

## Panorama financier des intercommunalités à fiscalité propre d'Île-de-France



photo : M.-A. Parfiter

**Au terme du premier mandat municipal postérieur à la loi Chevènement ayant réformé l'intercommunalité, quelles sont les spécificités financières des intercommunalités franciliennes par rapport aux données nationales ?**

À l'heure où les intercommunalités franciliennes sont attendues pour la mise en œuvre des politiques nationales et régionales (Sdrif, pacte pour l'emploi et le développement économique...) ou pour leur contribution à la structuration de l'agglomération parisienne (Paris Métropole), les données de l'observatoire fiscal et financier AdCF-Dexia, de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) sont précieuses.

### Des intercommunalités à caractère urbain

En 2009, l'Île-de-France compte 106 intercommunalités à fiscalité propre, dont 33 communautés d'agglomération (CA) et 4 syndicats d'agglomération nouvelle (San), contre 103 structures en 2006, dernière année disponible pour les données financières<sup>(1)</sup>. Trois communautés ont été créées depuis cette date : la CA du Mont Valérien (regroupant Rueil-Malmaison et Suresnes) instaurée au 1<sup>er</sup> janvier 2009, la CA d'Europ'Essonne (2007) et la commu-

nauté de communes (CC) Le Bourget Drancy<sup>(2)</sup> (2007). En 2009, trois CC ont également adopté le statut de CA (Portes de l'Essonne, Deux Rives de la Seine, Marne et Chantieraine). De 2006 à 2008, la progression du nombre de structures intercommunales au niveau national est principalement liée à des créations franciliennes.

Le potentiel de regroupement reste important dans notre région (62 % de la population francilienne hors Paris est couverte, 50 % avec Paris, contre 87,2 % pour l'ensemble de la France en 2009). L'intercommunalité d'Île-de-France représente, depuis 2006, 4 % du nombre de groupements et 10 % de la population regroupée au niveau national. Ainsi, 5,8 millions de Franciliens (5,4 en 2006) résident en 2009

dans une commune membre d'un groupement à fiscalité propre (recensement de 2006).

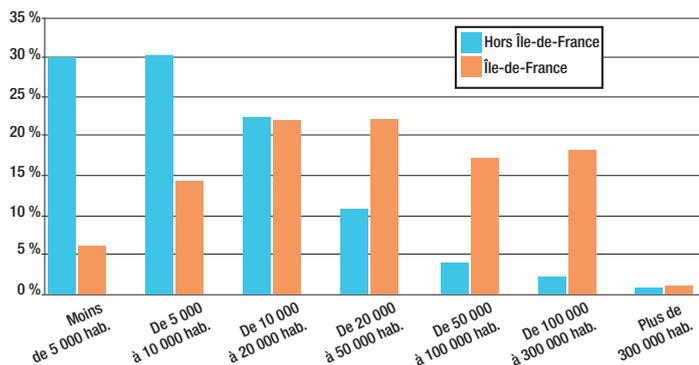
Les CA (qui comptent plus de 50 000 habitants) concentrent 65 % de la population intercommunale francilienne en 2009, pour une taille démographique moyenne de 113 000 habitants (120 000 au niveau national). Les CC franciliennes sont plus peuplées que celles du reste de la France (25 938 habitants, contre 11 426 en moyenne).

Ces données, qui mettent en relief le caractère urbain de l'intercommunalité francilienne, expliquent aussi certaines de ses spécificités financières. Ainsi, en Île-de-France, les établissements dotés de la taxe professionnelle unique (TPU), obligatoire pour les CA, sont largement représentés (62 % en 2008, contre 44 % pour les autres régions). Néanmoins, l'Île-de-France, où aucune communauté urbaine n'est implantée, n'accueille qu'une structure de plus de 300 000 habitants. Il s'agit de la CA de Plaine Commune, qui devrait être rejointe, d'ici 2010, par une seconde CA (issue de la fusion d'Arc de Seine et de Val de Seine au sud-ouest de Paris).

Par ailleurs, les communautés d'Île-de-France se caractérisent par le faible nombre de communes regroupées (25 % des groupements ont moins de 5 communes contre 8 % pour le reste de la France).

(1) Comptes administratifs de 2006 (analyse hors budgets annexes) et fichiers de la DGF en 2007.  
(2) Renommée CC de l'Aéroport du Bourget après l'adhésion de Dugny (2009).

## Répartition des intercommunalités à fiscalité propre selon leur population (2006)



Source : AdCF

Enfin, elles sont de formation plus récente que les communautés des autres régions, même si toutes les générations sont représentées.

