

BIS N° 50

L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE EN 2006

Au 1^{er} janvier 2006, on compte 2 573 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (communauté d'agglomération, communauté urbaine, communauté de communes et syndicat d'agglomération nouvelle), regroupant 32 913 communes, soit 53,3 millions d'habitants. Près de 90 % des communes françaises et 85,5 % de la population¹ sont désormais membres d'un EPCI à fiscalité propre.

La généralisation de la taxe professionnelle unique (TPU) s'est poursuivie en 2005. Les EPCI à TPU regroupent, au 1^{er} janvier 2006, 40,9 millions d'habitants, soit les trois quarts de la population totale regroupée.

Au-delà de ce succès quantitatif, et dans le cadre juridique rénové issu de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le défi principal réside désormais dans la rationalisation et la clarification tant des structures que de leur fonctionnement et de leur rôle envers les administrés. Dans le cadre de la procédure simplifiée instituée par cette loi, quatre fusions d'EPCI ont été recensées en 2005.

Les groupements de communes à fiscalité propre en 2006

Au 1^{er} janvier 2006, le nombre total de groupements de communes à fiscalité propre s'élève à 2 573, ce qui correspond à 49 EPCI à fiscalité propre de plus que l'an passé.

Ainsi, 54 EPCI se sont créés, 35 se sont transformés (un a changé de nature juridique, et 34 ont changé de mode de financement), 7 ont fusionné entre eux pour créer 4 nouveaux EPCI, et 2 ont été dissous au cours de l'année 2005. Parmi ces créations, la majorité sont des communautés de communes (CC): 31 à fiscalité additionnelle, 22 à taxe professionnelle unique (TPU).

Le ralentissement du rythme de création de nouveaux EPCI (le taux de progression de + 1,9 % est le plus bas depuis 2000) **s'explique par le niveau déjà élevé de couverture du territoire national** désormais atteint par des structures intercommunales. Les particularités des régions restant à couvrir interviennent aussi : il s'agit de l'Île-de-France ou de zones rurales à faible densité démographique et disposant de ressources fiscales limitées.

Le ralentissement touche également les communautés d'agglomération (CA), avec la création *ex-nihilo* d'une seule CA.

Compte tenu des 162 communautés d'agglomération déjà existantes et de la transformation d'une communauté de communes, le nombre total de CA est passé à 164.

Si les créations d'EPCI à fiscalité propre concernent en premier lieu des groupements à fiscalité additionnelle, le choix de la taxe professionnelle unique se fait majoritairement à l'occasion de transformations. 97 %

des transformations intervenues en 2005 correspondent à des passages de la fiscalité additionnelle à la TPU. Elles portent ainsi à 1 161 le nombre de groupements percevant la taxe professionnelle unique contre 1 103 l'année précédente.

Les adhésions de nouvelles communes à des EPCI préexistants représentent également un nombre significatif. À titre d'exemple, 125 communes ont adhéré à des communautés de communes, alors que seulement 13 se sont retirées de cette catégorie de groupement. Quant aux communautés d'agglomération créées avant 2005, elles ont enregistré 29 adhésions de communes et aucun retrait de communes.

La taille moyenne des EPCI à fiscalité propre, toutes catégories juridiques confondues, a sensiblement augmenté de 1999 à 2006 passant de 11 à près de 13 communes.

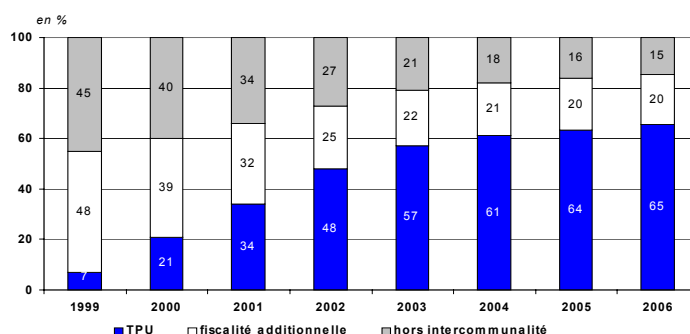
Sur les 3 771 communes non encore regroupées au sein d'un EPCI à fiscalité propre (hors Paris) et qui représentent 6,9 millions d'habitants, 417 sont situées en Île-de-France et regroupent près de 3,8 millions d'habitants. En 2005, 87 communes d'Île-de-France (soit 17 % des communes non encore regroupées de cette région) ont intégré un EPCI à fiscalité propre. Compte tenu du dynamisme de l'intercommunalité à fiscalité propre dans cette région, l'effectif des communes isolées devrait encore diminuer au cours des prochaines années.

