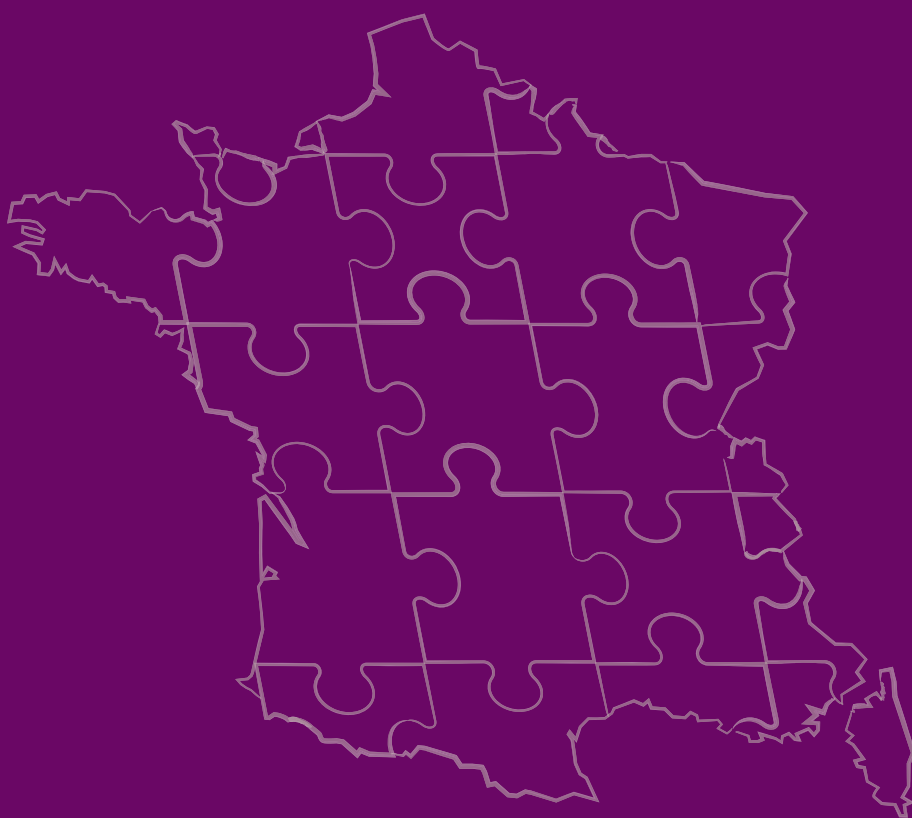




# Nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux

Janvier 2013  
AdCF



**Étude AdCF**



# Sommaire

<b>Avant-propos</b>	<b>4</b>
<b>Introduction et éléments de méthodologie</b>	<b>5</b>
<b>I – Les ressources d’origine fiscale</b>	<b>9</b>
Présentation	
1.1 - Le niveau de ressources fiscales	12
1.2 - Les ressources fiscales de la communauté dans l'ensemble intercommunal	14
1.3 - Les impôts sur les ménages	18
1.4 - Les impôts sur les entreprises	20
1.5 - La situation spécifique de l'Île-de-France	22
<b>II – Potentiel fiscal et potentiel financier des ensembles intercommunaux</b>	<b>25</b>
Présentation	
2.1 - Le potentiel financier agrégé et le potentiel fiscal territorial	28
2.2 - Le PFIA, niveau et pouvoir de taux des territoires	32
2.3 - La contribution de la communauté au PFIA au sein de l'ensemble intercommunal	34
<b>III – Les disparités</b>	<b>37</b>
Présentation	
3.1 - Les disparités entre ensembles intercommunaux	40
3.2 - Les disparités de richesse internes aux ensembles intercommunaux	42
<b>IV – Prospective</b>	<b>45</b>
Présentation	
4.1 - La construction d’une typologie fiscale et financière	48
4.2 - Le contexte de dynamique socio-économique d’ensemble	52
4.3 - Les espaces intercommunaux et l’évolution des dotations de l’État	54
4.4 - Les incidences de la revalorisation des valeurs locatives	56
<b>Conclusion</b>	<b>60</b>

# Avant-propos

**Daniel Delaveau**

*Président de l'AdCF,  
président de Rennes Métropole*



La réforme de la taxe professionnelle a bouleversé en profondeur les ressources des collectivités du bloc communal. Les territoires industriels qui disposaient d'une taxe professionnelle abondante et à la croissance dynamique ont vu leurs ressources fiscales se transformer en compensations gelées. À l'opposé, d'autres territoires ont connu un élargissement de leur assiette fiscale qui devrait leur être profitable pour les années à venir. Enfin, pour la grande majorité des communautés, la réforme s'est traduite par un poids plus important de la fiscalité « ménages » au sein de leur panier fiscal, par une diversification de la fiscalité « entreprises » (CFE, CVAE, IFER, TASCOM...).

Derrière ce paysage rapidement brossé se trouvent en réalité des situations très variées. C'est pour dresser un bilan de ces transformations, mais également pour en mesurer toutes les implications, que l'AdCF a demandé au Lab'URBA et à deux universitaires investies de ces questions de dresser un panorama de cette « nouvelle géographie fiscale et financière ».

Comment se répartissent les différentes ressources fiscales entre ensembles intercommunaux à l'échelle du territoire national ? Quelle est la part de la fiscalité revenant aux communautés au sein des ensembles intercommunaux ? Quelle place respective occupent la fiscalité sur les ménages et la fiscalité sur les entreprises dans les territoires ? Quels sont les nouveaux équilibres entre dotations, ressources fiscales avec pouvoir de taux et fiscalité sans pouvoir de taux ?

Pour répondre à ces questions il a été choisi de privilégier une approche visuelle sous forme de cartes dont la clé de lecture est identique pour la quasi totalité de l'ouvrage afin de faciliter la comparaison d'une thématique à l'autre. Ce traitement cartographique permet d'identifier facilement des profils de territoires dont les situations sont identiques ou opposées. Par ailleurs, en adoptant la nouvelle unité de mesure proposée par le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), l'étude se positionne à l'échelle des ensembles intercommunaux, analysant la place respective de la communauté et de ses communes membres.

La mise en perspective des différentes situations fiscales et financières conduit les auteurs à regrouper les territoires en différents profils : territoires périurbains à caractère principalement résidentiel situés au pourtour des grandes agglomérations où la fiscalité sur les ménages domine ; territoires ruraux situés à l'écart des grandes métropoles, à l'attractivité déclinante largement dépendants des dotations ; territoires riches sur le plan fiscal avec une orientation productive marquée...

Au-delà du constat, les travaux réalisés ouvrent également de nombreuses pistes de réflexion prospective portant sur l'évolution du panier de ressources et des équilibres financiers des communautés à moyen et à long terme. Ainsi l'étude permet-elle d'évaluer le degré de sensibilité des ressources des communautés et de leurs communes membres à une baisse des dotations ou encore à la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Quelles seront, aujourd'hui et dans l'avenir, les marges de manœuvre des communautés pour faire face aux tensions qui ne manqueront d'apparaître, en cette période de budgets très contraints ?

Cette « nouvelle géographie » met aussi en lumière les enjeux de solidarité qui se profilent entre les territoires intercommunaux, mais également à l'intérieur des territoires.

Alors que des réformes institutionnelle et financière se préparent dans le cadre de la nouvelle étape de décentralisation, ces travaux sont destinés aux acteurs locaux et nationaux, responsables politiques et administratifs, impliqués dans l'organisation publique locale et son évolution.

Nous espérons qu'ils contribueront à éclairer leurs choix.

# Introduction et éléments de méthodologie

## Objectifs

La période récente a été marquée par plusieurs modifications substantielles du panier de ressources des communes et communautés : la réforme de la taxe professionnelle et les dispositions fiscales associées, l'instauration d'une péréquation horizontale reposant sur une prise en compte intégrée des ensembles intercommunaux. Ces évolutions, dont il est encore difficile de mesurer les implications, sont porteuses d'enjeux de premier plan pour l'évolution de l'intercommunalité. Les questions qui se posent ont trait à la capacité des ensembles intercommunaux, en fonction de leur configuration propre concernant leur situation institutionnelle, urbaine, socio-économique, fiscale et financière..., à faire face et à s'adapter à cette nouvelle donne.

Face au besoin de connaissances dans le domaine, inédit du fait de la conjonction d'une multitude de changements, ce document livre des visions du paysage émergent. Il dresse un état des lieux, à grands traits, de l'existant, tout en étant particulièrement attentif à la portée des disparités à l'œuvre dans l'univers composite de l'intercommunalité. De façon concrète, pour comprendre ce dépaysement, une démarche progressive est adoptée depuis l'établissement d'un état des lieux des fondamentaux actuels jusqu'à la construction de visions prospectives autour de différents points sensibles.

Une première partie est dédiée à un panorama des produits d'origine fiscale des ensembles intercommunaux, envisagés d'un triple point de vue : leur niveau, leur répartition entre communautés et communes membres et leur provenance (ménages/entreprises). Dans une seconde partie, l'accent est mis sur les ressources potentielles, qu'elles soient fiscales ou financières, et sur les marges de manœuvre sous-jacentes. Les disparités entre ensembles intercommunaux et en leur sein même sont abordées dans une troisième partie ; la mise en œuvre de la péréquation horizontale invite tout particulièrement à se pencher sur cette question. Une vision synthétique rassemble les éléments d'observation et sert de fondement à un exercice de nature plus prospective, présenté dans la quatrième partie. Au final, des conclusions sont établies, au regard de dimensions centrales de l'action publique intercommunale : quels enjeux en termes de cohésion territoriale, d'équité sociale et de marges de manœuvre pour les politiques, dans un contexte différencié d'incertitudes face à l'évolution des ressources ?

Les contenus s'articulent avec des informations quantitatives, soutenues par des tableaux, des graphiques et des productions cartographiques.

## Éléments de méthode

Trois lignes directrices d'ordre méthodologique président aux explorations conduites :

- **L'exhaustivité** : tous les ensembles intercommunaux, à l'exclusion de ceux de création trop récente ou dont le régime fiscal a récemment changé (ou encore qui ne sont pas renseignés à un titre ou à un autre, sont retenus) ;
- **Une vision d'ensemble** : la priorité est accordée à des ordres de grandeur, pour la construction d'un point de vue d'ensemble dépassant les particularités individuelles. La mobilisation et le croisement de sources diverses (DGFiP, DGCL, AdCF, Insee...) issues de modes d'élaboration différents (des simulations, la collection de données exécutées...) sont cohérents avec ce type d'approche ; des considérations trop spécifiées seraient moins fiables ;
- **Des déclinaisons par sous-ensembles** : la taille démographique (à partir d'un découpage en six strates démographiques), le régime fiscal et des focalisations sur des types de territoires particuliers (les zones touristiques, les grandes métropoles, les bassins industriels, l'Île-de-France, les grandes agglomérations tertiaires et les territoires ruraux à partir d'un échantillon représenté par les communautés de Haute-Marne et de la Creuse) nuancent le panorama d'ensemble en offrant des éclairages illustratifs.

## ■ Les données d'ensemble : structures en jeu

Tableau A - Communautés existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2011 et retenues pour cette étude

Nature et régime fiscal	Nombre de communautés
Communautés de communes à fiscalité additionnelle (CC FA)	826
Communautés de communes à fiscalité additionnelle avec fiscalité de zone (CC FA/FPZ)	439
Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (CC FPU)	1 117
Communautés d'agglomération à fiscalité professionnelle unique (CA FPU)	183
Communautés urbaines	16
SAN	5
<b>Ensemble</b>	<b>2 586</b>

Sources : d'après DGCL

## ■ Les données d'ensemble : volumes en jeu

Tableau B - Les volumes financiers en jeu, 2010, en millions d'euros

	Communautés	Communes	Ensemble intercommunal
<b>Produits d'origine fiscale</b>			
Taxe d'habitation	5 400	10 328	15 729
Foncier bâti	671	12 224	12 894
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	4 412	502	4 915
Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	2 710	320	3 030
TEOM ou REOM	3 999	338	4 337
Autres (prélèvement TASCOT, IFR)	764	146	910
<b>Ensemble</b>	<b>17 956</b>	<b>23 859</b>	<b>41 815</b>
GIR (compensation de réforme de la TP)	332	- 242	90
DCRTP (compensation de réforme de la TP)	949	28	977
<b>Reversements des communautés vers les communes</b>			
Reversements fiscaux (attributions de compensation, fonds de concours, dotations de solidarité)	- 8 066		- 8 066
Attributions négatives		- 133	- 133
<b>Dotations</b>			
Dotation forfaitaire des communes hors compensation de la part salaires		10 197	10 197
Dotation de compensation de la part salaires	4 540	415	4 955

Sources : Calcul des auteurs d'après DGFIP, DGCL et AdCF

Ce tableau présente les ordres de grandeur des principaux agrégats fiscaux et financiers sur lesquels les explorations sont conduites. Les montants peuvent présenter des écarts avec les statistiques officielles du fait de l'hétérogénéité des sources, de la non-mise à disposition par les administrations détentrices, et de l'exclusion de certaines communautés en raison d'absence ou d'incohérence des données les concernant.

À la période d'élaboration du travail, seules étaient accessibles les informations relatives aux simulations (des conséquences de la réforme de la taxe professionnelle), et non les montants effectifs notifiés à chaque collectivité.

À noter : à la différence des statistiques officielles, les produits de la taxe d'habitation des départements sont ici tenus comme revenant aux ensembles intercommunaux dès 2010.

## ■ Clés de lecture des cartes, des légendes et des tableaux

Le document accorde une place importante à l'approche cartographique. Pour chaque thème d'analyse sont proposées une ou deux cartes permettant d'apprécier les grandes tendances sur l'ensemble du territoire national. Des zooms sont présentés pour la situation en Île-de-France concernant certaines thématiques.

De façon à permettre la comparaison de différentes tendances entre elles, les cartes et les légendes sont le plus souvent construites sur le même principe de distribution et de représentation des données :

- calcul pour chaque thème étudié d'une valeur moyenne rapportée à un indice 100
- calcul pour chaque communauté ou ensemble intercommunal d'une valeur individuelle proportionnelle à cet indice
- répartition des valeurs en cinq classes permettant d'identifier les situations autour de la moyenne et les situations plus extrêmes

Les légendes indiquent, sur une échelle de couleur, la répartition des communautés selon l'intensité de l'indicateur (importance du produit fiscal ménages, poids du potentiel financier...).

Un cartouche spécifique fournit, pour chaque classe, les bornes inférieures et supérieures ainsi que le nombre de communautés concernées.

Certaines cartes sont accompagnées d'un graphique en « cadran ». Ce dernier permet d'identifier le positionnement de chaque communauté ou ensemble intercommunal dans le cadre du croisement de deux variables différentes (part des impôts ménages et poids des valeurs locatives par exemple) et de déterminer des typologies de situations (le plus souvent cinq) représentées sur la carte.

Les cartes représentent l'ensemble du territoire national, y compris les départements d'Outre-Mer. Toutefois, ces derniers connaissent en matière de fiscalité des situations très contrastées et très particulières (niveau de richesse fiscale très faible, niveau de dotation élevé). Ils nécessiteraient à eux seuls une analyse spécifique.

### Exemple - Produit fiscal après compensation de l'ensemble intercommunal : moyenne = indice 100 = 679 €/hab.



Valeur moyenne	679 €/hab.
Indice de dispersion	0,42
Collectivités concernées	Ensemble intercommunal : communes + communautés
Variables utilisées	Produit fiscal 4 taxes + FNGIR + DCRTF

+	133 % - 782 % (137 communautés)
	110 % - 133 % (142 communautés)
	90 % - 110 % (239 communautés)
	66 % - 90 % (566 communautés)
-	8 % - 66 % (1 485 communautés)
	Communes isolées et communautés non renseignées



#### Exemple :

- Un ensemble intercommunal dont le nouveau panier fiscal est égal à 170 €/hab. ;
- La moyenne étant de 679 €/hab., il se voit affecté un indice de 25, soit  $(170 \times 100) / 679$  ;
- Il dispose donc d'un panier fiscal équivalent à 25 % de la moyenne ;
- Il est affecté à la 1<sup>re</sup> classe (la plus faible) mentionnée dans la légende de la carte (8 %-66 %) comme 1 485 autres communautés.