### Le poids des budgets

Au niveau national, les intercommunalités à fiscalité propre représentent, en 2006, 12 % des dépenses des collectivités et près de 21 % des dépenses du secteur communal (communes et intercommunalités réunies). En Île-de-France, leur volume financier est de 3,8 Md d'euros en 2006 (hors reversements fiscaux), soit 10 % de l'ensemble national. Les CA représentent 74 % de cette masse (2,9 Md d'euros) suivies des CC (713 M), puis des San (279 M d'euros)<sup>(3)</sup>. Quelques structures comme les CA de Plaine Commune, Plaine Centrale du Val-de-Marne et les anciens San de Cergy-Pontoise et de Saint-Quentin-en-Yvelines y occupent une place de premier ordre.

Les dépenses d'équipement sont pour l'ensemble des groupements intercommunaux d'Île-de-France de 553 M d'euros (hors dette). Les CA et les San concentrent 90 % de ce montant, tandis que les CC ne pèsent que 10 %.

### Un niveau d'interventions courantes proche de la moyenne nationale

Les recettes de gestion moyennes des CA franciliennes (334 € par habitant, après reversement aux communes des attributions de compensation et de la dotation de solidarité communautaire), sont très proches de celles des autres régions (329 € par

habitant). Cet indicateur permet de mesurer les ressources effectives dont disposent les groupements pour financer leurs interventions courantes, une fois déduit le montant des recettes fiscales qui ne font que transiter par leurs budgets et s'équilibrent en dépense et en ressource. Pour les CC d'Île-de-France, le niveau moyen des recettes de gestion est légèrement inférieur au niveau national (respectivement 201 €, contre 223 € par habitant). Depuis plusieurs années, la progression des recettes de gestion se tasse au niveau régional et national. Elle s'établit, à périmètre constant, à +4,4 % en 2006, contre +5 % en 2005 et +7 % en 2004 pour toutes les CA que compte la France. Ce ralentissement s'explique par une moindre progression des recettes fiscales et une stagnation des concours de l'État.

De même, les dépenses réelles de fonctionnement nettes de reversements des groupements d'Île-de-France (490 € pour les CA, 267 € pour les CC) sont sensiblement égales aux moyennes nationales (498 € pour les CA, 257 € pour les CC). Elles atteignent au total 2,2 Md d'euros. Elles sont composées de charges de gestion courantes (56 % pour les CA, 65 % pour les CC) et de charges de personnel (respectivement 17 % et 12 %), dont la part demeure modeste, malgré une hausse progressive liée à la mise en œuvre des compétences communautaires. À titre de comparaison, cette part est d'environ

50 % pour les communes. Les intérêts de la dette pèsent peu. Les communautés franciliennes paraissent d'ailleurs, fin 2008, peu concernées par les emprunts structurés à risque.

Au total, en 2006, la situation financière des groupements de communes d'Île-de-France est assez comparable à celles des groupements des autres régions : la capacité d'autofinancement se maintient, en raison d'une relative maîtrise des dépenses de gestion et d'une croissance des recettes de gestion légèrement supérieure à celle des dépenses.

### Des spécificités fiscales

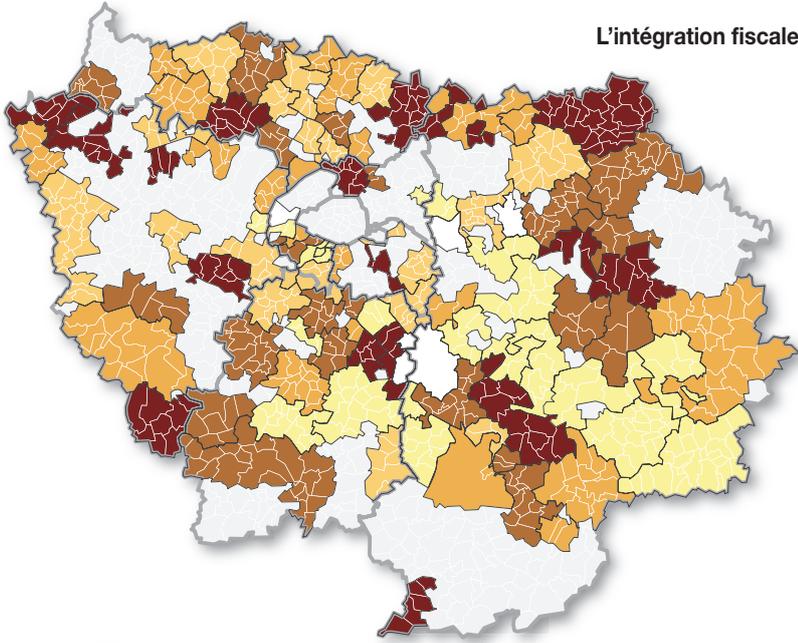
Les reversements fiscaux correspondent en grande partie à des attributions de compensation obligatoires pour les établissements ayant recours à la TPU, mais facultatives pour les autres. Les reversements des CC d'Île-de-France sont nettement supérieurs à ceux des autres CC, en raison de transferts de compétences en général moins importants dans notre région ou de quelques situations fiscales exceptionnelles, à proximité de sites économiques de premier plan (aéroport de Roissy par exemple). Toutefois, moins de 50 % des CC les pratiquent, ce qui correspond à peu près à la part des CC ayant opté pour la TPU. En revanche, les reversements des CA d'Île-de-France s'avèrent, en moyenne, un peu moins élevés que ceux de leurs homologues de province.

