le site Internet de l'IAURIF : www.iaurif.org

Le site Internet de la direction générale des Collectivités locales, ministère de l'Intérieur : www.dgcl.interieur.gouv.fr