Les légendes présentent, pour chaque classe, les bornes exprimées en pourcentage, établies en fonction de leur écart à la situation moyenne. Une échelle de couleur permet de visualiser rapidement la situation d'un territoire par rapport à des valeurs extrêmes fortes ou faibles. Des éléments complémentaires sont donnés pour apporter un éclairage sur la situation d'un territoire au regard de la moyenne (coefficient de dispersion<sup>1</sup>, nombre de données par classe). Le cartouche de légende explicite les données utilisées pour la construction de la carte. Enfin les tableaux, cartes et graphiques (cadrans) en correspondance ont le même titre.

1. Un coefficient proche de 1 indique une dispersion forte.

# Partie I

## Les ressources d'origine fiscale

# I - Les ressources d'origine fiscale

## ■ Présentation

Les ressources fiscales perçues par les ensembles intercommunaux (communes et communautés) sont l'objet de cette première série de représentations. Le niveau de la ressource, le poids de la communauté dans l'ensemble intercommunal et l'analyse des contributions respectives des différents types de contribuables (ménages et entreprises) sont respectivement représentés, dessinant un portrait en triptyque (Combien ? Pour qui ? Par qui ?) du paysage fiscal des ensembles intercommunaux et de ses différenciations spatiales.

Les prélèvements fiscaux des ensembles intercommunaux considérés représentent une masse financière de l'ordre de 42 milliards d'euros (tableau B) sur lesquels jouent ensuite des effets compensatoires de la réforme fiscale contrastés selon les territoires : Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et Fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR ou GIR). Par la suite, deux mesures du produit fiscal sont distinguées :

- **Produit fiscal avant compensation** = taxe d'habitation + taxe foncière sur les propriétés bâties + taxe foncière sur les propriétés non bâties + contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) + contribution foncière des entreprises (CFE) + taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) + impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).
- **Produit fiscal après compensation** = produit fiscal avant compensation + Fonds national de garantie individuelle (intervenant en positif ou en négatif) + dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, le cas échéant.

L'établissement du rapport entre les deux mesures (**produit fiscal avant compensation / produit fiscal après compensation**) permet de mettre en relief des effets d'élargissement de produits (rapport supérieur à 1) ou, au contraire, des effets de restriction de produits (rapport inférieur à 1), effets liés aux changements d'assiette fiscale locale engendrés par la réforme. Il amène à distinguer les territoires auxquels la réforme fiscale confère à terme une dynamique fiscale élargie (du fait d'un agrandissement de l'assiette), de territoires dont la dynamique se trouve restreinte (du fait du remplacement de l'assiette par une ressource figée).

Les **impôts ménages** sont entendus comme la somme du produit de la taxe d'habitation (TH), du produit de la taxe foncière perçue sur les logements (voir encadré) et du produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Les **impôts entreprises** sont estimés comme la somme de la contribution sur la valeur ajoutée (CVAE), de la contribution foncière des entreprises (CFE), du produit du foncier bâti perçu sur les locaux d'activités (voir encadré), de la TASCOM et de l'IFER.

### Méthode d'estimation du produit foncier bâti ménages et du produit foncier bâti entreprises

Afin d'approcher au mieux la part respective des impôts acquittés par les ménages et de ceux acquittés par les entreprises, il a été procédé à une estimation différenciée pour chaque commune et pour chaque communauté de la part de la taxe foncière sur les propriétés bâties (FB) assise sur les logements et de celle assise sur les locaux d'activités économiques, selon le calcul suivant :

$$\text{Bases brutes FB entreprises} = \text{bases brutes FB} - (\text{bases brutes TH} / 2)$$

$$\text{Produit FB entreprises} = \text{produit FB} \times (\text{bases brutes FB entreprises} / \text{bases brutes FB})$$

$$\text{Produit FB logements} = \text{produit FB} - \text{produit FB entreprises}$$

En moyenne, le produit FB estimé des entreprises pèse pour environ 38 % du produit FB perçu par les ensembles intercommunaux, mais la dispersion entre territoires est très forte. À titre d'exemple, le poids du produit FB entreprises est de l'ordre de 35 % à Rennes, Tours, Montpellier et Nice ; il excède 70 % du produit FB dans la communauté d'agglomération Seine-Défense, le SAN Val d'Europe, ou encore dans les communautés de la Hague ou de Plaine de France (où les exonérations de foncier sur les logements sociaux sont importantes) ; il ne représente que 20 % du produit FB dans des territoires touristiques tels que la communauté d'agglomération de Royan ou encore celle de la presqu'île de Guérande - Atlantique.



## 1.1 - Le niveau de ressources fiscales

Le niveau de ressources fiscales par habitant dont disposent les ensembles intercommunaux offre une grande dispersion autour d'une moyenne s'établissant à 679 €/hab.

Plus de la moitié des territoires (1 485 ensembles intercommunaux) ont des ressources fiscales inférieures d'un tiers à cette moyenne (**carte 1**). Ils sont encore 566 à percevoir un produit fiscal inférieur à 10 % de la moyenne. On observe que la plus grande modestie des moyens est plus souvent présente dans une large partie du nord-est de la France.

À l'opposé, seuls 147 territoires bénéficient d'une ressource supérieure de plus d'un tiers à la moyenne. Il s'agit notamment de territoires accueillant des industries lourdes (vallée de la Seine, communauté d'agglomération de Saint-Nazaire, communauté urbaine de Dunkerque) ou des équipements tels qu'une centrale nucléaire ou des barrages hydroélectriques (plusieurs ensembles intercommunaux des Alpes). Quelques grandes métropoles (Toulouse, Lyon, Nantes) se hissent dans cette classe.

Plus globalement, aux grands centres urbains sont associés des produits fiscaux élevés tandis que le niveau de ressources est moindre dans les territoires de taille démographique plus modeste. Il faut toutefois se garder d'une relation simple, les écarts de ressources fiscales étant particulièrement importants entre les territoires de moins de 10 000 habitants (tableau C). Plus que la taille, le profil territorial apparaît être le facteur le plus discriminant des niveaux de ressources : produit faible dans les territoires ruraux, produit élevé dans les territoires fortement industriels et les grandes agglomérations.

Au final, le niveau de produit fiscal après compensation livre, au lendemain de la réforme, une géographie des produits encore largement imprégnée de celle prévalant avant la suppression de la taxe professionnelle. À terme, sous l'effet de l'évolution des bases et du gel des dotations compensatoires de la réforme, une nouvelle géographie des ressources est en germe.

L'établissement du rapport entre le produit du nouveau panier fiscal avant compensation et le produit compensé offre, en effet, une carte quasiment en décalque par rapport à l'image précédente. La dynamique des ressources fiscales s'établit désormais sur une base élargie pour un grand nombre d'ensembles intercommunaux du nord-est et du sud-ouest, souvent repérés comme présentant les ressources les plus modestes. À l'inverse, les zones fortement industrielles ou à vocation productive (ensembles intercommunaux de la région Rhône-Alpes par exemple) et, dans une moindre mesure, quelques grands centres urbains voient leur base fiscale restreinte par la réforme fiscale. Ainsi sur la **carte 2**, les territoires figurés en rouge disposent après la réforme d'une assiette fiscale élargie, à l'inverse des territoires présentés en grisé.

Enfin, la réforme élargit de manière significative les bases des ensembles intercommunaux littoraux à vocation touristique.

Tableau C - Produit fiscal après compensation & produit fiscal avant compensation / produit fiscal après compensation

Approche par strates démographiques

	Produit fiscal après compensation		Produit fiscal avant compensation / produit fiscal après compensation	
	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Rapport moyen	Coefficient de dispersion
< 10 000 hab.	404	0,60	1,13	0,15
10 000 - 20 000 hab.	481	0,55	1,07	0,14
20 000 - 50 000 hab.	591	0,33	1,02	0,13
50 000 - 100 000 hab.	744	0,38	0,99	0,15
100 000 - 300 000 hab.	789	0,28	0,97	0,13
> 300 000 hab.	924	0,11	0,93	0,07
<b>Ensemble</b>	<b>679</b>	<b>0,42</b>	<b>0,97</b>	<b>0,13</b>

Approche par typologie de territoires

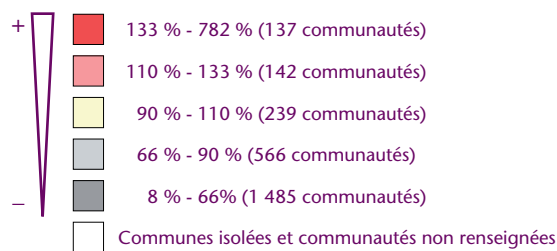
	Produit fiscal après compensation		Produit fiscal avant compensation / produit fiscal après compensation	
	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Rapport moyen	Coefficient de dispersion
Île-de-France : 2 <sup>e</sup> couronne	739	0,33	1,05	0,12
Île-de-France : 1 <sup>re</sup> couronne	827	0,20	1,02	0,09
Fortement industriels	998	0,44	0,76	0,17
Littoral touristique	775	0,23	1,10	0,08
Grandes agglomérations tertiaires	922	0,12	0,92	0,06
Territoires ruraux	462	0,34	1,08	0,15
<b>Ensemble</b>	<b>679</b>	<b>0,42</b>	<b>0,97</b>	<b>0,13</b>

Carte 1 - Produit fiscal de l'ensemble intercommunal après compensation (FNGIR & DC RTP)

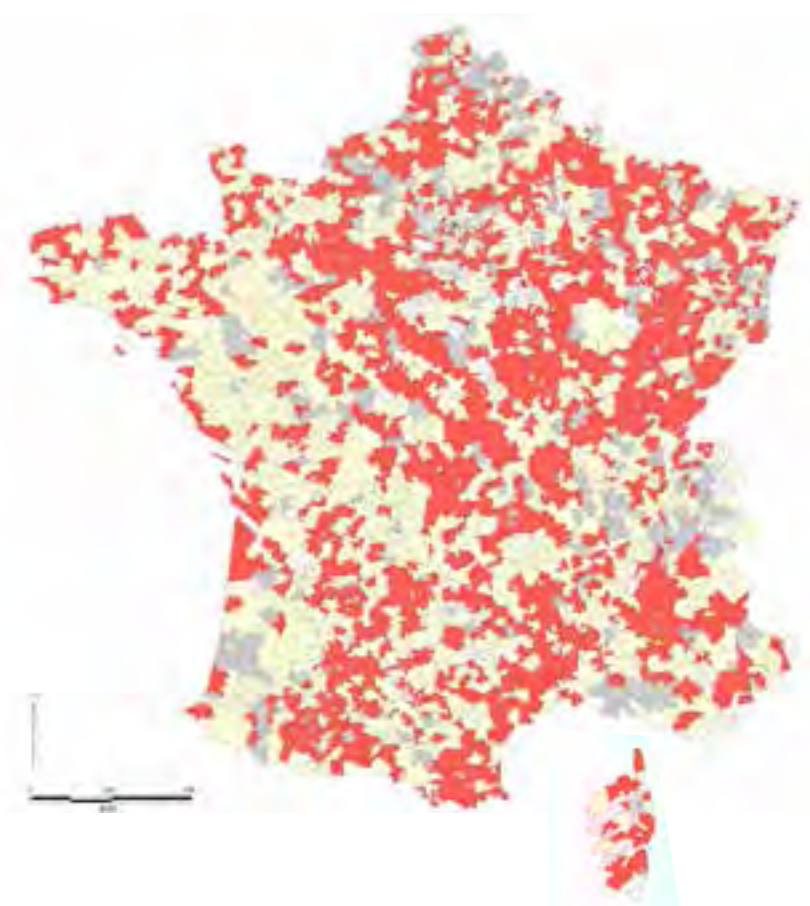


Valeur moyenne	679 €/hab.
Indice de dispersion	0,42
Collectivités concernées	Ensemble intercommunal : communes + communautés
Variables utilisées	Produit fiscal 4 taxes + FNGIR + DC RTP

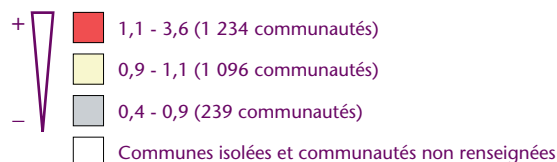
Les valeurs sont exprimées en % de la valeur moyenne (indice 100)



Carte 2 - Rapport entre le produit fiscal avant compensation et le produit fiscal après compensation (FNGIR & DC RTP) pour les ensembles intercommunaux



Valeur moyenne	0,97
Indice de dispersion	0,13
Collectivités concernées	Ensemble intercommunal : communes + communautés
Variables utilisées	Nouveau panier fiscal avant compensation (FNGIR, DC RTP) / nouveau panier fiscal après compensation (FNGIR, DC RTP)



## 1.2 - Les ressources fiscales de la communauté dans l'ensemble intercommunal

Une part prépondérante des ressources fiscales prélevées par les ensembles intercommunaux est à la disposition de l'échelon communal : en moyenne, la ressource prélevée de 679 €/hab. se répartit en 546 €/hab. pour les communes contre 133 €/hab. pour la communauté. Outre les effets de différenciation de la pression fiscale, la répartition entre les deux niveaux est aussi le résultat des versements fiscaux de la communauté vers les communes (et inversement) dont la mesure tient ici compte.

Le niveau de ressource fiscale de la communauté apparaît relativement peu influencé par un effet de taille (de 95 € à 135 €/hab.), à l'exception d'une augmentation significative pour les territoires les plus importants (213 €/hab. pour les plus de 300 000 habitants), comme l'illustre le tableau D. Au demeurant, à taille donnée, la variabilité du niveau de ressources est très grande entre les communautés. Leur situation contraste avec le niveau de ressources des communes qui s'élève avec la taille alors que la dispersion au sein des classes de taille est très faible. L'intercommunalité, saisie à travers son niveau de ressources fiscales, apparaît à cet égard fortement hétérogène.

Les niveaux élevés de ressources fiscales de certaines communautés portent l'héritage des localisations industrielles et de la taxe professionnelle unique (grandes installations industrielles dans la vallée de la Seine ou grands équipements de communautés alpines), mais pas seulement. Ainsi des communautés de territoires ruraux – ou encore de l'Orne – disposent de ressources rapportées à l'habitant importantes au regard des ressources communales **cartes 3 et 4**. On peut y lire le résultat d'arbitrages politiques jouant en faveur d'une intégration fiscale renforcée, intégration fiscale dont la **carte 5** révèle la géographie.