Si le produit fiscal (après reversement) est d'un niveau comparable pour les CA, qu'elles soient situées en Île-de-France ou en dehors de la région (respectivement 49 € et 43 € par habitant), il est plus faible pour les CC franciliennes (46 € contre 64 € hors Île-de-France). Les avantages fiscaux, partiellement compensés, accordés notamment aux redevables de la taxe professionnelle (TP) ont conduit à une érosion des recettes fiscales des groupements (-6 % entre 2001 et 2006 pour l'ensemble de la France, à population constante).

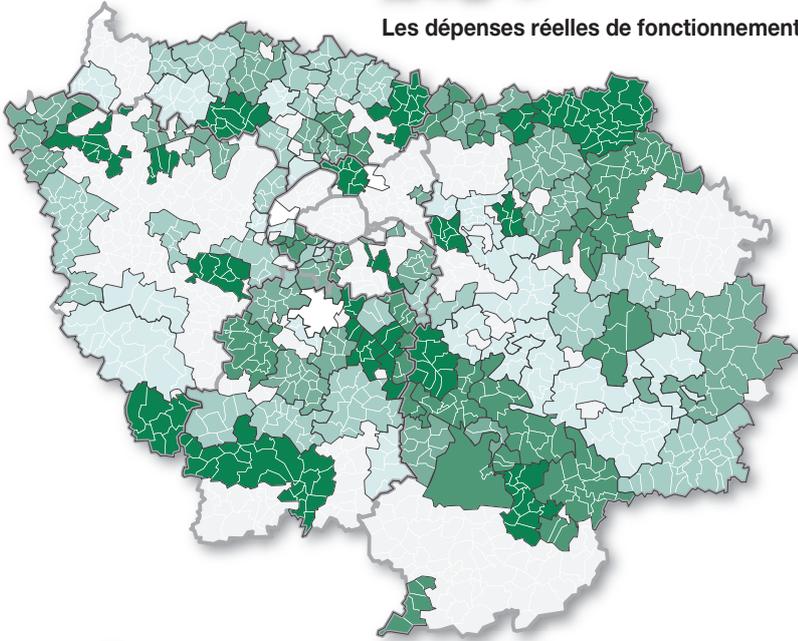
L'intégration fiscale des groupements d'Île-de-France est inférieure de 10 points aux autres régions (médiane de 21 % en Île-de-France pour 31 % ailleurs). Cette faiblesse est partagée par les CA et les CC. Elle est toutefois compensée dans les recettes fiscales par le niveau plus élevé du potentiel fiscal des intercommunalités d'Île-de-France, traduisant la richesse économique de la région capitale (323 € par habitant, contre 274 € pour le reste du territoire). De très nombreuses disparités, selon les caractéristiques d'activité et de richesse des communautés, existent au-delà de cette situation générale. La situation des CA d'Île-de-France, dont le potentiel fiscal n'est, en général, pas plus élevé que celui des autres régions, est, par exemple, nettement moins favorable que celle des CC. Cela souligne la dégradation de leur pouvoir fiscal, qui apparaît plus encore si l'on en déduit la dotation de compensation « part salaires » qui y est comptabilisée. En effet, l'ancienne fraction de la TP portant sur les salaires, devenue une dotation additionnelle à la dotation globale de fonctionnement (DGF) est nettement plus importante pour les structures franciliennes (130 € par habitant contre 100 € pour les CA des autres régions). La structure de la base de TP avant la suppression de la part salaire pour les communautés de la région capitale cumulant une masse salariale et des niveaux de salaires élevés explique ces écarts. En petite couronne et dans les Yvelines, les bases de TP étaient ainsi composées, avant la réforme, de 40 % à 45 % de salaires (contre 34 % au niveau national). Autres particularités des communautés franciliennes, les recettes des taxes d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), qui reflètent davantage les coûts réels en Île-de-France, ont un niveau plus élevé.

(3) La région Île-de-France regroupe quatre des six San. Ces groupements qui ont vocation à évoluer sur le plan institutionnel ont des profils financiers très atypiques. Pour cette raison, ils sont peu évoqués ici.