Enfin, sur toute la France, 72 % des communes encore isolées sont de petite taille et comptent moins de 700 habitants.

Répartition des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2006

Type d'EPCI	Nombre d'EPCI	Nombre de communes regroupées	Population en millions d'habitants
CU	14	356	6,2
CA	164	2 788	20,7
CC	2 389	29 735	26,1
SAN	6	34	0,4
Total	2 573	32 913	53,3
Dont à TPU	1 161	15 130	40,9

Répartition de la population selon la fiscalité de l'EPCI d'appartenance de 1999 à 2005 (France entière)



¹ Dans tout le document, la population correspond à la population totale au recensement de 1999 corrigée des recensements complémentaires, le cas échéant.

Les disparités régionales

Les dynamiques intercommunales s'avèrent différentes selon les régions.

Dans 18 des 22 régions métropolitaines, plus de 90 % de la population est regroupée au sein d'EPCI à fiscalité propre, cette proportion dépasse même la barre des 95 % dans 11 d'entre elles. Les régions Nord-Pas-de-Calais, Bretagne et Pays de la Loire, l'axe Limoges - Clermont-Ferrand - Lyon, ainsi que les côtes atlantiques et méditerranéennes se distinguent par une très forte couverture en EPCI à TPU. Les dynamiques de création les plus importantes se rencontrent en Rhône Alpes (+ 12 EPCI), Île-de-France (+ 10) et Midi-Pyrénées (+ 8).

La région Île-de-France connaît une situation particulière de rattrapage en matière d'intercommunalité.

L'intercommunalité à fiscalité propre ne représente encore que 47,1 % de la population francilienne (soit 5,2 millions d'habitants) et 58,3 % de cette population hors Paris, mais elle poursuit son implantation rapide et à grande échelle. Au 1^{er} janvier 2006, on recense en Île-de-France 103 EPCI à fiscalité propre, contre 79 en 2004 et 93 en 2005. La région Île-de-France regroupe à elle seule 28 communautés d'agglomération, et enregistre la seule création ex-nihilo d'une communauté d'agglomération intervenue en 2005. Cette progression est d'autant plus remarquable que la définition de périmètres pertinents reste difficile en petite couronne, compte tenu de la densité du foncier bâti et du fait de la préexistence de grands syndicats en charge des principaux services publics (eau, assainissement, ordures ménagères...).

La taxe professionnelle unique

La généralisation de la taxe professionnelle unique (TPU) se poursuit.

Depuis 1999, le nombre de groupements à TPU a été multiplié par 10.

Le nombre de communes concernées par le régime fiscal de la taxe professionnelle unique progresse encore en passant de 14 404 à 15 130 en 2006.

Le nombre d'habitants concernés par ce régime fiscal particulièrement intégré ne cesse d'augmenter. Il est désormais de **40,9 millions d'habitants** (soit 65 % de la population) en augmentation de plus de 1,4 millions. La

cohésion des EPCI l'ayant instauré et les logiques de solidarité entre les communes membres en sont renforcées.

Les CA sont obligatoirement à TPU, encouragées par la loi du 12 juillet 1999. 11 CU sur 14 ont aujourd'hui opté pour le régime de la TPU.