Tableau D - Produit fiscal des communautés et des communes

Approche par strates démographiques

	Communautés		Communes	
	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion
< 10 000 hab.	106	1,26	298	0,65
10 000 - 20 000 hab.	95	1,50	386	0,53
20 000 - 50 000 hab.	106	1,12	486	0,35
50 000 - 100 000 hab.	125	1,69	619	0,33
100 000 - 300 000 hab.	135	1,00	653	0,30
> 300 000 hab.	213	0,51	710	0,15
<b>Ensemble</b>	<b>133</b>	<b>1,13</b>	<b>546</b>	<b>0,42</b>

Approche par typologie de territoires

	Communautés		Communes	
	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion
IDF : 2 <sup>e</sup> couronne	99	1,61	641	0,30
IDF : 1 <sup>re</sup> couronne	166	1,20	661	0,18
Fortement industriels	342	1,03	656	0,36
Littoral touristique	93	0,89	683	0,27
Grandes agglomérations tertiaires	195	0,45	727	0,11
Territoires ruraux	76	0,68	385	0,45
<b>Ensemble</b>	<b>133</b>	<b>1,13</b>	<b>546</b>	<b>0,42</b>

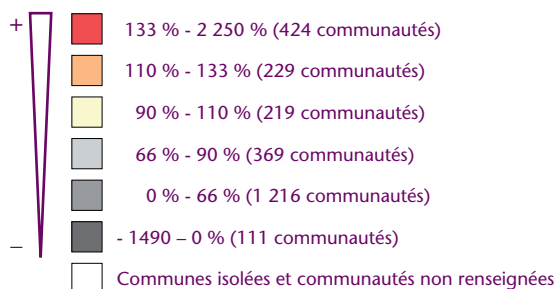


Carte 3 - Produit fiscal des communautés après compensation (FNGIR & DC RTP)  
(déduction faite des versements des communautés aux communes)



Valeur moyenne	133 euros/hab.
Indice de dispersion	1,13
Collectivités concernées	Communautés
Variables utilisées	Nouveau panier fiscal après compensation (FNGIR, DC RTP) moins AC, DSC, fonds de concours

Les valeurs sont exprimées en % de la valeur moyenne (indice 100)



Carte 4 - Produit fiscal des communes après compensation (FNGIR & DC RTP)  
(et après versements des communautés aux communes)



Valeur moyenne	546 euros/hab.
Indice de dispersion	0,42
Collectivités concernées	Communes
Variables utilisées	Nouveau panier fiscal après compensation (FNGIR, DC RTP) plus versements (AC, DSC, fonds de concours)

Les valeurs sont exprimées en % de la valeur moyenne (indice 100)



En moyenne, une communauté dispose actuellement de 20 % des ressources fiscales de l'ensemble intercommunal après avoir effectué ses versements aux communes membres ( **carte 5** ). Toutefois, ce niveau d'intégration fiscale moyen ne reflète la situation que de 282 territoires. C'est bien plus la grande inégalité dans l'intégration fiscale qui se trouve soulignée. La taille démographique ou la typologie du territoire apparaît peu structurante du poids fiscal des communautés dans leur territoire (sauf un effet d'intégration légèrement renforcé dans les ensembles intercommunaux démographiquement les moins et les plus importants). Des effets régionaux sont en revanche à l'œuvre : les ensembles intercommunaux des régions normandes, des Ardennes au sens large et d'une partie de Midi-Pyrénées sont ainsi nettement plus intégrés du point de vue fiscal.

La cohérence du comportement entre ces ensembles intercommunaux semble révéler des politiques locales d'entraînement, d'imitation en faveur du fait intercommunal. En revanche, l'Île-de-France et certains ensembles du Centre restent caractérisés par une faiblesse de l'intégration fiscale, voire connaissent une situation dans laquelle les versements des communautés vers les communes excèdent leurs ressources fiscales (des ensembles intercommunaux apparaissant avec un indice négatif sur la carte). Au final, il n'existe pas de relation directe entre le niveau de ressources des ensembles intercommunaux et leur intégration fiscale ; l'histoire et les comportements politiques semblent bien plus déterminants.

Tableau E - Poids du produit fiscal des communautés dans les ensembles intercommunaux :

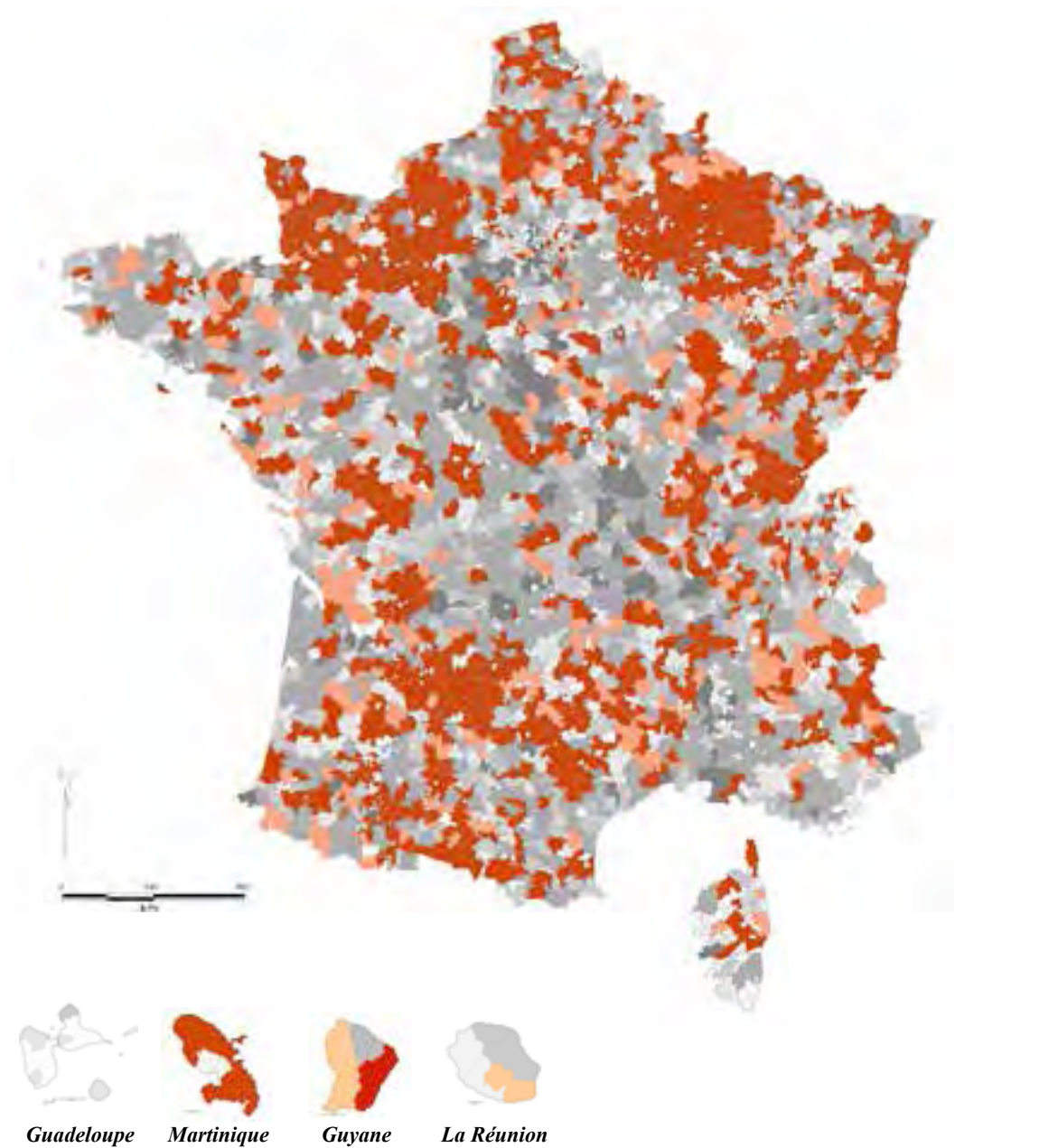
Approche par strates démographiques

	Moyenne en %	Coefficient de dispersion
< 10 000 hab	26 %	0,70
10 - 20 000 hab	19 %	0,84
20 - 50 000 hab	17 %	0,78
50 - 100 000 hab	15 %	0,94
100 - 300 000 hab	17 %	0,89
> 300 000 hab	23 %	0,48
<b>Ensemble</b>	<b>20 %</b>	<b>0,79</b>

Approche par typologie de territoires

	Moyenne en %	Coefficient de dispersion
Île-de-France : 2 <sup>e</sup> couronne	12 %	1,32
Île-de-France : 1 <sup>re</sup> couronne	17 %	1,29
Fortement industriels	31 %	0,52
Littoral touristique	12 %	0,82
Grandes agglomérations tertiaires	21 %	0,40
Territoires ruraux	19 %	0,76
<b>Ensemble</b>	<b>20 %</b>	<b>0,79</b>

Carte 5 - Poids du produit fiscal des communautés dans le produit fiscal des ensembles intercommunaux (après compensation et déduction faite des reversements aux communes)



### 1.3 - Les impôts sur les ménages

Le montant moyen des impôts ménages perçu par les ensembles intercommunaux est de l'ordre de 420 €/hab. Au total, les impôts ménages pèsent environ pour les deux tiers de leur produit fiscal (en sus, les ménages acquittent souvent une TEOM, non intégrée aux évaluations car non généralisée sur le territoire national).

Le montant s'élève avec la taille démographique du territoire : de 293 €/hab. en moyenne pour les ensembles de moins de 10 000 habitants à 533 €/hab. en moyenne pour ceux de plus de 300 000 habitants.

Il varie aussi fortement en fonction du profil socio-économique du territoire. Ainsi les territoires littoraux touristiques, à la faveur de valeurs locatives élevées et de la présence de résidences secondaires, disposent-ils en moyenne d'un montant de 625 €/hab., soit un niveau deux fois plus important que celui des territoires ruraux (303 €/hab. pour les ensembles intercommunaux de la Creuse et de la Haute-Marne illustratifs de ce profil). Le liseré littoral touristique se dessine très nettement, tandis qu'un vaste croissant nord allant de la Normandie au Jura présente un niveau particulièrement déprimé (ressources inférieures de 33 % à la moyenne nationale [carte 6](#)). Plusieurs communautés de communes alpines (communauté de communes du Haut-Verdon - Val d'Allos et communauté de communes des stations du Mercantour par exemple) disposent également d'un montant d'impôts ménages élevé lorsqu'il est rapporté à l'habitant permanent. La prise en compte des résidents secondaires nuancerait le niveau de ressources.

La conjugaison entre le montant de l'impôt ménages par habitant et sa part dans l'ensemble des impôts perçus par les ensembles intercommunaux (niveau de dépendance) met à jour quatre situations bien distinctes ([carte 7](#) et graphique) :

- Une situation de forte dépendance associée à un niveau de ressources élevé (en rouge sur la carte 7) – caractéristique des territoires littoraux touristiques et de leur arrière-pays ainsi que des ensembles intercommunaux de la grande couronne francilienne – sont illustratifs du profil (voir [carte 11](#), page 22) ;
- Une situation de forte dépendance mais associée à des niveaux faibles (en bleu vif) : une large part de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie, le nord-est de la France, la Nièvre ou l'Allier ainsi que plusieurs territoires du sud-ouest sont concernés ;
- Une situation de dépendance moindre associée à des niveaux faibles, qui caractérise des territoires plutôt industriels (Vendée par exemple) ;
- Une situation, plus rare, de moindre dépendance aux impôts ménages associée cependant à un niveau plutôt élevé, qui se retrouve dans plusieurs ensembles intercommunaux des Alpes et de quelques grandes agglomérations comme Lyon, Nantes ou Rennes.

Tableau F : Produit des impôts ménages des ensembles intercommunaux et pourcentage des impôts ménages dans leurs ressources fiscales

Approche par strates démographiques

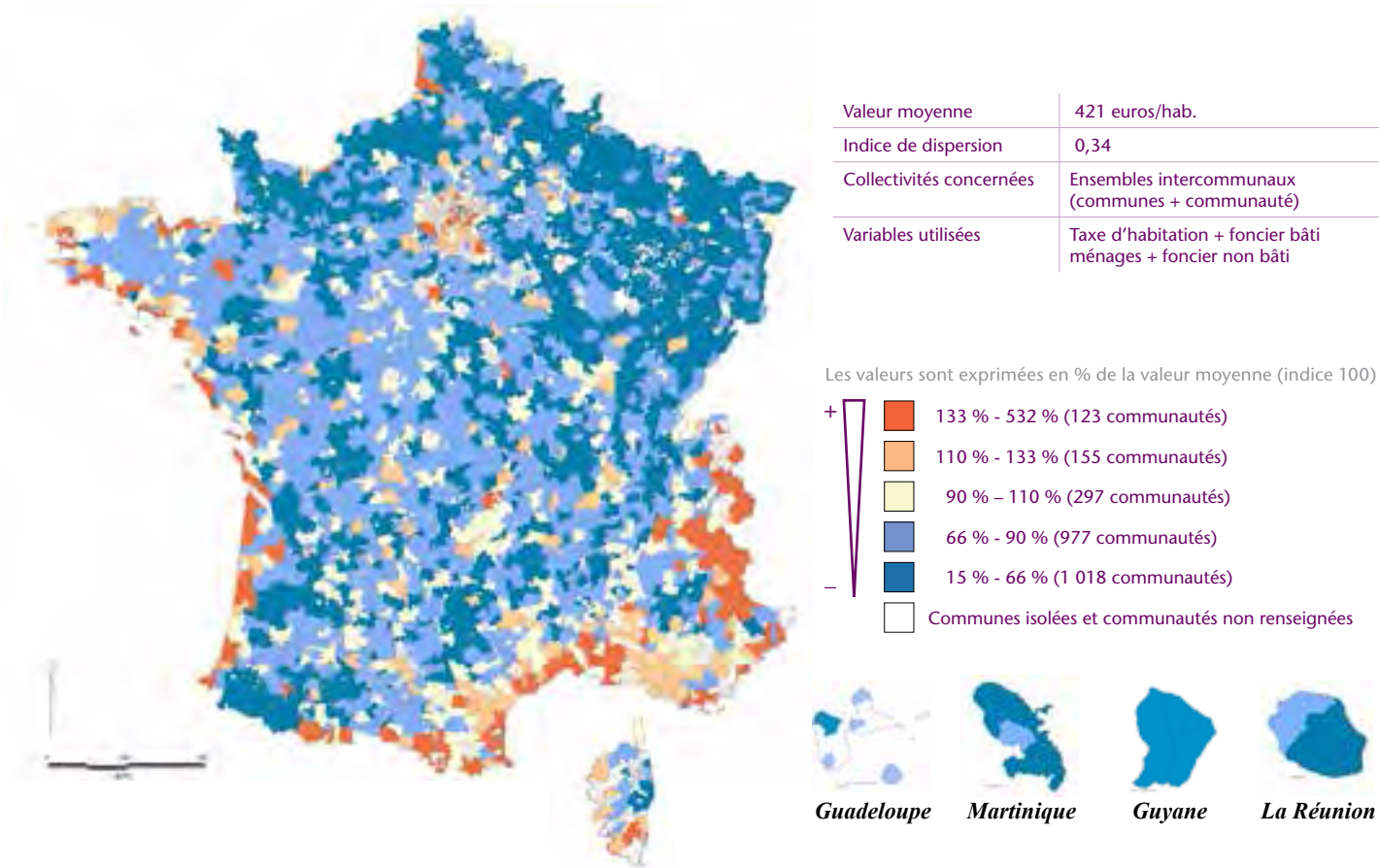
	Communautés			
	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Poids moyen en %	Coefficient de dispersion
< 10 000 hab.	293	0,37	70 %	0,19
10 000 - 20 000 hab.	322	0,40	67 %	0,19
20 000 - 50 000 hab.	378	0,34	65 %	0,17
50 000 - 100 000 hab.	457	0,30	65 %	0,16
100 000 - 300 000 hab.	475	0,24	64 %	0,12
> 300 000 hab.	533	0,16	62 %	0,10
<b>Ensemble</b>	<b>421</b>	<b>0,34</b>	<b>65 %</b>	<b>0,16</b>