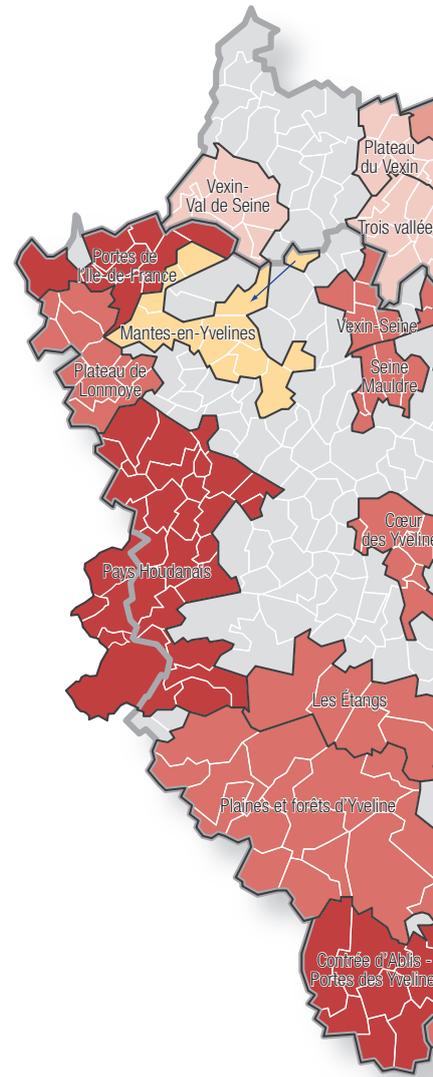
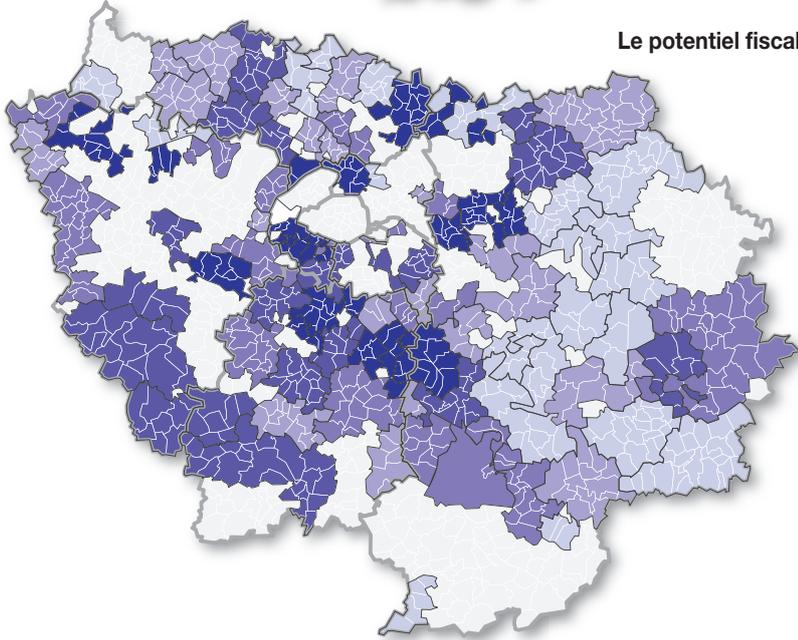
### L'intégration fiscale



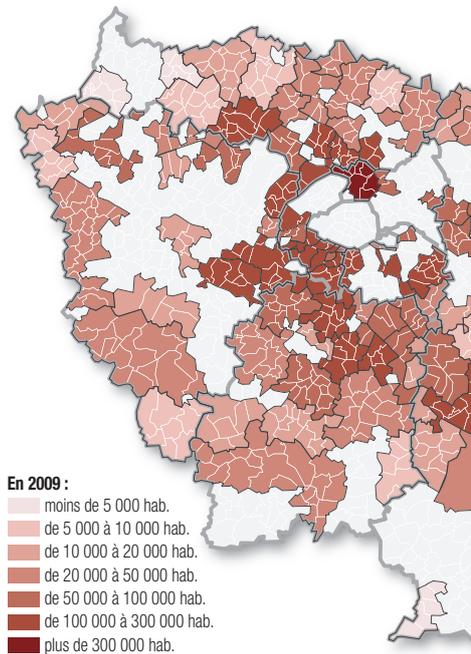
### Les dépenses réelles de fonctionnement