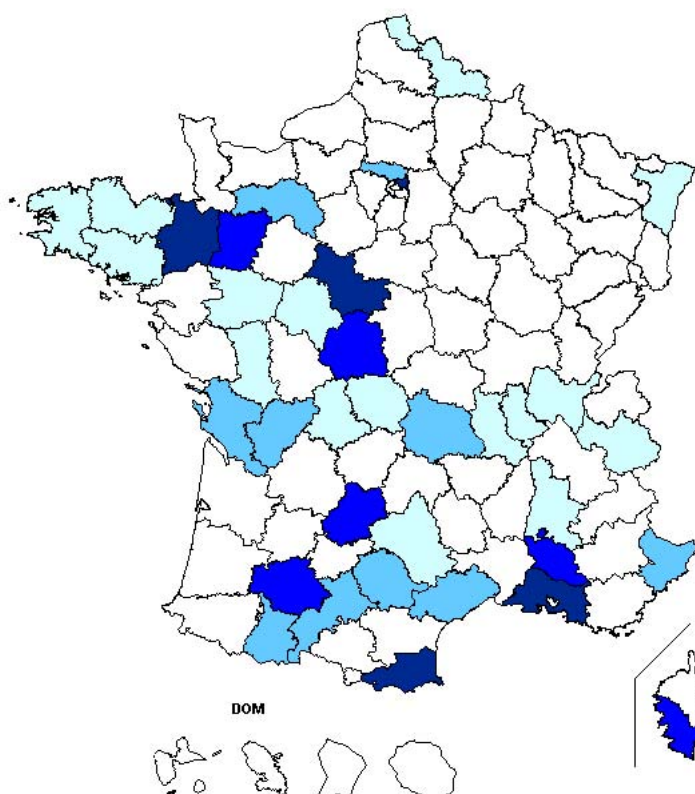
Par ailleurs, le nombre de communautés de communes à TPU a plus que quadruplé entre 2000 et 2006 en passant de 236 à 980. 58 nouveaux EPCI ont opté pour la TPU en 2005, portant leur nombre à **1 161 EPCI regroupant les trois quarts de la population en intercommunalité**. Cette tendance confirme les progrès de l'intégration fiscale associée à l'intercommunalité.

La TPU depuis 1999

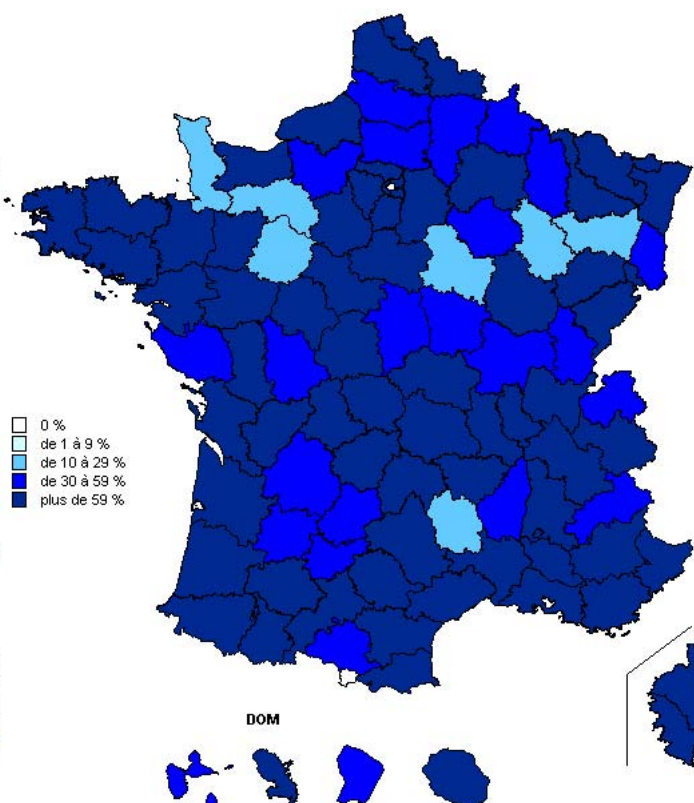
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de groupements	111	306	511	745	934	1 028	1 103	1 161
Nombre de communes	1 058	3 289	5 728	9 161	11 958	13 362	14 404	15 130
Population totale regroupée	4 248 627	13 160 490	20 714 339	29 689 634	35 364 452	37 753 421	39 461 624	40 873 368

Part de la population des EPCI à TPU par rapport à la population de l'ensemble des EPCI à fiscalité propre

Au 1er janvier 1999



Au 1er janvier 2006



L'intercommunalité en milieu urbain

L'INSEE a élaboré, en métropole seulement, un zonage fondé non seulement sur la continuité du bâti mais encore sur les flux de déplacement domicile-travail.

Il permet de distinguer les pôles urbains, les communes péri-urbaines et l'espace à dominante rurale. Le tableau ci-dessous répartit les communes appartenant à un groupement à fiscalité propre selon cette typologie.

De 1993 à 1999, l'intercommunalité s'était surtout développée dans le milieu rural. Les petites communes ont été

nombreuses à se structurer en communautés de communes. Avec la loi du 12 juillet 1999, les communes situées en milieu urbain se sont engagées à leur tour, dans les communautés d'agglomération. Ainsi, au 1^{er} janvier 2006, les communes situées dans un pôle urbain ou péri-urbaines (ce qui constitue l'aire urbaine) sont proportionnellement plus regroupées dans un EPCI à fiscalité propre (91,3 % et 90,9 %) que les communes situées en milieu rural (88,5 %).