Approche par typologie de territoires

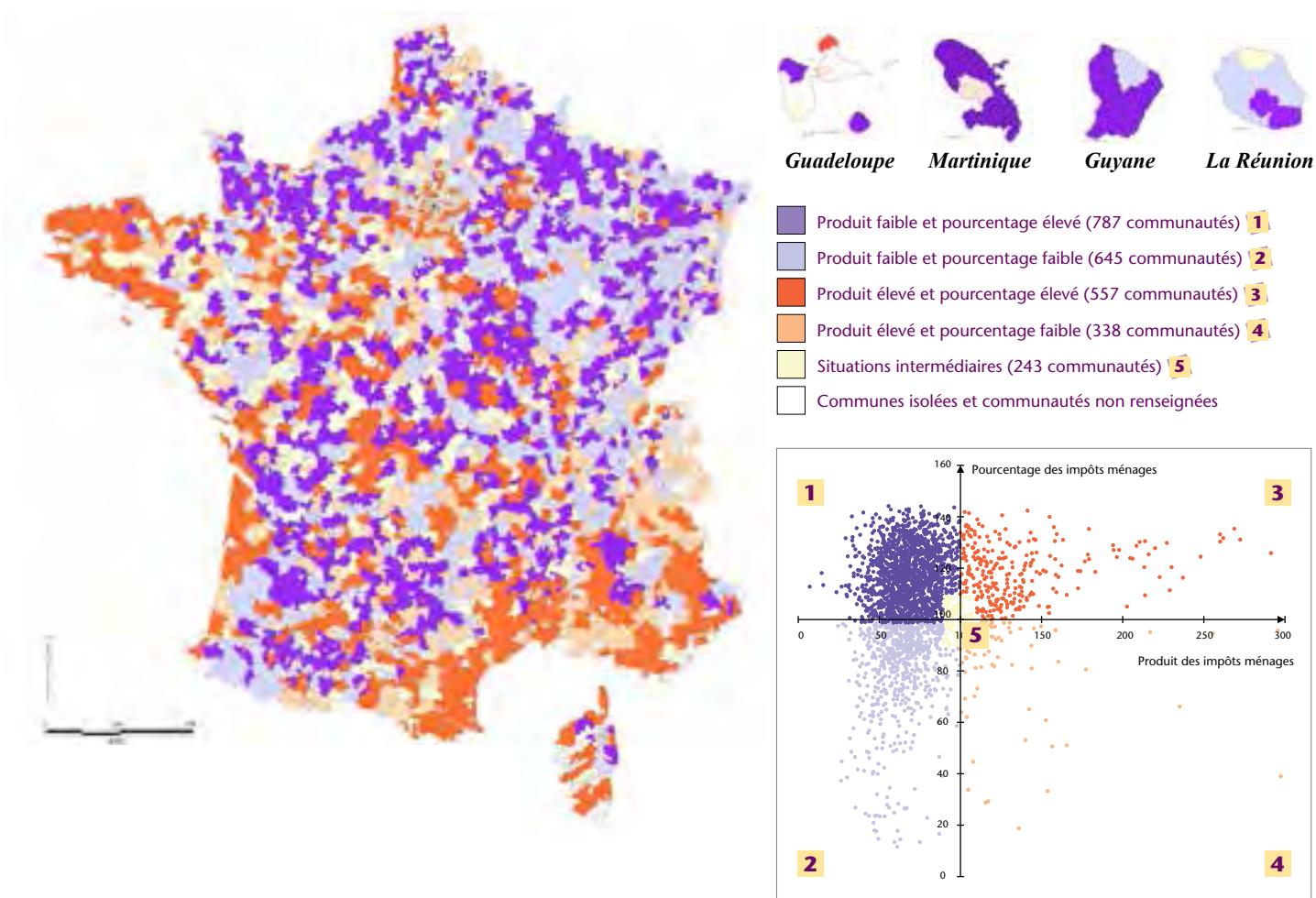
	Communautés			
	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Poids moyen en %	Coefficient de dispersion
Île-de-France : 2 <sup>e</sup> couronne	489	0,22	67 %	0,20
Île-de-France : 1 <sup>re</sup> couronne	492	0,22	59 %	0,18
Fortement industriels	386	0,18	55 %	0,14
Littoral touristique	625	0,24	73 %	0,07
Grandes agglomérations tertiaires	533	0,15	63 %	0,09
Territoires ruraux	303	0,25	64 %	0,17
<b>Ensemble</b>	<b>421</b>	<b>0,34</b>	<b>65 %</b>	<b>0,16</b>



Carte 6 - Produit des impôts ménages des ensembles intercommunaux



Carte 7 - Croisement entre le produit des impôts ménages et le pourcentage des impôts ménages dans les ressources fiscales des ensembles intercommunaux





## 1.4 - Les impôts sur les entreprises

Le montant des impôts sur les entreprises, au sein des ensembles intercommunaux, est d'environ 219 €/hab. en incluant IFR et TASCOM (quand les impôts ménages représentent environ 420 €/hab.). Le tableau G distingue le montant des trois principaux impôts entreprises que sont la CVAE, la CFE et le produit du foncier bâti des entreprises. La **carte 8** propose un focus sur le niveau de CVAE par habitant.

De l'ordre de 52 €/hab., la CVAE est fortement différenciée selon les territoires (le coefficient de dispersion de 0,61 témoigne d'une volatilité importante). Son montant entretient une relation globalement croissante avec la taille des ensembles intercommunaux (de 27 €/hab. pour les ensembles de moins de 10 000 habitants à 77 €/hab. pour ceux comptant plus de 300 000 habitants). La CVAE apparaît comme un impôt presque marginal pour de nombreux ensembles intercommunaux. Son niveau est particulièrement élevé (entre 200 et 350 €/hab.) dans certains ensembles intercommunaux d'Île-de-France comme la communauté de Plaine de France, le SAN Val d'Europe ou la communauté d'agglomération Grand Paris Seine-ouest. Les communautés de Toulouse, Strasbourg ou Rennes disposent d'un montant de l'ordre de 85 €/hab., ce qui se situe assez loin des niveaux franciliens.

Mais plus que la valeur ajoutée, c'est la valeur locative des biens ou activités productifs qui assure la génération de ressources : CFE et FB entreprises comptent l'un et l'autre pour plus de 80 €/hab. en moyenne. L'importance de ces impôts confère aux ensembles intercommunaux une certaine marge de manœuvre fiscale sur la fiscalité des entreprises.

Au final, les distributions des trois contributions convergent, renforçant la concentration de l'impôt entreprises sur un certain nombre de territoires.

Globalement, les impôts entreprises pèsent pour environ 35 % des ressources fiscales des ensembles intercommunaux. En raison de la forte concentration de l'impôt, une grande majorité de territoires se situent en dessous de cette part relative et disposent d'un impôt relativement faible (ensembles en bleu ciel sur la **carte 9**). S'opposent à cela des territoires situés dans la vallée de la Seine, dans le couloir rhodanien, dans le sillon alsacien et en Île-de-France, tous relativement dépendants des impôts entreprises, d'un montant par ailleurs élevé. Sont enfin mis en exergue des territoires, en particulier du nord-est, où l'impôt entreprises pèse encore lourdement dans les ressources tout en étant d'un montant plutôt faible (en bleu intense sur la carte).

Tableau G - Niveau des principaux impôts sur les entreprises, CVAE, CFE et foncier bâti entreprises

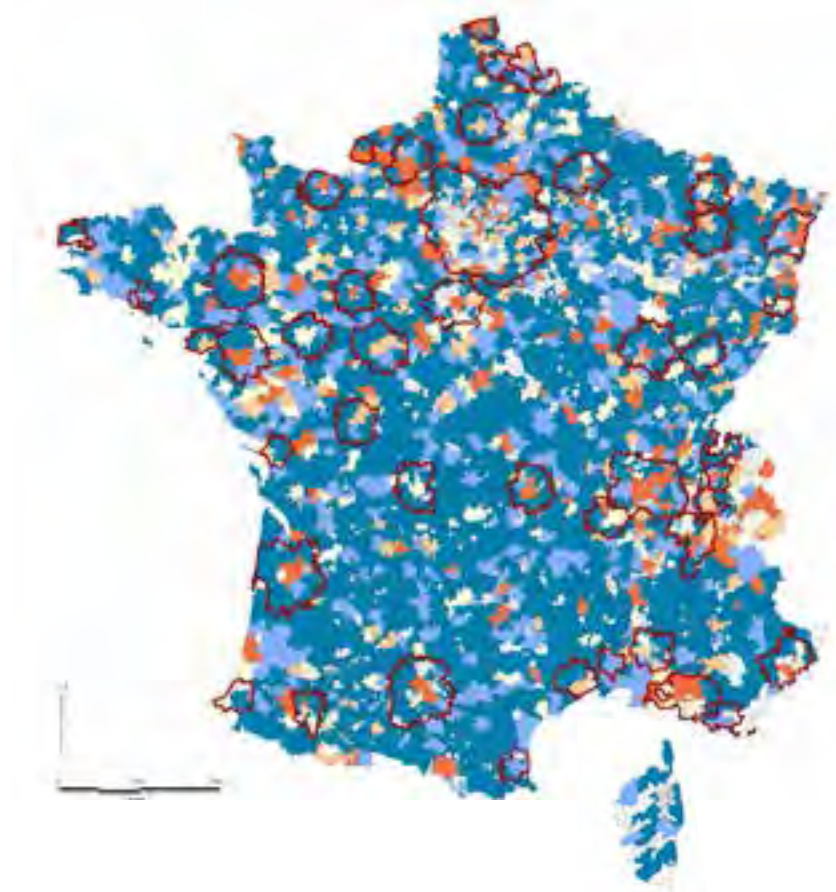
Approche par strates démographiques

	CVAE		CFE		FB entreprises		TOTAL
	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Moyenne en euros/hab.
< 10 000 hab.	27	0,85	55	1,99	48	1,08	130
10 000 - 20 000 hab.	36	0,73	68	1,84	60	1,47	164
20 000 - 50 000 hab.	45	0,56	76	0,67	71	0,6	192
50 000 - 100 000 hab.	52	0,53	86	0,5	88	0,45	226
100 000 - 300 000 hab.	60	0,45	90	0,39	100	0,39	250
> 300 000 hab.	77	0,41	114	0,22	114	0,21	305
<b>Ensemble</b>	<b>52</b>	<b>0,61</b>	<b>84</b>	<b>0,87</b>	<b>83</b>	<b>0,65</b>	<b>219</b>

Approche par typologie de territoires

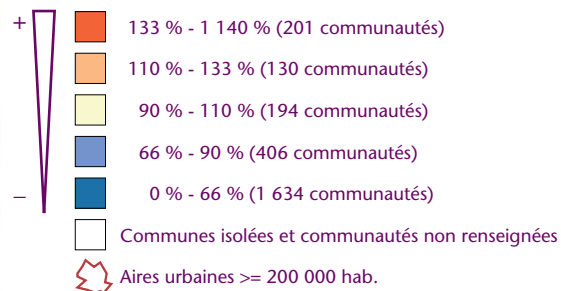
	CVAE		CFE		FB entreprises	
	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion
Île-de-France : 2 <sup>e</sup> couronne	62	0,75	92	1,17	97	0,81
Île-de-France : 1 <sup>re</sup> couronne	92	0,68	111	0,41	129	0,43
Fortement industriels	63	0,26	123	0,47	114	0,39
Littoral touristique	42	0,35	80	0,37	80	0,35
Grandes agglomérations tertiaires	74	0,25	110	0,22	110	0,18
Territoires ruraux	37	0,50	51	0,48	68	0,53
<b>Ensemble</b>	<b>52</b>	<b>0,61</b>	<b>84</b>	<b>0,87</b>	<b>83</b>	<b>0,65</b>

Carte 8 - Montant de la CVAE des ensembles intercommunaux



Valeur moyenne	52 euros/hab.
Indice de dispersion	0,61
Collectivités concernées	Ensembles intercommunaux (communes + communauté)
Variables utilisées	CVAE

Les valeurs sont exprimées en % de la valeur moyenne (indice 100)



*Guadeloupe*



*Martinique*



*Guyane*



*La Réunion*

Carte 9 - Croisement entre le produit des impôts entreprises et des impôts entreprises dans les ressources fiscales des ensembles intercommunaux



*Guadeloupe*



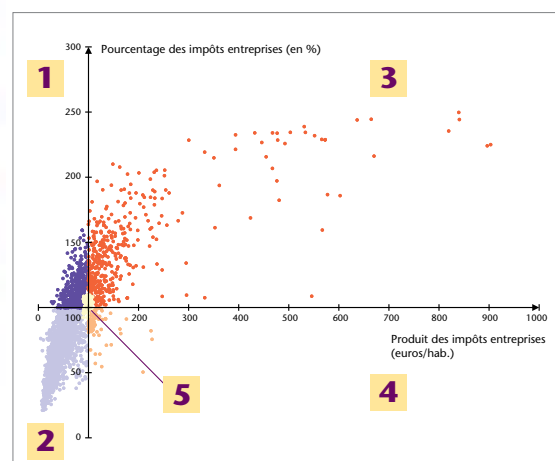
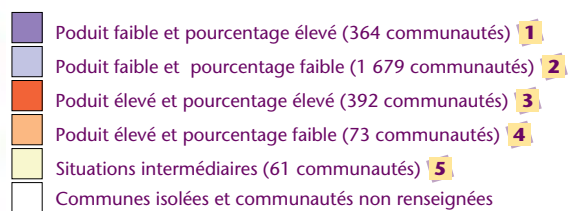
*Martinique*



*Guyane*



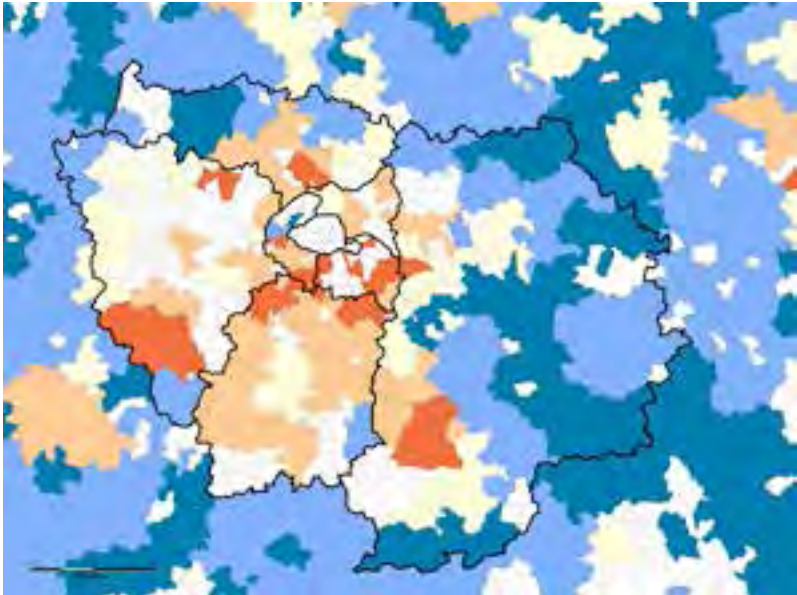
*La Réunion*



## 1.5 - La situation spécifique de l’Île-de-France

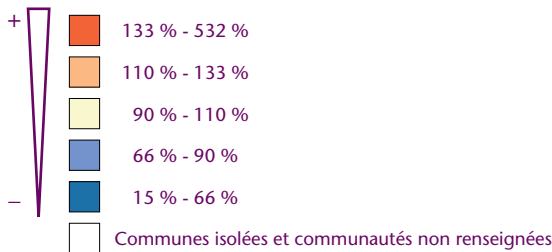
Carte IO - Produit des impôts sur les ménages des ensembles intercommunaux

Zoom Île-de-France



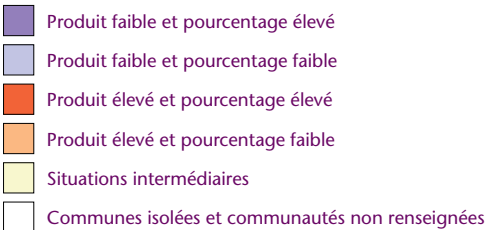
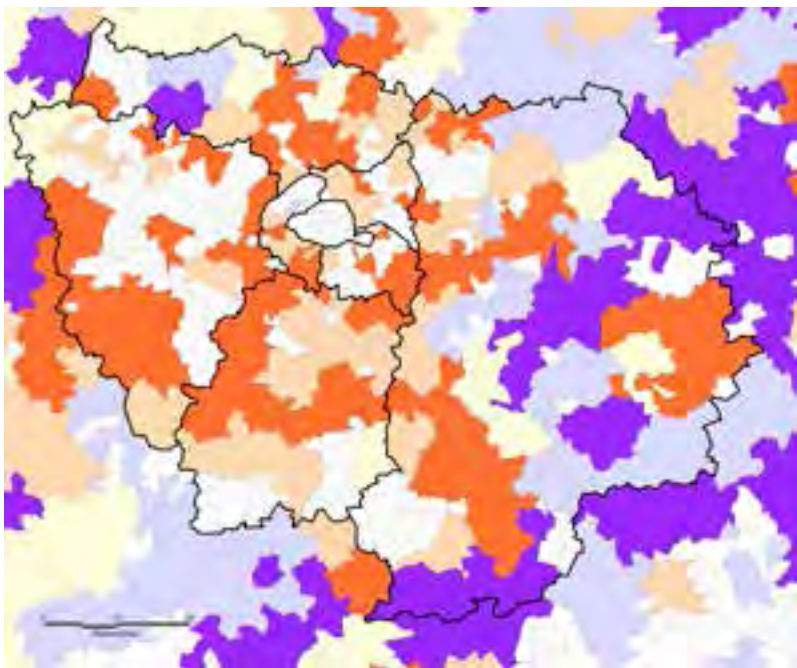
Valeur moyenne (ensemble de l'échantillon)	421 euros/hab.
Indice de dispersion	0,34
Collectivités concernées	Ensembles intercommunaux (communes + communauté)
Variables utilisées	Taxe d'habitation + foncier bâti ménages + foncier non bâti