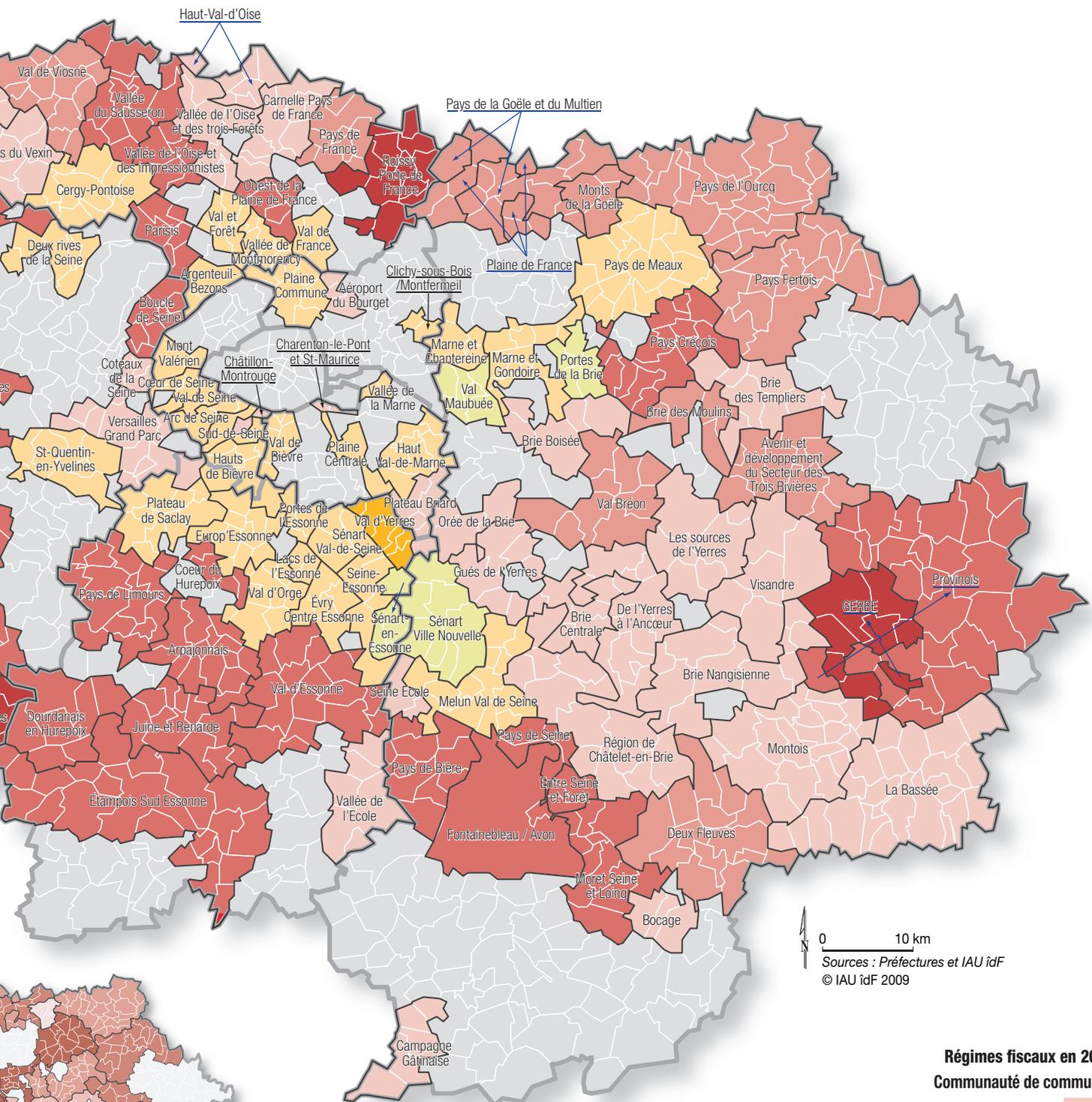
### Le potentiel fiscal



### La population



## Les intercommunalités à fiscalité propre d'Île-de-France en 2009



0 10 km  
Sources : Préfectures et IAU îdF  
© IAU îdF 2009

### Régimes fiscaux en 2008

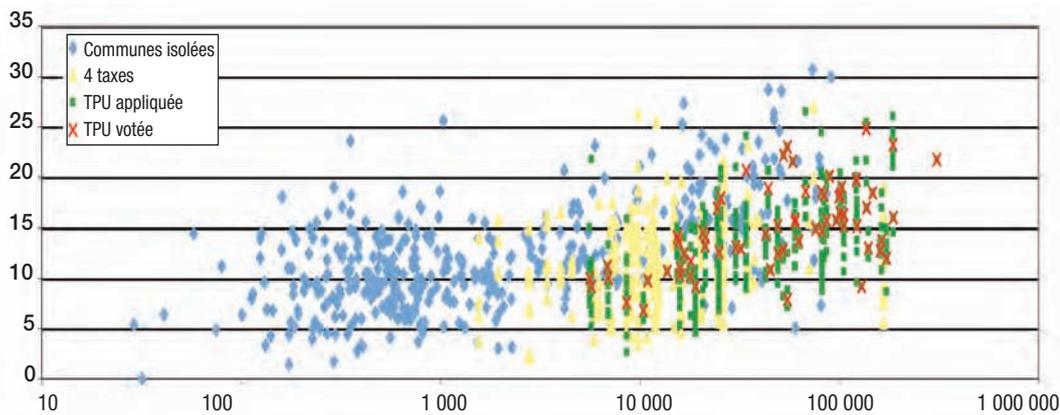
- Communauté de communes**
- Taxes additionnelles
  - TP de zone
  - TP unique
  - Fiscalité mixte
- Communauté d'agglomération**
- TP unique
  - Fiscalité mixte
- San**
- TP unique
- discontinuité territoriale →