Répartition par type de zonage des communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2006

Nombre de communes appartenant à :	CA	CU	CC	SAN	Total (1)	Total métropole (2)	Poids dans l'ensemble (1)/(2)	Poids dans l'ensemble au 01/01/05
pôle urbain	1 268	272	1 276	19	2 835	3 104	91,3 %	89,7 %
péri-urbain	1 344	83	12 136	14	13 577	14 933	90,9 %	89,2 %
espace à dominante rurale	141	1	16 271	1	16 414	18 544	88,5 %	86,9 %
Total	2 753	356	29 683	34	32 826	36 581	89,7 %	88,1 %

En créant un nouveau type de groupement, la communauté d'agglomération, un des objectifs de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 était de favoriser la mise en commun des produits de la taxe professionnelle en milieu urbain.

Une aire urbaine² de plus de 50 000 habitants contenant une ville-centre d'au moins 15 000 habitants caractérise le milieu urbain. La loi a pour objectif de favoriser sa structuration en communauté d'agglomération (CA) ou en communauté urbaine (CU) pour celles de plus de 500 000 habitants.

Au 1^{er} janvier 2006, plus de 72 % de la population des aires urbaines de plus de 50 000 habitants (hors Paris) se trouve dans une commune appartenant à une CA ou une CU.

Au total, sur les 141 aires urbaines remplissant les conditions démographiques pour pouvoir être transformées en CA ou en CU, 120 abritent déjà cette forme d'intercommunalité. Parmi elles, 68 aires ont un taux de couverture supérieur à 75 %.

Restent encore 20 aires urbaines (hors Paris) de plus de 50 000 habitants dont la commune centre n'appartient pas à une CA.

Population en milieu urbain couverte par une CA ou une CU

	Au 1 ^{er} janvier 2000			Au 1 ^{er} janvier 2006		
	Population couverte par une CA ou une CU	Population totale	Taux de pop. couverte par une CA ou une CU	Population couverte par une CA ou une CU	Population totale	Taux de pop. couverte par une CA ou une CU
Aires urbaines de plus de 50 000 hab. (hors Paris)	9 987 235	29 493 996	34,0 %	21 619 189	29 925 943	72,2 %

Intercommunalité : une dynamique renforcée dans un cadre juridique rénové

Le maillage du territoire par les EPCI étant en voie d'achèvement, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a introduit des dispositions visant à approfondir l'intercommunalité et simplifier son fonctionnement.

Elle autorise ainsi les EPCI à exercer certaines des compétences des départements et des régions et à gérer les aides à la pierre ; les présidents d'EPCI peuvent se voir confier certaines attributions de polices spécifiques.

La loi a également posé les bases d'une phase nouvelle, plus qualitative, destinée à faciliter l'évolution des structures de coopération qu'il s'agisse de leur transformation ou de leur fusion.

Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre délégué aux collectivités territoriales, par une circulaire du 23 novembre 2005, ont

d'ores et déjà engagé les Préfets à **contribuer au renouvellement des pratiques, dans le sens de la clarification et de la rationalisation des structures, de leur fonctionnement et de leur rôle envers les administrés.**

Ainsi, **la rationalisation des périmètres doit être favorisée par l'élaboration, dans chaque département, d'un schéma d'orientation de l'intercommunalité,** qui doit recenser les évolutions souhaitables de la carte intercommunale (notamment fusions de structures, élargissements de périmètres et transformation des syndicats mixtes en EPCI à fiscalité propre).

De plus, la clarification des relations entre les communes et les groupements doit être recherchée.