Les valeurs sont exprimées en % de la valeur moyenne (indice 100)



Carte II - Croisement entre le produit des impôts sur les ménages et le pourcentage des impôts ménages dans les ressources fiscales des ensembles intercommunaux

Zoom Île-de-France

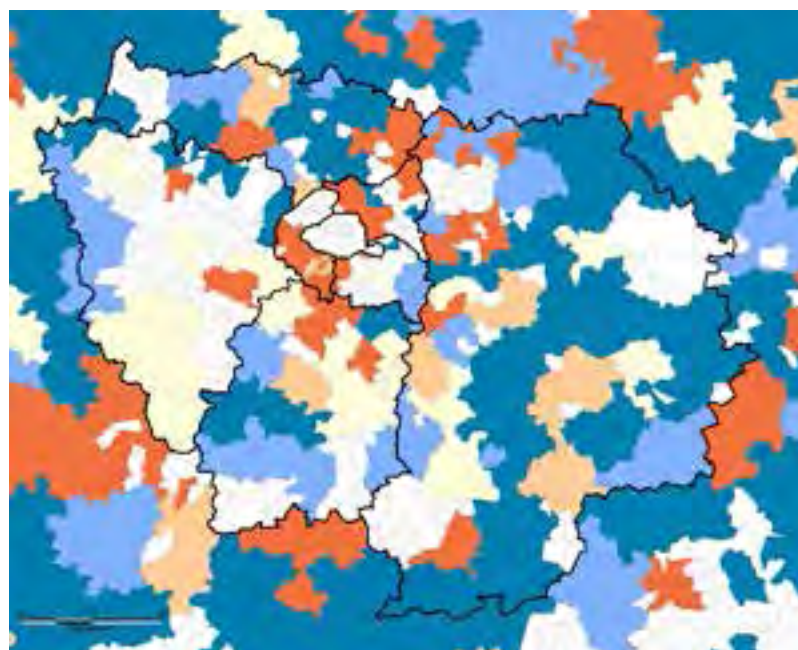


Du fait des fortes valeurs locatives des locaux d’habitation, les impôts ménages sont élevés dans les ensembles intercommunaux de l’ouest francilien. A l’opposé, à l’est et aux franges de la région, ces mêmes valeurs sont faibles, voire très faibles. Dans ces espaces à vocation encore rurale ou péri-urbaines, les impôts ménages pèsent peu au sein des ressources fiscales des ensembles intercommunaux.



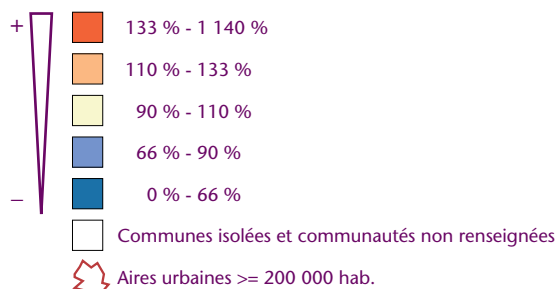
Carte I 2 - Montant de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des ensembles intercommunaux

Zoom Île-de-France



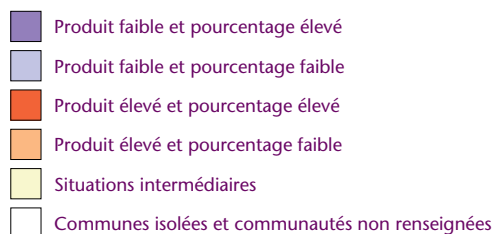
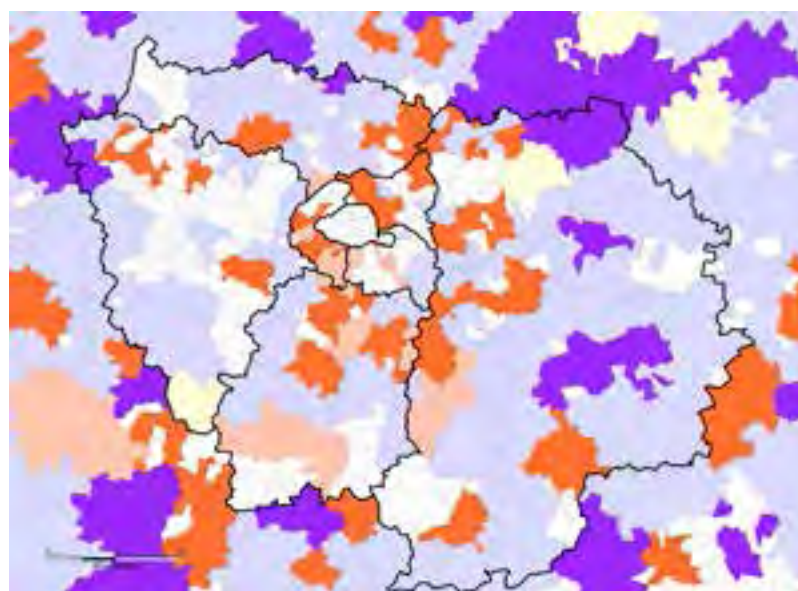
Valeur moyenne (ensemble de l'échantillon)	52 euros/hab.
Indice de dispersion	0,61
Collectivités concernées	Ensembles intercommunaux (communes + communauté)
Variables utilisées	CVAE

Les valeurs sont exprimées en % de la valeur moyenne (indice 100)



Carte I 3 - Croisement entre le produit des impôts sur les entreprises et le pourcentage des impôts sur les entreprises dans les ressources fiscales des ensembles intercommunaux

Zoom Île-de-France



La CVAE est fortement concentrée en Ile-de-France. Un peu plus d'un tiers du produit national y est regroupé, alors que le PIB de cette région représente moins de 30 %. Il faut sans doute y voir un effet lié à une pratique de certaines entreprises de concentrer sur la société mère la valeur ajoutée produite au niveau des entreprises filiales.

Concernant la répartition de la CVAE au niveau intra régionale, la situation est très contrastée. Certains ensembles intercommunaux sont fortement dotés (sud des Hauts-de-Seine, ouest de la Seine-Saint-Denis). Les activités tertiaires leur apportant des ressources importantes. En périphérie, là où les activités sont moins présentes, le niveau de CVAE est plus faible.

## Partie II

# Potentiel fiscal et potentiel financier des ensembles intercommunaux

## II - Potentiel fiscal et potentiel financier des ensembles intercommunaux

### ■ Présentation

La mise en place, à compter de 2012, du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), instaurant une nouvelle forme de péréquation horizontale et intercommunale, a invité à considérer des modalités renouvelées de détermination de la richesse potentielle des ensembles intercommunaux (et des communes isolées). Prévaut désormais une vision intégrée, agrégeant les ressources potentielles des communautés et de leurs communes membres. Cette évaluation est utile à la détermination des prélèvements et des contributions au FPIC. Elle livre par ailleurs des bases pour les comparaisons entre collectivités.

La mesure de la richesse potentielle des ensembles intercommunaux repose sur deux indicateurs : le potentiel financier intercommunal agrégé (PFIA) et le potentiel fiscal territorial (PFT)<sup>2</sup>.

**Le potentiel financier intercommunal agrégé (PFIA) :** il représente, pour la communauté et ses communes membres, l'ensemble des ressources potentielles, qu'elles soient issues :

- de la fiscalité (taxes sur les ménages et ensemble des taxes sur les entreprises venant en remplacement de la taxe professionnelle), comme en matière de calcul du potentiel fiscal de chaque entité ;
- des ressources introduites en tant que compensation de la réforme de la taxe professionnelle : dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et effet positif ou négatif du Fonds de garantie individuelle de ressources (FNGIR) ;
- de ressources compensant des manques à gagner résultant de réformes antérieures, telles la dotation de compensation de la part salaires perçue par les communes ;
- de ressources de transfert perçues par les communes et, en l'occurrence, la dotation forfaitaire des communes (hors compensation de la part salaires déjà comptabilisée).

Bien qu'ils soient prévus par les textes, les prélèvements sur les jeux, la surtaxe sur les eaux minérales et la redevance des mines n'ont pas été intégrés dans les calculs, en raison de leur caractère spécifique et localisé mais, surtout, du manque de données les concernant. Si ces ressources sont essentielles pour les territoires les percevant, leur non-intégration ne modifie pas les ordres de grandeur d'ensemble. Elles sont en effet estimées comme atteignant un montant voisin de 280 millions d'euros quand le total des PFIA dépasse 62 milliards d'euros. Pour des raisons analogues de disponibilité de données, les prélèvements et versements au titre du fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) n'ont pas été pris en compte<sup>3</sup>.

**Le potentiel fiscal territorial :** il représente, pour la Communauté et ses communes membres, uniquement les ressources potentielles que ces entités percevraient au titre de la fiscalité locale, à l'exclusion des compensations dues aux réformes successives (DCRTP, FNGIR, dotation de compensation de la part salaires) et des ressources de transfert (dotation forfaitaire).

Le potentiel fiscal territorial représente ce que les ensembles intercommunalités percevraient, toutes choses égales par ailleurs, si les mécanismes de compensation, par voie d'érosion monétaire, disparaissaient ou ne devenaient plus significatifs.

À noter que cette notion de potentiel fiscal retenue pour les besoins de l'analyse diverge un peu de celle retenue par l'administration fiscale, qui prend en compte en positif ou en négatif les effets des compensations (FNGIR / DCRTP). Pour marquer cette différence, il prend ici le nom de « Potentiel fiscal territorial ».

2. La circulaire n° COT/B/12/20938/C du 30/04/12 du ministère chargé des Collectivités territoriales précise les modalités de calcul de cette grandeur. L'article L. 2336-2 du CGCT a été modifié en conséquence.

3. Les montants évalués diffèrent alors de ceux diffusés par la Direction générale des collectivités locales.

## 2.1 - Le niveau de potentiel financier agrégé et potentiel fiscal territorial par habitant

### Le potentiel financier intercommunal agrégé par habitant

La **carte 14** et le tableau H illustrent quatre points essentiels :

- Les richesses fiscales potentielles diffèrent fortement : elles varient dans un rapport de 1 à près de 20 (autour d'une moyenne estimée à 1 064 €/hab.) ;
- D'une façon générale, les valeurs croissent avec la taille des ensembles intercommunaux (avec des variations néanmoins notables à l'intérieur des strates démographiques retenues) ;
- Richesse et faiblesse du potentiel financier sont spatialement assez concentrées. Les territoires disposant du potentiel le plus élevé se situent principalement dans la frange alpine (établissements exceptionnels, stations de tourisme d'hiver...), dans la vallée – productive – de la Seine et le long des littoraux ouest et méditerranéen. L'abondance va encore de pair avec le caractère urbanisé des territoires (les grandes agglomérations, la 1<sup>re</sup> couronne francilienne...) et leur vocation productive (les zones fortement industrielles...). Les territoires situés au nord, à l'ouest et à l'est dans la partie intérieure du sud-ouest, pour l'essentiel ruraux, sont quant à eux parmi les moins bien dotés ;
- Se manifeste en outre un effet de centralité : la plupart des blocs communaux situés au centre des aires urbaines les plus importantes, en raison de la présence en leur sein d'un tissu important d'activités et également d'un parc résidentiel souvent plus abondant et de plus grande valeur, sont généralement parmi les mieux dotés.

### Le potentiel fiscal territorial par habitant

L'effet de centralité et la géographie des richesses valent de façon quasiment semblable pour le potentiel fiscal territorial (**carte 15** et tableaux H) et pour le PFIA. Les écarts sont cependant moindres (rapport de 1 à 11) pour le premier indicateur que pour le second. Tout se passe alors comme si les mécanismes de compensation – intégrés au PFIA – contribuaient à cristalliser des répartitions inégales, héritées de dispositifs fiscaux antérieurs. La nouvelle géographie fiscale aurait le mérite de redessiner celle des richesses, et de le faire, dans l'ensemble, de façon moins inégalitaire. Évalués à l'aune du PFA, les cas de moindre richesse (relative) sont moins nombreux. En particulier, l'abondance qui valait dans les grands territoires productifs traditionnels (nord, est, littoral sud...) s'estompe. Le littoral, à l'inverse, avec la nouvelle place et l'importance accordées aux impôts provenant des ménages, voit son niveau de richesse potentielle conforté ; ce qui le place, au sein du gradient des richesses, dans une position intermédiaire.

Tableau H - Potentiel financier agrégé et potentiel fiscal territorial par habitant

Approche par strates démographiques

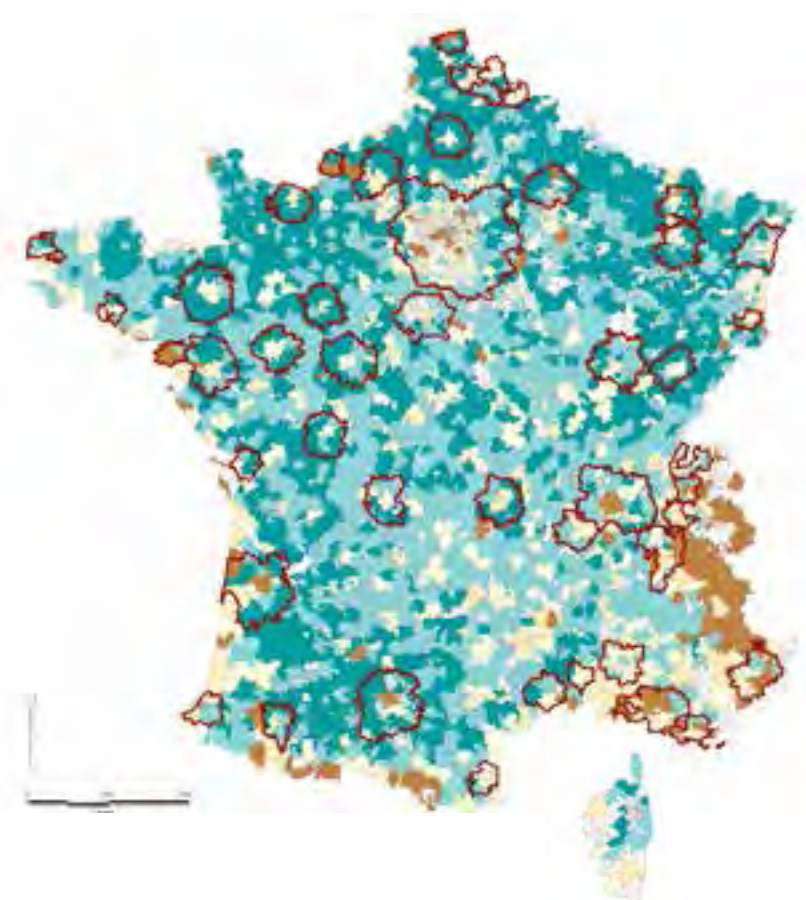
	Potentiel financier intercommunal agrégé /hab.		Potentiel fiscal territorial/hab.	
	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion
< 10 000 hab.	760	0,42	608	0,45
10 000 - 20 000 hab.	821	0,37	655	0,46
20 000 - 50 000 hab.	939	0,28	722	0,33
50 000 - 100 000 hab.	1 127	0,28	823	0,27
100 000 - 300 000 hab.	1 201	0,26	856	0,29
> 300 000 hab.	1 331	0,17	934	0,23
<b>Ensemble</b>	<b>1 064</b>	<b>0,33</b>	<b>782</b>	<b>0,35</b>

Approche par typologie de territoires

	Potentiel financier intercommunal agrégé/hab.		Potentiel fiscal territorial/hab.	
	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion
Île-de-France : 2 <sup>e</sup> couronne	1 268	0,26	1 000	0,28
Île-de-France : 1 <sup>re</sup> couronne	1 558	0,24	1 203	0,30
Fortement industriels	1 310	0,32	730	0,20
Littoral touristique	1 182	0,25	987	0,29
Grandes agglomérations tertiaires	1 294	0,15	892	0,17
Territoires ruraux	787	0,22	565	0,15
<b>Ensemble</b>	<b>1 064</b>	<b>0,33</b>	<b>782</b>	<b>0,35</b>