Classement par ordre croissant	Coefficient d'intégration fiscale en % (DGF 2007)	Dépenses réelles de fonctionnement hors reversements de fiscalité en €/hab. (2006)	Potentiel fiscal en €/hab. (DGF 2007)
Premier quintile (de 0 % à 20 %)	0-10	12-89	61-101
Deuxième quintile (de 20 % à 40 %)	11-19	90-140	102-136
Troisième quintile (de 40 % à 60 %)	20-24	141-192	137-210
Quatrième quintile (de 60 % à 80 %)	25-29	193-300	211-336
Cinquième quintile (de 80 % à 100 %)	30-52	301-1 125	337-1 373

**Exemple de lecture :** La communauté d'agglomération du Pays de Meaux, qui appartient à la tranche démographique de 50 000 à 100 000 habitants, relève du deuxième quintile des EPCI à fiscalité propre d'Île-de-France pour son intégration fiscale (CIF), du troisième quintile pour ses dépenses réelles de fonctionnement par habitant (hors reversements fiscaux) et du quatrième quintile pour son potentiel fiscal par habitant.

0 10 km  
Sources : Ministère de l'Intérieur (DGCL), AdCF, IAU îdF

## Régime fiscal et taux de TP du secteur communal en Île-de-France (2007)



Échelle logarithmique. Chaque point représente une commune d'Île-de-France, avec en ordonnées le taux de TP atteint (communes et/ou intercommunalités) et en abscisses la population intercommunale (ou communale pour les communes isolées).

Source : ministère de l'Intérieur (DGCL), IAU idF

Les équipements y sont, par ailleurs, plus récents et plus modernes. En revanche, le poste « autres recettes » est nettement moins important, du fait de la présence de grands syndicats (le Stif pour les transports, syndicats d'eau et d'assainissement, déchets...) qui captent une partie des compétences directement depuis les communes et les recettes tarifaires associées.

Alors que, sur le plan national, les dépenses d'équipement des EPCI progressent en 2006, les ratios en euros par habitant témoignent d'un effort d'équipement moins important pour les communautés franciliennes (128 € contre 157 € pour les autres régions). Cette particularité des groupements franciliens est encore plus nette pour les CC. La relative jeunesse des communautés en Île-de-France, leur degré d'intégration plus modeste, la présence de syndicats intervenant sur les équipements structurants constituent les principaux facteurs d'explication, pour cette avant-dernière année avant les élections, qui est traditionnellement propice aux investissements. Dans le cadre du plan de relance annoncé fin 2008, les intercommunalités sont appelées à participer à l'effort national, en investissant plus dès 2009. Toutefois elles ne bénéficient, contrairement aux collectivités territoriales, d'aucun avantage financier (fonds de compensation de la TVA inchangé).

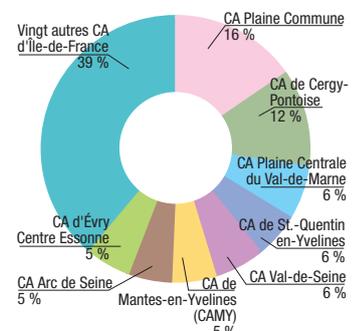
### Harmonisation fiscale et répartition des bases de TP

Le graphique qui présente les taux de TP du secteur communal francilien (communes et intercommunalités) souligne leur disparité. Leur niveau croît notamment en fonction de la population, en raison de services rendus plus importants en zone urbaine. Les points extrêmes (taux de TP très hauts ou très bas) relèvent en général de communes isolées ou d'intercommunalités ayant opté pour le régime des taxes additionnelles. Pour les EPCI dotés de la TPU, les taux appliqués aux entreprises augmentent chaque année dans les communes où ils étaient les plus bas, tandis qu'ils baissent dans les autres, de façon à converger sur tout le territoire vers le taux de TPU

voté par l'intercommunalité. Les taux de TPU votés correspondent donc aux taux qui seront atteints au terme des processus d'harmonisation (douze ans maximum), hors effet des variations de taux qui pourraient être décidées ultérieurement. Ce nuage de points, dont le profil est assez aplati, souligne la réduction des écarts de taux qui est opérée dans le cadre des EPCI à TPU. En général, cette résorption est d'autant plus sensible que le nombre de communes intégrées dans l'EPCI est élevé. Toutefois, l'harmonisation fiscale passe aussi par une meilleure répartition des potentiels fiscaux. Question centrale en Île-de-France, l'objectif intercommunal d'associer des « communes riches » et des « communes pauvres » au sein