La répartition de l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2006

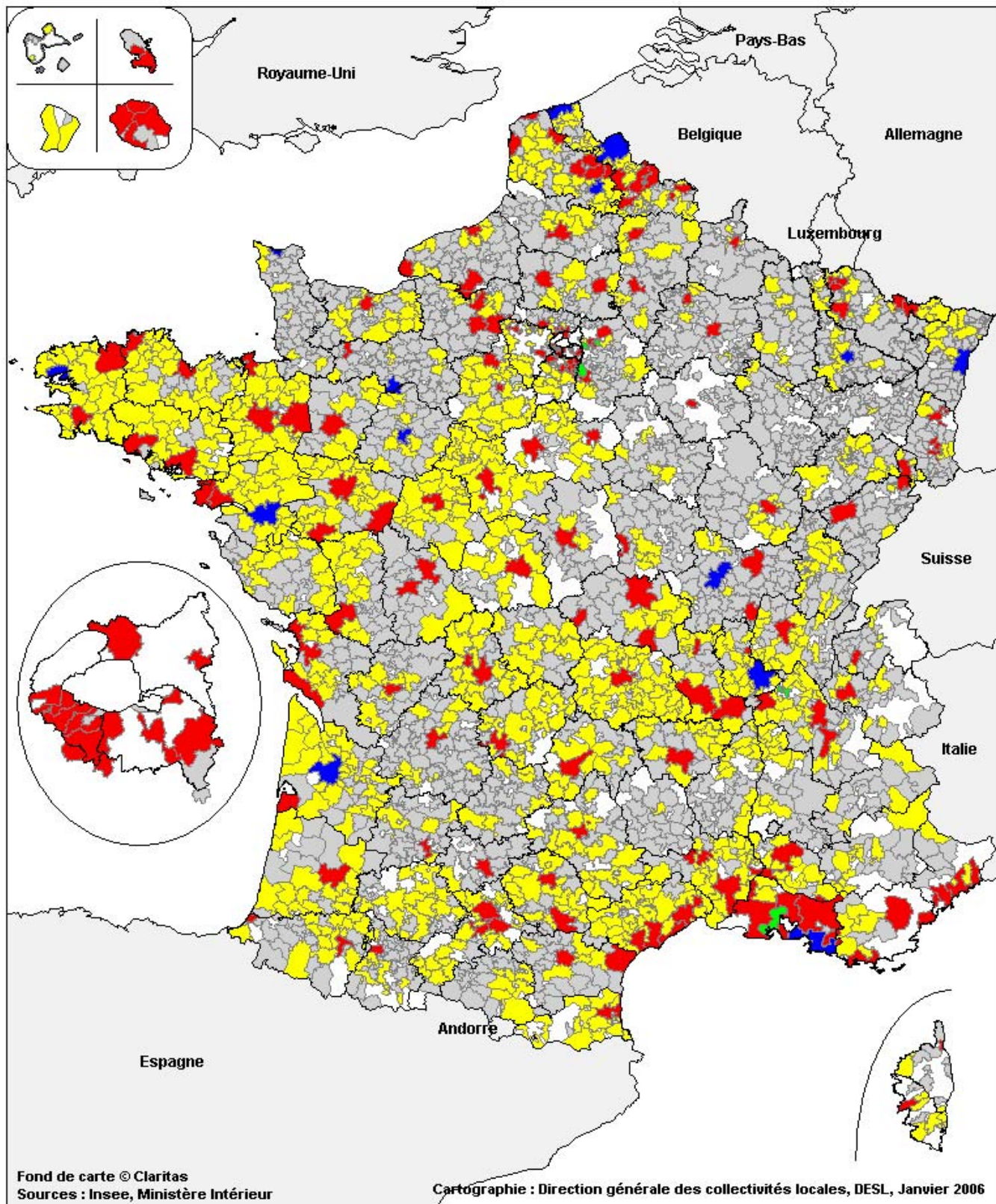
	Moyenne		Médiane		les Minima* par nature juridique		les Maxima* par nature juridique	
	population totale	nb de communes	population totale	nb de communes	le plus petit EPCI en population totale	le plus petit EPCI en nb de communes	le plus grand EPCI en population totale	le plus grand EPCI en nb de communes
CU	444 263	25	243 129	14	53 082	5	1 190 514	85
CA	126 097	17	69 776	15	29 468	2	605 388	59
CC	10 916	13	7 497	11	172	2	163 698	128
SAN	59 536	6	65 604	6	15 111	4	98 327	8

* Pour les CU, les CA et les CC, le plus petit (grand) EPCI en population totale et le plus petit (grand) EPCI en nombre de communes ne sont pas les mêmes EPCI. Pour les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), il s'agit du même EPCI.

² L'aire urbaine (définie par l'INSEE) est un ensemble d'un seul tenant et sans enclave constitué par un pôle urbain (unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois) et une couronne périurbaine composée de communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente possédant un emploi travaille dans le reste de l'aire.

Carte de l'intercommunalité à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2006

2 573 EPCI,
32 913 communes, soit 89 % des communes,
53 334 933 habitants, soit 85 % de la population française.



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

Des statistiques et des cartes sur les EPCI au 1^{er} janvier 2006 sont disponibles sur le site Internet de la DGCL, rubrique « Données chiffrées ». Vous y trouverez également la composition communale des groupements à fiscalité propre.