Carte I 4 - Potentiel financier intercommunal agrégé (PFIA) des ensembles intercommunaux

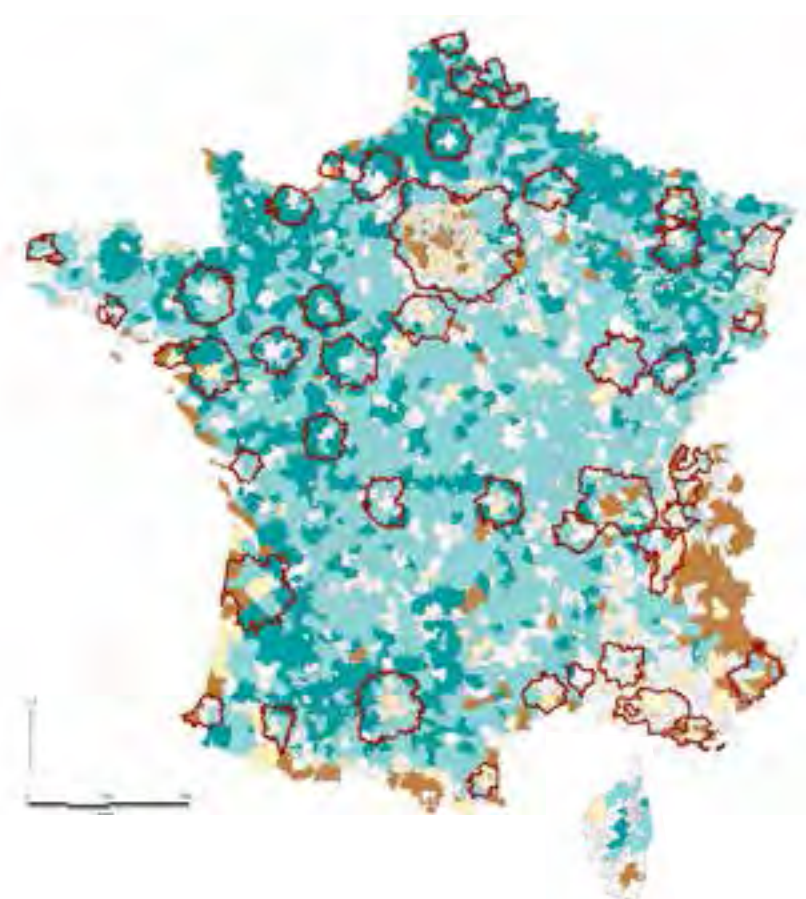


Valeur moyenne	1 064 euros/hab.
Indice de dispersion	0,33
Collectivités concernées	Ensembles intercommunaux (communes + communauté)
Variables utilisées	Potentiel financier agrégé

Les valeurs sont exprimées en % de la valeur moyenne (indice 100)



Carte I 5 - Potentiel fiscal territorial (PFT) des ensembles intercommunaux



Valeur moyenne	782 euros/hab.
Indice de dispersion	0,35
Collectivités concernées	Ensembles intercommunaux (communes + communauté)
Variables utilisées	Potentiel fiscal (hors FNGIR & DC RTP)

Les valeurs sont exprimées en % de la valeur moyenne (indice 100)





## ■ Effets de richesse et effets de population

La mise en place des dispositifs de péréquation horizontale, au travers du FPIC par exemple, invite à s'interroger finement sur les modalités de prélèvements et de reversements. De façon à mieux appréhender la richesse effective des territoires, le dispositif tient compte des charges, considérées comme croissantes avec la taille des ensembles intercommunaux. À cet effet, le potentiel financier agrégé (PFIA) n'est pas rapporté à une base précipitaire (euros/habitant) mais à la population pondérée selon un coefficient logarithmique majorant la population en fonction de l'augmentation de la taille démographique du territoire. Les évaluations ont été conduites et les **cartes 16 et 17** servent les comparaisons.

Sous l'effet de la disposition mentionnée, il apparaît que :

- le mode de calcul aidant, la richesse moyenne est pratiquement divisée par deux (elle passe de 1 064 €/hab. à 676 €/hab. pondéré) ;
- le nombre des plus aisés diminue, tout comme celui des moins aisés ; les différences s'estompent dans un effet de nivellement ;
- par là-même, la pondération conduit au final à faire reposer les prélèvements sur un nombre plus élevé de contributeurs (le nombre d'ensembles disposant de plus de 90 % de la richesse estimée s'accroît) ; parallèlement, les montants émanant de chacun, à volume final fixé, sont moindres ;
- la géographie des richesses se trouve sensiblement modifiée avec l'introduction de la pondération par un critère représentatif des charges. Ceci vaut notamment pour les ensembles intercommunaux au centre des aires urbaines, dont les ressources potentielles s'écartent moins des moyennes. À l'inverse, les ensembles intercommunaux ruraux – ceux situés dans les parties intérieures du pays – rejoignent le groupe, le plus peuplé, des ensembles dont le potentiel est légèrement inférieur à la moyenne.

### **Rappel concernant le fonctionnement du FPIC au 1<sup>er</sup> janvier 2012**

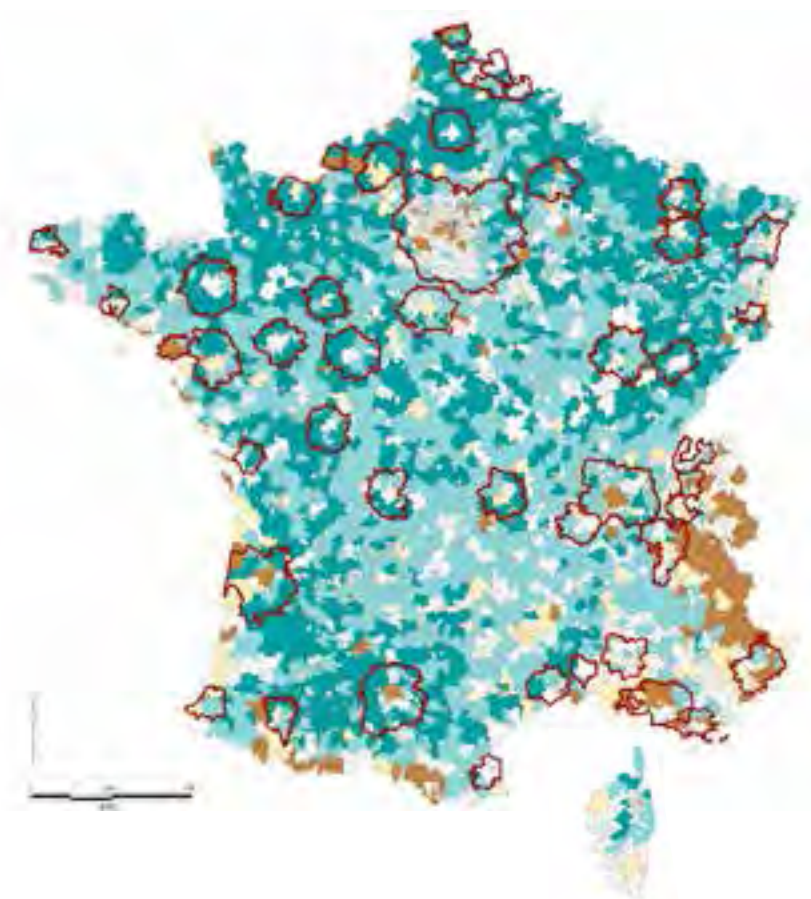
Sont contributeurs au FPIC les ensembles intercommunaux dont le PFIA par habitant dépasse 0,9 fois le PFIA par habitant moyen constaté au niveau national. Selon la circulaire de référence, ce potentiel de référence s'établit à environ 666,61 €/hab. pondéré.

La répartition des prélèvements repose sur le potentiel financier agrégé. Pour tenir compte des charges considérées comme croissantes avec la taille des ensembles intercommunaux, le dispositif introduit un coefficient variant entre 1 et 2 qui croît avec la taille des ensembles intercommunaux.

La population est inchangée pour les ensembles comptant moins de 7 500 habitants. Si la population est comprise entre 7 500 et 500 000 habitants, la population DGF est multipliée par un coefficient égal à  $1 = (0,54827305 \log (\text{pop}/7\ 500))$  ; au-delà de 500 000 habitants, la population DGF est multipliée par deux.

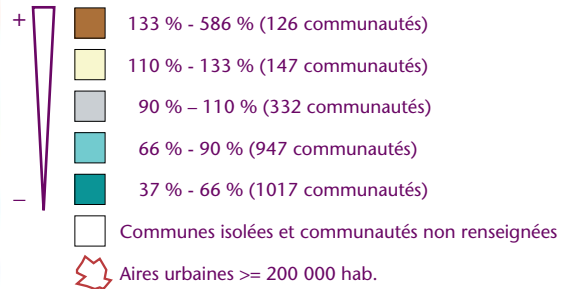
La loi de finances pour 2013 intègre différentes modifications concernant le FPIC et notamment l'introduction de la variable « revenu » dans le calcul du prélèvement au moyen d'un indice synthétique, composé pour 80 % de l'écart relatif de PFIA et pour 20 % de l'écart relatif de revenu.

Carte I 6 - Potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux en euros/hab.



Valeur moyenne	1 064 euros/hab.
Indice de dispersion	0,33
Collectivités concernées	Ensembles intercommunaux (communes + communauté)
Variables utilisées	Potentiel financier agrégé

Les valeurs sont exprimées en % de la valeur moyenne (indice 100)

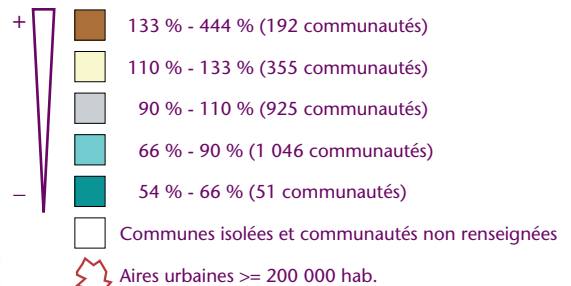


Carte I 7 - Potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux en euros/hab. pondéré selon un coefficient logarithmique



Valeur moyenne	676 euros/hab.
Collectivités concernées	Ensembles intercommunaux (communes + communauté)
Variables utilisées	Potentiel fiscal (hors FNGIR & DC RTP)

Les valeurs sont exprimées en % de la valeur moyenne (indice 100)



## 2.2 - Le potentiel financier intercommunal agrégé (PFIA), niveau et pouvoir de taux des territoires

Les ensembles intercommunaux sont dotés de ressources (effectives et potentielles) sur lesquelles les élus n'ont aucun pouvoir d'intervention. Tel est le cas par exemple de la CVAE (cf. supra). À l'opposé, ils disposent d'un pouvoir de taux sur la fiscalité locale « traditionnelle » : les élus (locaux et/ou intercommunaux) votent des taux pour la taxe d'habitation, les taxes foncières et la contribution foncière des entreprises (CFE).

Lorsqu'on isole, au sein du PFIA, la part de fiscalité sur laquelle existe un pouvoir de taux effectif mis à la disposition des élus, on constate que l'autonomie fiscale locale est loin d'être résiduelle : un pouvoir de décision peut s'exercer en moyenne sur plus des deux tiers (68 %) des ressources composant le PFIA, abstraction faite des règles de lien au sein de l'ensemble communes-communauté.

L'importance de cette part modulable diffère selon les territoires. Elle est ainsi inversement proportionnelle à la taille des ensembles intercommunaux et ce, en lien avec la structure des bases fiscales. Les taxes assises sur des valeurs locatives (et sur les biens détenus par les ménages) prévalent en effet dans les ensembles intercommunaux de petite taille, peu pourvus en activités économiques importantes et productrices de forte valeur ajoutée. Les plus importants sont quant à eux davantage dotés en ressources d'origine économique (CVAE, IFER, TASCOT) sur lesquelles ils n'ont pas de pouvoir d'inflexion. La mixité des tissus et des modes de développement (littoral touristique, couronnes franciliennes...) va de pair avec l'étendue du pouvoir de taux.

La **carte 18** et le graphique associé fournissent des illustrations des combinaisons possibles entre niveau de richesse et importance du pouvoir de taux. Apparaissent en particulier deux types de situations extrêmes :

- Celles des ensembles intercommunaux où le niveau de PFIA est relativement faible et où, simultanément, le pouvoir de taux est moins élevé qu'en moyenne. Les territoires concernés (situés pour l'essentiel dans le Massif Central, dans la partie intérieure de la Bretagne et des Pays-de-la-Loire, essentiellement ruraux) disposent tout à la fois de peu de matière fiscale et d'une faible marge de manœuvre pour se procurer des ressources. Seuls des taux élevés sont à même de leur procurer des ressources encore importantes ;
- Celles des ensembles intercommunaux où, à l'inverse, le niveau de PFIA est relativement élevé et où, simultanément, le pouvoir de taux est plus important qu'en moyenne. Ceci vaut pour les grandes agglomérations (Toulouse, Clermont-Ferrand, Grenoble...), pour des ensembles intercommunaux franciliens et, également, pour des territoires repérés comme riches (frange alpine et littorale). Les élus ont là la possibilité de modérer la pression fiscale, s'exerçant sur une matière fiscale abondante. S'ils optent pour de faibles pressions, ils sont néanmoins assurés que les ressources prélevées seront abondantes.

Ces situations, extrêmes ou plus modérées, interpellent en termes non seulement d'autonomie fiscale mais également d'équité ou de justice fiscale.