d'un espace de solidarité n'est pas souvent atteint. L'organisation intercommunale francilienne est-elle perfectible ? Sans doute des fusions ou extensions de périmètre favorisent-elles le partage de richesses exceptionnelles, lorsqu'elles sont très locales (zone de Courtabœuf par exemple). De plus, l'achèvement du maillage intercommunal pourrait permettre d'inclure des « territoires riches » jusqu'à présent isolés (Enghien-les-Bains, Vélizy par exemple) ou de partager à l'échelle intercommunale des pôles de richesse (Boucle Nord des Hauts-de-Seine, secteur d'Orly). Pour des raisons historiques, richesse ou pauvreté sont diffusées sur de vastes secteurs de l'agglomération parisienne, avec une opposition sud-ouest/nord-est. La solidarité financière exercée par les intercommunalités, même élargies, doit donc être complétée à une échelle supérieure, comme

### Dépenses totales des CA franciliennes hors dette et hors reversements fiscaux (2006)



Source : AdCF

### Des réformes de la taxe professionnelle qui visent à sa suppression par l'État

Depuis 1999, l'État a mis en œuvre différentes réformes de la taxe professionnelle (TP) : suppression progressive de la part salaires des bases (1999-2003), réduction de 40 % des bases recettes de TP acquittée par les micro-entreprises (2002-2005), dégrèvement pour investissements nouveaux (2004, prorogé jusqu'à fin 2009) et plafonnement de la TP à 3,5 % de la valeur ajoutée des entreprises, à compter de 2007. Les EPCI à fiscalité propre constituent la strate administrative locale la plus touchée par ces réformes, parce que leurs ressources de fonctionnement sont très liées à la TP. Elles en forment, au niveau national, 52 % du total (hors reversements et y compris dotation de compensation part salaires). Ces mesures ont eu pour effet de transformer des ressources fiscales qui pouvaient s'avérer dynamiques, en cas de croissance spontanée de la matière imposable ou de hausse des taux, en dotations d'État dont l'indexation est de moins en moins favorable (évolution des prix pour 2008 et 2009). Les collectivités supportent également le coût des hausses de taux décidées par elles postérieurement au plafonnement de la TP. Quelques EPCI d'Île-de-France (Plaine Commune, Deux Fleuves et Roissy Portes de France...), qui concentrent de surcroît sur leur territoire des entreprises capitalistes fortement touchées par la réforme (industrie, transports, énergie...), subissent de lourdes pertes. La suppression de la TP sur la totalité des investissements productifs, assortie de compensations financières, est annoncée pour 2010. La révision générale des valeurs locatives, dont la dernière remonte à quarante ans, serait aussi d'actualité. Neuf associations d'élus ont exprimé, en février 2009, leur inquiétude face à ces réformes. Elles demandent que soit maintenu le lien fiscal entre entreprises et territoires.

celle de l'agglomération parisienne tout entière ou, mieux encore, de l'Île-de-France. Des dispositifs existent déjà, comme le fonds de solidarité de la région d'Île-de-France, qui pourrait être renforcé.

### Contraintes budgétaires et marges de manœuvre financières

Bien que leur capacité d'autofinancement se maintienne, les marges de manœuvre financières des groupements restent cependant très étroites, du fait de leur dépendance à l'évolution de leurs recettes fiscales de plus en plus contraintes (faible évolution des bases, levier fiscal sur la TP amputé par les réformes) et des dotations versées par l'État toisées sous l'inflation. Cette dépendance semble accrue pour les communautés franciliennes, du fait, notamment, de l'importance de la dotation de compensation sur la part salaire.

### Quelles pistes pour l'intercommunalité ?

L'amélioration de l'intégration fiscale, qui pourrait passer par de nouvelles mutualisations de services entre intercommunalités et communes membres, est sans doute le levier le plus puissant dont elles pourraient faire usage, de même que la recherche d'économies d'échelle sur des périmètres élargis. D'autres marges de manœuvre existent encore, comme l'instauration d'une fiscalité mixte (cinq communautés y recourent en Île-de-France) ou la modulation des TEOM.

Les propositions de réforme des structures administratives (comité « Balladur ») et le projet de modernisation de la démocratie locale (projet de loi « Marleix ») en 2009, constituent également des pistes qui pourraient modifier les conditions d'exercice de l'intercommunalité.