Tableau I - Potentiel financier intercommunal agrégé et pouvoir de taux

Approche par strates démographiques

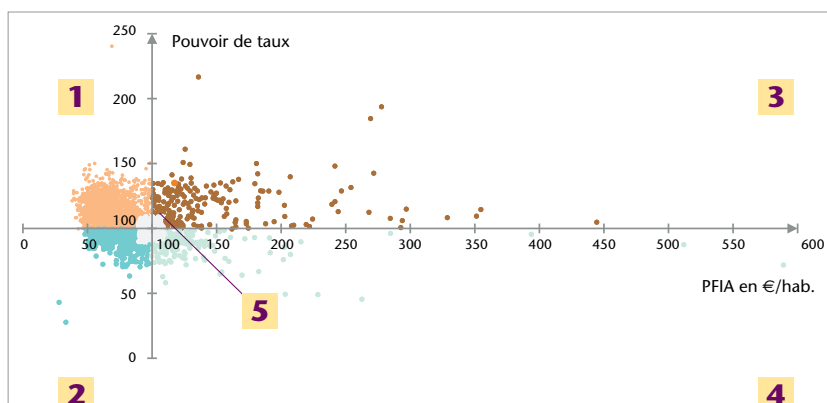
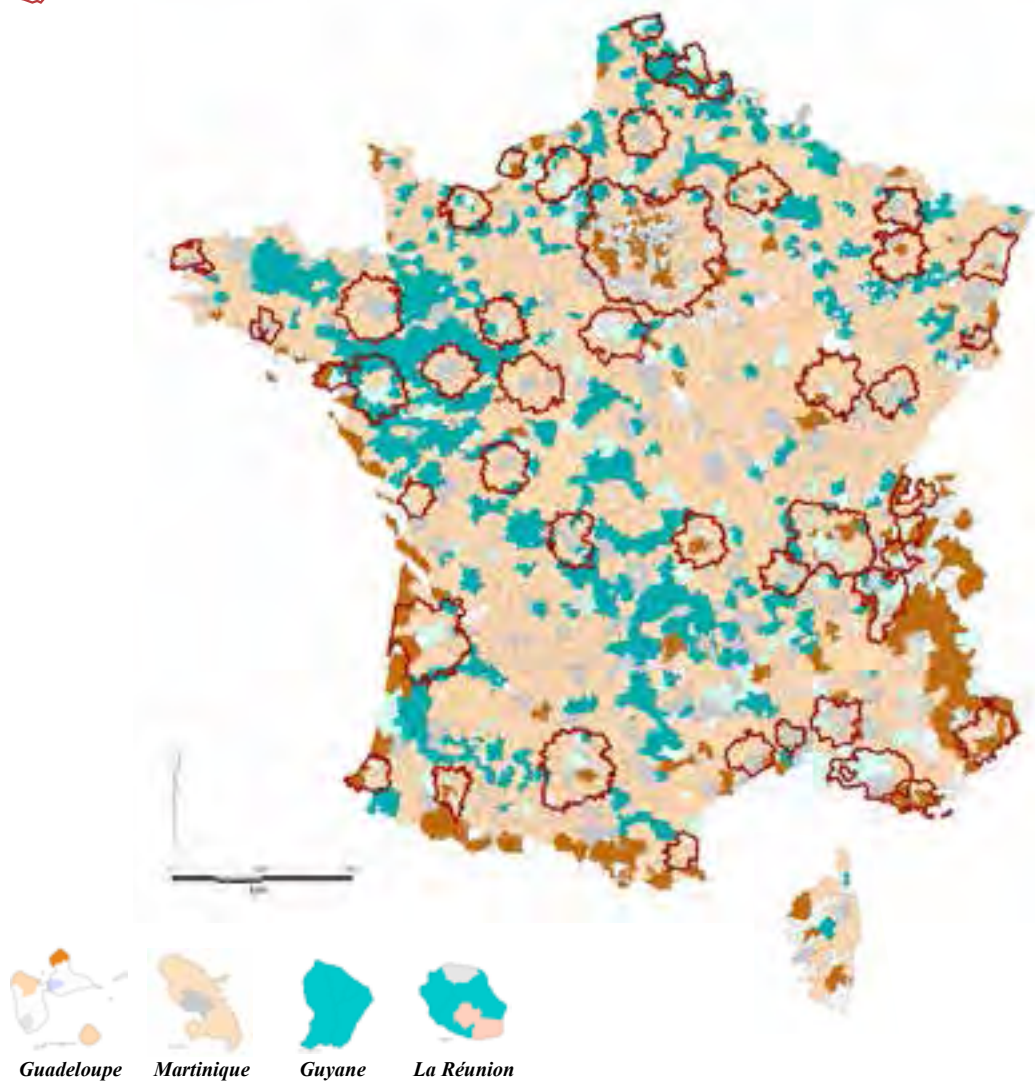
	Potentiel financier intercommunal agrégé/hab.		Pouvoir de taux	
	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Moyenne en %	Coefficient de dispersion
< 10 000 hab.	760	0,42	75 %	0,12
10 000 - 20 000 hab.	821	0,37	73 %	0,13
20 000 - 50 000 hab.	939	0,28	70 %	0,14
50 000 - 100 000 hab.	1 127	0,28	67 %	0,17
100 000 - 300 000 hab.	1 201	0,26	65 %	0,15
> 300 000 hab.	1 331	0,17	63 %	0,11
<b>Ensemble</b>	<b>1 064</b>	<b>0,25</b>	<b>68 %</b>	<b>0,15</b>

Approche par typologie de territoires

	Potentiel financier intercommunal agrégé/hab.		Pouvoir de taux	
	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Moyenne en %	Coefficient de dispersion
Île-de-France : 2 <sup>e</sup> couronne	1 268	0,26	74 %	0,14
Île-de-France : 1 <sup>re</sup> couronne	1 558	0,25	70 %	0,11
Fortement industriels	1 310	0,33	51 %	0,18
Littoral touristique	1 182	0,25	78 %	0,09
Grandes agglomérations tertiaires	1 294	0,15	62 %	0,10
Territoires ruraux	787	0,22	67 %	0,15
<b>Ensemble</b>	<b>1 064</b>	<b>0,25</b>	<b>68 %</b>	<b>0,15</b>

Carte I 8 - Potentiel financier intercommunal agrégé et pouvoir de taux

- PFIA faible et pouvoir de taux élevé (1 622 communautés) **1**
- PFIA faible et peu de pouvoir de taux (433 communautés) **2**
- PFIA et pouvoir de taux élevés (203 communautés) **3**
- PFIA élevé et faible pouvoir de taux (139 communautés) **4**
- Situations intermédiaires (172 communautés) **5**
- Communes isolées et communautés non renseignées
- Aires urbaines  $\geq 200\ 000$  hab.





## 2.3 - La contribution de la communauté au potentiel financier agrégé au sein de l'ensemble intercommunal

Les ressources potentielles de l'ensemble intercommunal, au sein du potentiel financier intercommunal agrégé (PFIA), sont partagées entre la communauté et ses communes membres.

L'exploration portant sur la contribution de la communauté à la formation du PFIA de l'ensemble intercommunal peut conduire à se demander si le pouvoir politique des intercommunalités se double ou non d'une importance fiscale et financière au sein de l'ensemble intercommunal. La **carte 19** et les tableaux J apportent des éléments d'information sur ce point et contribuent à une vision nuancée des configurations.

L'exploration est en outre susceptible de livrer des premiers éclairages sur la répartition des prélèvements et des versements du FPIC entre la communauté et ses communes membres. En pratique, ceux-ci sont établis en fonction du niveau de PFIA de l'ensemble intercommunal, le partage des contributions respectives, notamment entre communes, se faisant toutefois sur la base du potentiel fiscal intercommunal.

En moyenne, les ressources potentielles revenant aux communautés représentent un tiers des ressources des ensembles intercommunaux. Par différence, il apparaît que la force – même potentielle – du fait communal s'impose encore largement. La portée de ce constat est néanmoins à nuancer lorsque l'on prend acte de la dispersion qui transparaît sur le plan statistique (le coefficient de dispersion atteint 0,41).

La contribution de la communauté suit *grosso modo* une corrélation positive avec la taille des ensembles intercommunaux. Elle atteint même 42 % pour les plus peuplés et ce, avec une certaine homogénéité. À l'opposé, la diversité règne au sein des ensembles moins importants (la dispersion est forte pour les ensembles comptant moins de 50 000 habitants). Cette variété vaut pour les communautés de communes, principalement présentes en milieu rural ; ce qui conduit à tempérer l'affirmation selon laquelle les communautés auraient là peu de poids (leur contribution moyenne est de 19 % mais les écarts sont intenses, le coefficient de dispersion atteignant 0,55).

Les situations sont plus affirmées pour les grandes agglomérations et les ensembles intercommunaux présents dans les territoires industriels. Un double mécanisme peut justifier la contribution importante des communautés dans ces cas-là :

- Le régime fiscal de la communauté, celui de la fiscalité unique – pratiqué dans les agglomérations (communautés d'agglomération ou urbaines) et grandes intercommunalités ainsi que dans les intercommunalités anciennes qui ont adhéré très tôt au dispositif –, confère potentiellement et d'emblée à la communauté une fiscalité conséquente. La contribution de la communauté est alors élevée. Ceci vaut pour les ensembles intercommunaux situés en première couronne francilienne ayant adopté ou étant dotés de fait de ce type de régime fiscal ; ce qui confirme ainsi le caractère intégrateur du régime de la fiscalité professionnelle unique.
- L'abondance de ressources potentielles dues à la présence d'activités, qu'elles soient industrielles ou tertiaires, fréquemment ou traditionnellement situées dans la commune centre, confère à la communauté, comparativement à ses communes membres, une forme d'avantage ou un surplus de richesse. La centralité, et l'attractivité qui va de pair, se conjuguent de la sorte en faveur de la contribution élevée de la communauté. Les ensembles intercommunaux autour de Lille, Dunkerque, Marseille, etc. se trouveraient dans cette situation.

Les configurations où la contribution est bien moindre que la moyenne sont les plus nombreuses (c'est le cas de 1 762 intercommunalités) ; elles sont présentes sur l'ensemble du territoire national. Apparaissent, de façon singulière, les ensembles intercommunaux déjà repérés : les zones à vocation productive marquée (région nord, vallée de la Seine, ensembles lyonnais et grenoblois, Bordeaux, Toulouse et leurs abords, tout autant que des sites – tels Lacq et ses alentours – dotés d'activités spécifiques) et les ensembles intercommunaux centraux et urbains ainsi que, dans une moindre mesure, leur périphérie.

Tableau J - Poids de la communauté dans le potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux

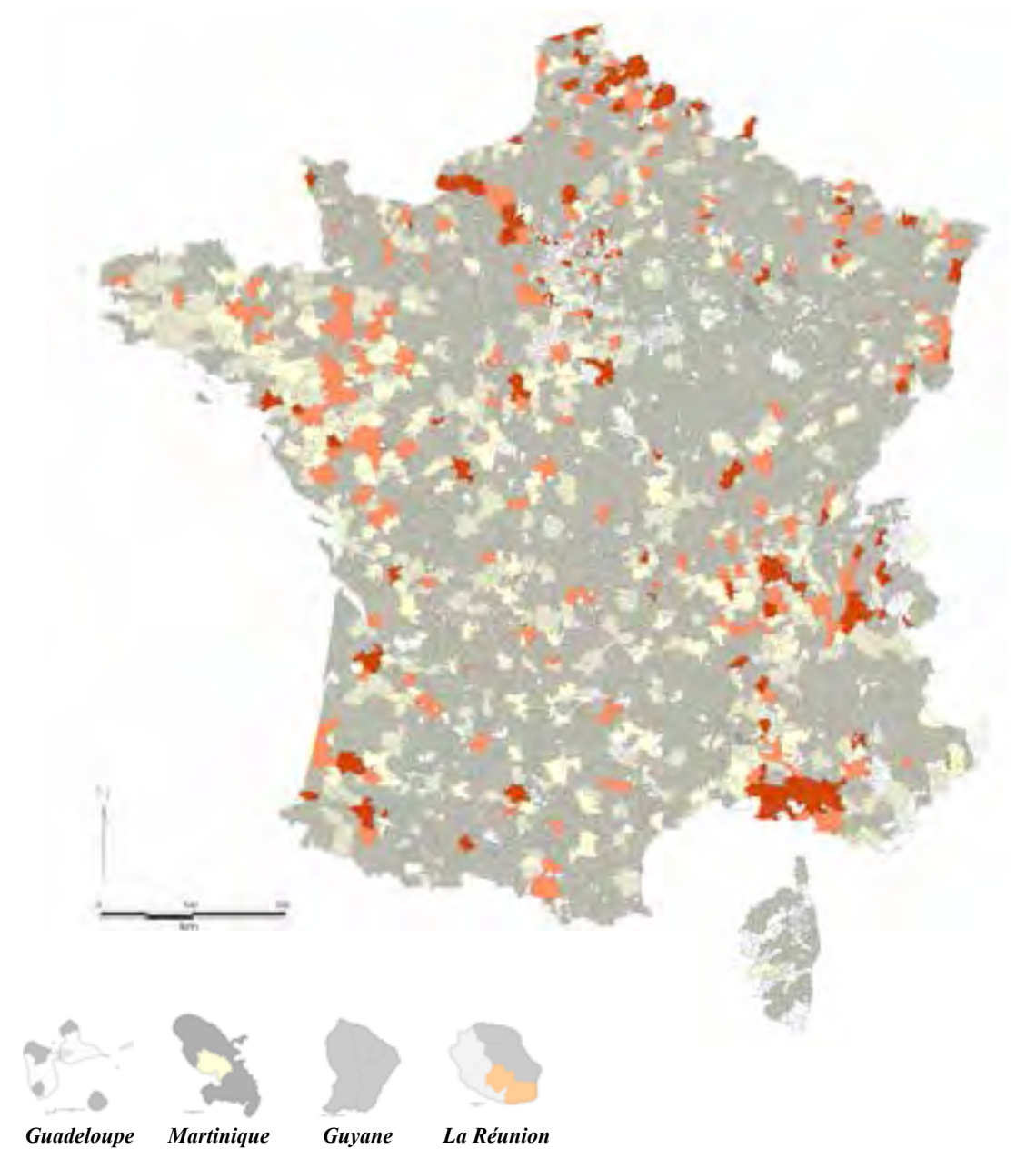
Approche par strates démographiques

	Moyenne en %	Coefficient de dispersion
< 10 000 hab.	17 %	0,47
10 000 - 20 000 hab.	21 %	0,42
20 000 - 50 000 hab.	27 %	0,40
50 000 - 100 000 hab.	34 %	0,35
100 000 - 300 000 hab.	36 %	0,26
> 300 000 hab.	42 %	0,15
<b>Ensemble</b>	<b>33 %</b>	<b>0,41</b>

Approche par typologie de territoires

	Moyenne en %	Coefficient de dispersion
Île-de-France : 2 <sup>e</sup> couronne	29 %	0,39
Île-de-France : 1 <sup>re</sup> couronne	34 %	0,23
Fortement industriels	49 %	0,22
Littoral touristique	24 %	0,31
Grandes agglomérations tertiaires	43 %	0,15
Territoires ruraux	19 %	0,55
<b>Ensemble</b>	<b>33 %</b>	<b>0,41</b>

Carte I 9 - Poids des communautés dans le potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux



Partie III

Les disparités

# III - Les disparités

## ■ Présentation

Les investigations précédentes ont déjà fait apparaître que les ensembles intercommunaux diffèrent largement, tant sur le plan des prélèvements que sur celui des ressources potentielles. De façon à compléter le panorama esquissé, deux visions complémentaires sont livrées.

**La première vision consiste à mettre en perspective les différences constatées et des caractéristiques socio-économiques des territoires.** Parmi les multiples interrelations, deux sont retenues : le revenu médian des habitants et le taux d'emploi. La plus ou moins grande abondance de la richesse peut ainsi provenir du fait que les biens taxés, et détenus par les ménages, représentent des valeurs imposées plus ou moins élevées et ce, en lien avec les revenus des familles en question. De façon complémentaire, la situation – financière et fiscale – diffère selon le volume des activités économiques présentes et selon les emplois que ces dernières procurent. Ainsi est-on enclin à dresser un état des lieux des situations, mettant en perspective :

- d'une part, la richesse des ensembles intercommunaux, appréhendée par l'intermédiaire de leur potentiel financier intercommunal agrégé (exprimé en euros/hab. et considéré sous forme d'indice) et le revenu médian des habitants (tel que l'on peut l'appréhender, pour l'année 2008, à partir du site [Impots.gouv.fr](http://Impots.gouv.fr) de la Direction générale des impôts ; le revenu médian est exprimé en euros/hab. puis considéré sous forme d'indice par comparaison avec la moyenne nationale) ;
- d'autre part, la richesse des ensembles intercommunaux, appréhendée par l'intermédiaire de leur PFIA (exprimé en euros/hab. puis considéré sous forme d'indice) et le taux d'emploi tel que l'on peut l'appréhender, pour l'année 2005, à partir des données disponibles sur le site de l'Insee ; le taux est considéré sous forme d'indice par comparaison avec la moyenne nationale.

Dans l'un et l'autre cas, on a procédé en premier lieu à une sommation des valeurs communales (des revenus et des emplois), afin d'aboutir au montant total des grandeurs valant pour les ensembles intercommunaux. Les indicateurs sont examinés (**cartes 20 et 21**) sous forme de cadrans : aux valeurs faibles ou fortes du PFIA peuvent être associées, dans des combinaisons variables, des valeurs faibles ou fortes de l'indicateur socio-économique retenu.

**La seconde vision consiste à s'interroger sur les disparités existant à l'intérieur même des ensembles intercommunaux.** Toutes les communes-membres ne sont pas également dotées de ressources fiscales et/ou financières. La richesse de l'ensemble des communes peut être très concentrée ou plus équitablement répartie, la cohésion territoriale plus ou moins intense.

### Appréciation des disparités de richesse internes aux ensembles intercommunaux au moyen de l'indice de Gini

Ces disparités internes sont abordées en considérant les valeurs de l'indice de Gini propres à chaque ensemble intercommunal. L'indice varie entre 0 (dans ce cas, la situation peut être tenue comme strictement égalitaire) et 1 (où la situation est totalement inégalitaire). Cette représentation de la concentration des richesses potentielles communales est conduite en considérant le potentiel fiscal des communes et la contribution de chacune au total. Elle a l'avantage d'être en cohérence avec les dispositifs (cf. *supra*) qui peuvent permettre de déterminer les prélèvements et reversements du FPIC en provenance ou en direction de chaque commune dans son ensemble intercommunal d'appartenance.