Claire Delpech (AdCF)  
Agnès Parnaix (IAU idF) ■

### Recettes de gestion (2006)

(en €/hab.)	CA		CC	
	ÎdF	Hors ÎdF	ÎdF	Hors ÎdF
Produit fiscal après reversement	49	43	46	64
Dotation de compensation part salaires	130	100	43	32
TEOM	84	78	92	53
Dotation d'intercommunalité	41	43	13	27
Autres recettes	29	64	7	47
<b>Total après reversements</b>	<b>334</b>	<b>329</b>	<b>201</b>	<b>223</b>

Source : AdCF

### Dépenses réelles d'investissement hors emprunts (2006)

(en €/hab.)	ÎdF	Hors ÎdF	Total
Communautés d'agglomération	128	157	152
San	385	547	447
Communautés de communes	32	87	84
Communautés urbaines	-	353	353
<b>Total</b>	<b>107</b>	<b>148</b>	<b>144</b>

Source : AdCF

### Glossaire

**CIF** : le coefficient d'intégration fiscale est le rapport entre la fiscalité intercommunale et celle, levée sur son territoire, de l'ensemble du secteur communal (communes et intercommunalité). Exemple : pour 1 € versé par les contribuables, 30 centimes sont destinés au groupement lorsque le CIF est de 0,3. Le CIF augmente quand la part de la fiscalité reversée aux communes diminue.

**Compensations fiscales** : dotations versées par l'État aux collectivités, en contrepartie de mesures législatives ayant pour effet d'entraîner une réduction des bases fiscales locales. Dotation de compensation « part salaires », au sein de la dotation générale de fonctionnement (DGF). Autres dotations de compensation, dont la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

**DGF** : dotation générale de fonctionnement, principal concours de fonctionnement versé par l'État aux collectivités territoriales.

Dotation d'intercommunalité (au sein de la DGF) : attribuée aux EPCI à fiscalité propre en fonction de leurs population, potentiel fiscal et CIF (dotations de base et de péréquation).

**EPCI à fiscalité propre** : établissement public de coopération intercommunale doté du régime des quatre taxes (taxe d'habitation, foncier bâti, non bâti, taxe professionnelle) ou de la taxe professionnelle unique. Quatre catégories : communauté d'agglomération (CA), communauté de communes (CC), communauté urbaine (CU), syndicat d'agglomération nouvelle (San).

**Potentiel fiscal** : indicateur de la richesse fiscale théorique (bases fiscales brutes multipliées par les taux moyens nationaux), qui gomme les inégalités de recettes fiscales liées aux disparités des taux votés pour les quatre taxes (ou pour la TPU). Il est augmenté de la dotation de compensation de la suppression de la part salaires des bases de TP.

**Produit fiscal** : produit des 4 taxes pour les EPCI à fiscalité propre dotés du régime fiscal des taxes additionnelles. Produit de la taxe professionnelle pour les EPCI à fiscalité propre dotés de la TPU. Autres recettes fiscales.

**Reversements fiscaux** : ici, reversements des groupements à leurs communes membres. Attribution de compensation, obligatoire pour les groupements ayant opté pour la TPU (recettes de TP diminuées du coût net des charges transférées par les communes). Dotation de solidarité communautaire, facultative (versée sur critères de population, de potentiel fiscal, de charges, de croissance des bases de TP).

### Pour en savoir plus

- *Annuaire financier et fiscal des agglomérations, comptes administratifs 2006*, AdCF-Dexia, 2008.
- Site Internet de l'IAU Île-de-France : [www.iau-idf.fr/lile-de-france/organisation-territoriale/les-intercommunalites.html](http://www.iau-idf.fr/lile-de-france/organisation-territoriale/les-intercommunalites.html)  
<http://www.iau-idf.fr/nos-etudes/themes/theme/intercommunalite-1.html>
- Sur le site Internet du ministère de l'Intérieur ([www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr)) : *Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2006*, DGCL, document PDF mis en ligne en août 2008.  
*Bilan statistique de l'intercommunalité au 1<sup>er</sup> janvier 2009*, documents PDF mis en ligne en janvier 2009.
- *Rapport de la commission « Scenarii pour la métropole : Paris-Île-de-France »*, présidée par Jean-Paul Planchou, Crif, avril 2008.

#### Directeur de la publication

François Dugeny

#### Directrice de la communication

Corinne Guillemot

#### Responsable des éditions

Frédéric Theulé

#### Rédactrice en chef

Marie-Anne Portier

#### Maquette

Claudine Lhoste-Rouaud

#### Cartographie

Jean-Eudes Tillot

#### Diffusion par abonnement

76 € les 40 numéros (sur deux ans)

#### Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

[www.iau-idf.fr](http://www.iau-idf.fr)

#### Librairie d'Île-de-France

15, rue Falguière 75015 Paris

Tél. : 01 77 49 77 40

ISSN 1967 - 2144