## 3.1 - Les disparités entre ensembles intercommunaux

### ■ Niveau de PFIA et revenu médian des habitants

La richesse potentielle locale et celle des habitants ne sont pas distribuées de façon analogue. Ainsi par exemple, les territoires fortement industriels sont-ils riches au sens fiscal et financier du terme, quand le revenu médian de leurs habitants est faible en moyenne, plus faible que la moyenne nationale. La **carte 20** figure la distribution des combinaisons associant « richesse fiscale et financière » et « richesse sociale », dans toutes leurs gradations. Comparativement aux moyennes, les territoires à PFIA/hab. et à revenu médian faibles sont les plus nombreux (1 581). Ils sont répartis sur l'ensemble du territoire national, à l'exception de ses franges littorales, de la partie alpine et de la région Île-de-France qui tirent largement les distributions vers le haut. La lecture peut être ainsi faite à une échelle méso-géographique : les pourtours de la région Île-de-France et les périphéries des grandes agglomérations (Lyon, Bordeaux, Strasbourg, Nantes, Dijon...) vivent en continuité de l'ensemble intercommunal central. Même si les PFIA sont plus faibles, les revenus des habitants demeurent élevés, conduisant à la formation d'une combinaison encore favorable. Une prime certaine – en termes de richesses – vaut ainsi pour les ensembles fortement agglomérés, marquant nettement le paysage et la géographie sociale, fiscale et financière.

### ■ Niveau de PFIA et taux d'emploi

Le taux d'emploi croît avec la taille des ensembles intercommunaux, tout en étant sujet à des variations fortes à l'intérieur des strates démographiques (tableau K). Il est plus particulièrement élevé dans les grandes agglomérations et en 1<sup>re</sup> couronne francilienne. À la faveur des configurations et de la localisation des activités, les ensembles repérés comme ayant un PFIA élevé sont, le plus fréquemment, ceux où le taux d'emploi est également le plus élevé (**carte 21**). Ceux où les deux grandeurs sont simultanément plus faibles que les moyennes sont les plus nombreux (1 738). S'en distinguent des ensembles intercommunaux où le PFIA est relativement faible, mais où le taux d'emploi est plutôt élevé. Cette conjonction se rencontre dans des zones correspondant à des modèles productifs spécifiques actuels ou hérités du passé (les coopératives agricoles en Bretagne intérieure en partie exonérées de taxe professionnelle, l'industrie agroalimentaire s'étendant jusqu'en Pays-de-la-Loire, l'industrie manufacturière dans le Massif Central et dans le Centre-est, les activités pétrolières et navales... et les emplois induits parsemés dans l'espace intérieur). La situation n'est alors pas défavorable tant que perdure une attractivité locale, même si les activités productives ne procurent pas des ressources (potentielles) très abondantes.

Tableau K - Croisement entre le potentiel financier agrégé (PFIA), le revenu médian et le taux d'emploi

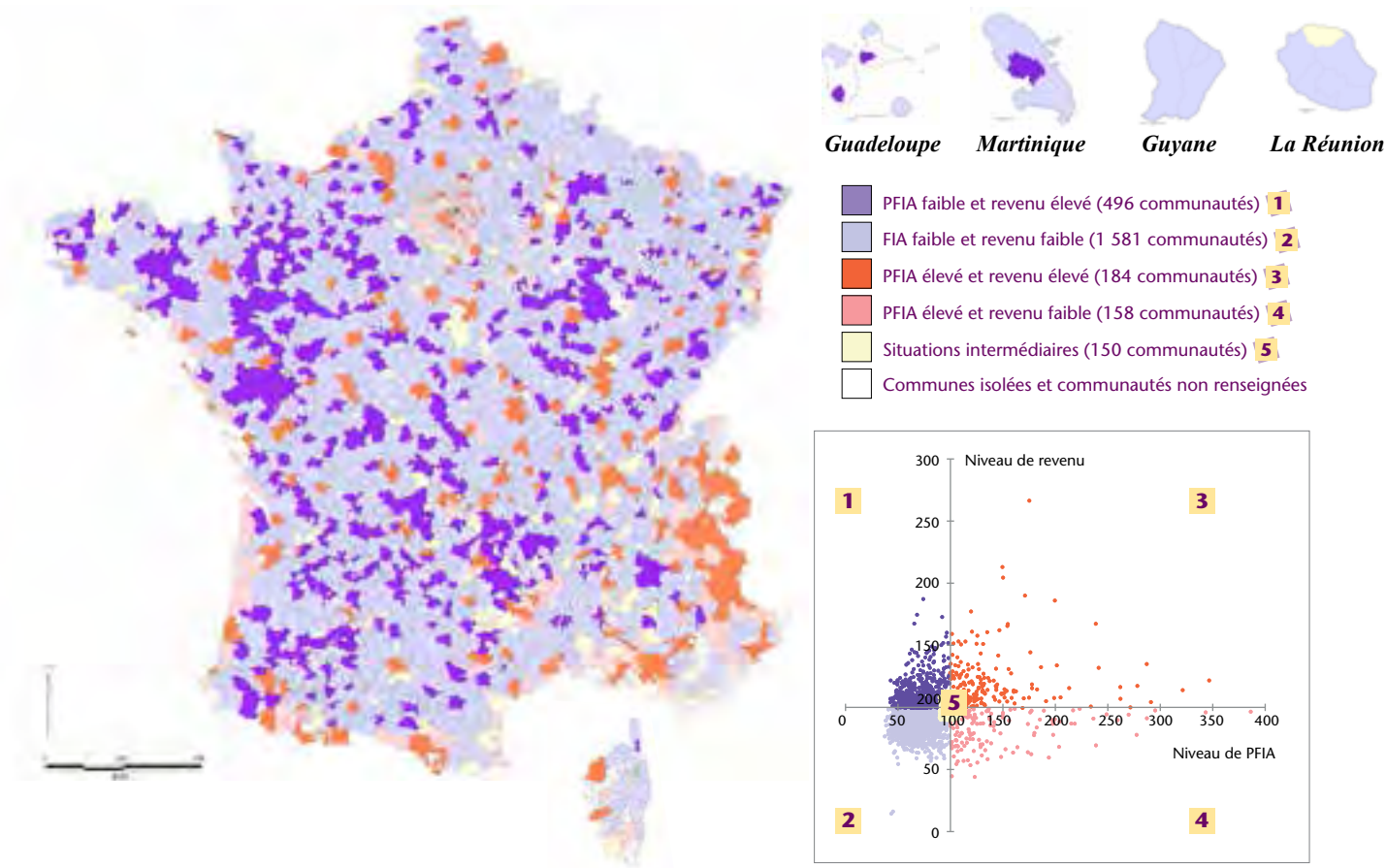
Approche par strates démographiques

	PFIA		Revenu médian		Taux d'emploi	
	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Moyenne en %	Coefficient de dispersion
< 10 000 hab.	761	0,42	11 050	0,16	27 %	0,35
10 000 - 20 000 hab.	824	0,37	11 584	0,15	31 %	0,34
20 000 - 50 000 hab.	941	0,29	12 028	0,17	35 %	0,31
50 000 - 100 000 hab.	1 137	0,27	12 027	0,22	41 %	0,39
100 000 - 300 000 hab.	1 215	0,30	11 788	0,23	44 %	0,31
> 300 000 hab.	1 337	0,17	12 683	0,18	47 %	0,14
<b>Ensemble</b>	<b>1 058</b>	<b>0,34</b>	<b>11 898</b>	<b>0,20</b>	<b>39 %</b>	<b>0,36</b>

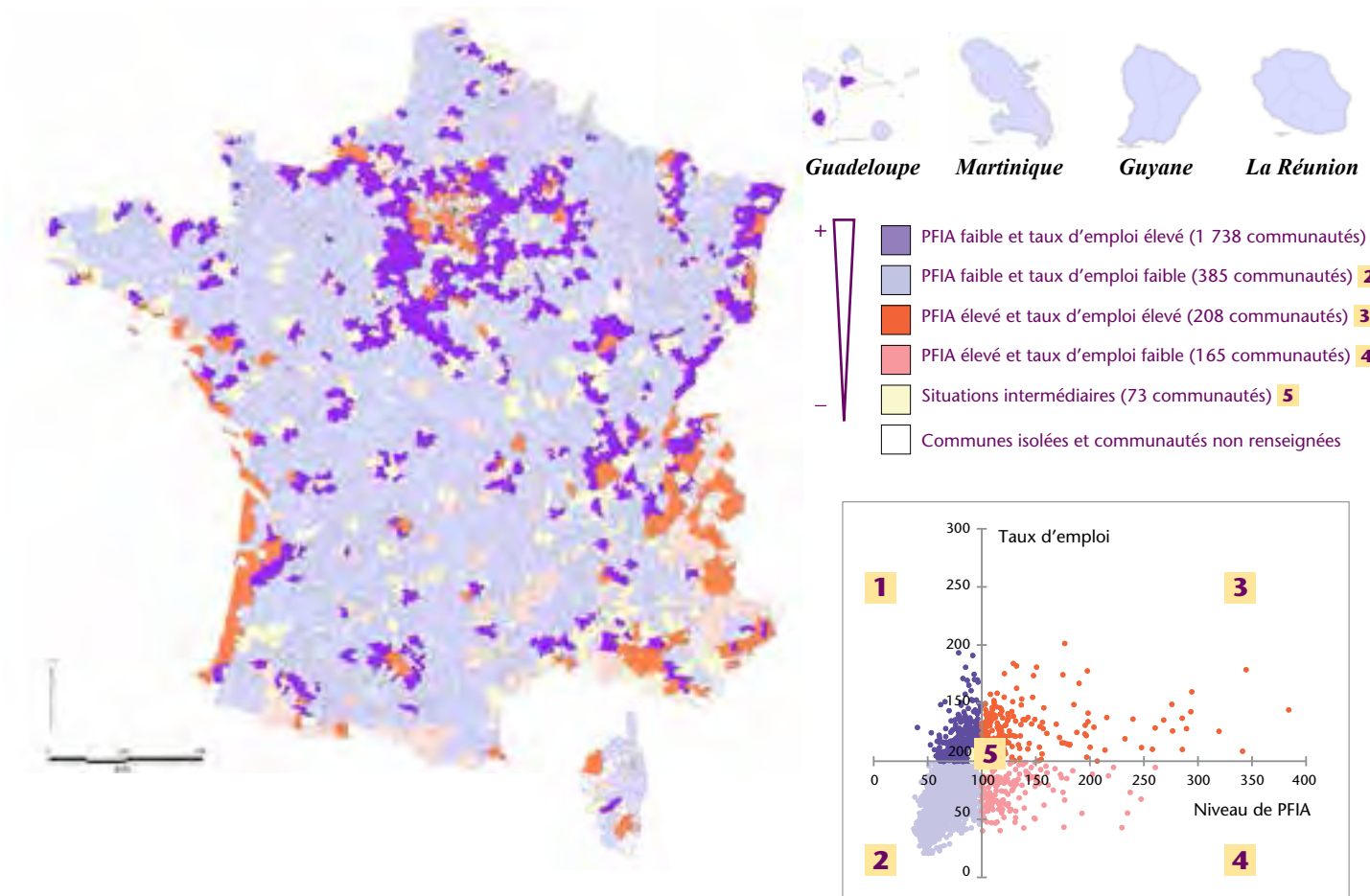
Approche par typologie de territoires

	PFIA		Revenu médian		Taux d'emploi	
	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Moyenne en euros/hab.	Coefficient de dispersion	Moyenne en %	Coefficient de dispersion
Île-de-France : 2 <sup>e</sup> couronne	1 276	0,26	14 569	0,23	36 %	0,64
Île-de-France : 1 <sup>re</sup> couronne	1 613	0,32	14 517	0,37	45 %	0,51
Fortement industriels	1 310	0,32	10 992	0,11	41 %	0,17
Littoral touristique	1 189	0,26	12 767	0,13	36 %	0,20
Grandes agglomérations tertiaires	1 300	0,15	12 596	0,12	48 %	0,13
Territoires ruraux	789	0,22	10 223	0,09	39 %	0,30
<b>Ensemble</b>	<b>1 058</b>	<b>0,34</b>	<b>11 898</b>	<b>0,20</b>	<b>39 %</b>	<b>0,36</b>

Carte 20 - Croisement entre le potentiel financier agrégé (PFIA) et le revenu médian



Carte 21 - Croisement entre le potentiel financier agrégé (PFIA) et le taux d'emploi



## 3.2 - Les disparités de richesse internes aux ensembles intercommunaux

Les ensembles intercommunaux ne possèdent pas la même homogénéité interne. Pour l'essentiel d'entre eux, les richesses sont assez bien réparties entre les communes membres : le coefficient de Gini est inférieur à la moyenne (0,12) dans 1 508 cas. La plus ou moins grande concentration des richesses potentielles n'entretient pas de lien avec la taille des ensembles intercommunaux : le coefficient de Gini est pratiquement semblable pour toutes les strates démographiques. Les dispersions sont néanmoins fortes à l'intérieur de chacune de ces strates. Elles le sont tout autant lorsque l'on considère des sous-ensembles territoriaux particuliers. La concentration et les disparités internes apparaissent alors comme étant propres à des configurations spécifiques, échappant à une forme de régularité que l'on pourrait *a priori* pressentir. Elles valent assurément dans certains territoires potentiellement riches (l'est alpin et le nord pyrénéen par exemple), là où des établissements et/ou installations exceptionnels confèrent à leur commune d'implantation des niveaux de richesse eux aussi exceptionnels. L'indice est alors élevé, il peut même atteindre 0,86. Remarquons qu'il est également fort, de façon générale, dans la plupart des territoires repérés comme riches sur le plan potentiel, fiscal et financier. Cette richesse est alors concentrée dans quelques communes.

Une façon de rendre compte des disparités internes consiste, pour chaque ensemble intercommunal, à :

- évaluer la part respective de chaque commune membre dans le total des potentiels financiers communaux (en euros par habitant) ;
- considérer le pourcentage maximum pouvant être atteint.

Les résultats de ces observations sont figurés dans le graphique 1. Dans à peu près 10 % des cas (un peu plus de 200 ensembles intercommunaux), la commune qui contribue le plus à la somme des richesses communales représente moins de 10 % du total. La situation peut être considérée comme relativement équilibrée, voire comme susceptible de ne pas générer de tensions spécifiques à l'occasion des prélèvements ou des versements assis sur des critères de richesse. À l'autre extrême, dans un peu plus de 15 % des cas, une commune membre représente plus de 60 % de la somme des potentiels communaux. Ceci vaut tout particulièrement pour des ensembles intercommunaux comptant peu de communes et où la ville centre occupe une place singulière, au sein d'une périphérie peu peuplée et peu active, comme c'est le cas pour des villes préfectorales et/ou centres administratifs tels Vierzon, Mende, Issoire, Chinon, Libourne, Blois... Dans l'ensemble, le poids des communes centres – qui sont généralement les plus grandes contributrices – varie au gré des configurations. Dans à peu près la moitié des cas, et ce serait la situation la plus fréquente, la commune qui contribue le plus représente entre 20 et 40 % du total des richesses communales ; et pour environ 450 intercommunalités, elle dépasse ces seuils jusqu'à atteindre 50 % du total. La diversité est donc bien de rigueur. Il est alors fortement probable que les communes, selon leur situation, n'accueillent pas de la même façon les dispositifs qui diminuent leurs ressources ou qui contribuent à les accroître (au titre du FPIC par exemple). La cohésion interne, les effets de centralité ont toutes les chances de jouer en faveur ou en défaveur de l'acceptation, voire en faveur ou en défaveur de l'intégration de l'ensemble intercommunal. La **carte n° 22** illustre la même mécanique, elle met en exergue (en jaune) les territoires marqués par les plus fortes disparités de répartition du potentiel financier entre les communes membres.

Tableau L - Disparités des potentiels fiscaux des communes au sein des ensembles intercommunaux (indice de Gini)

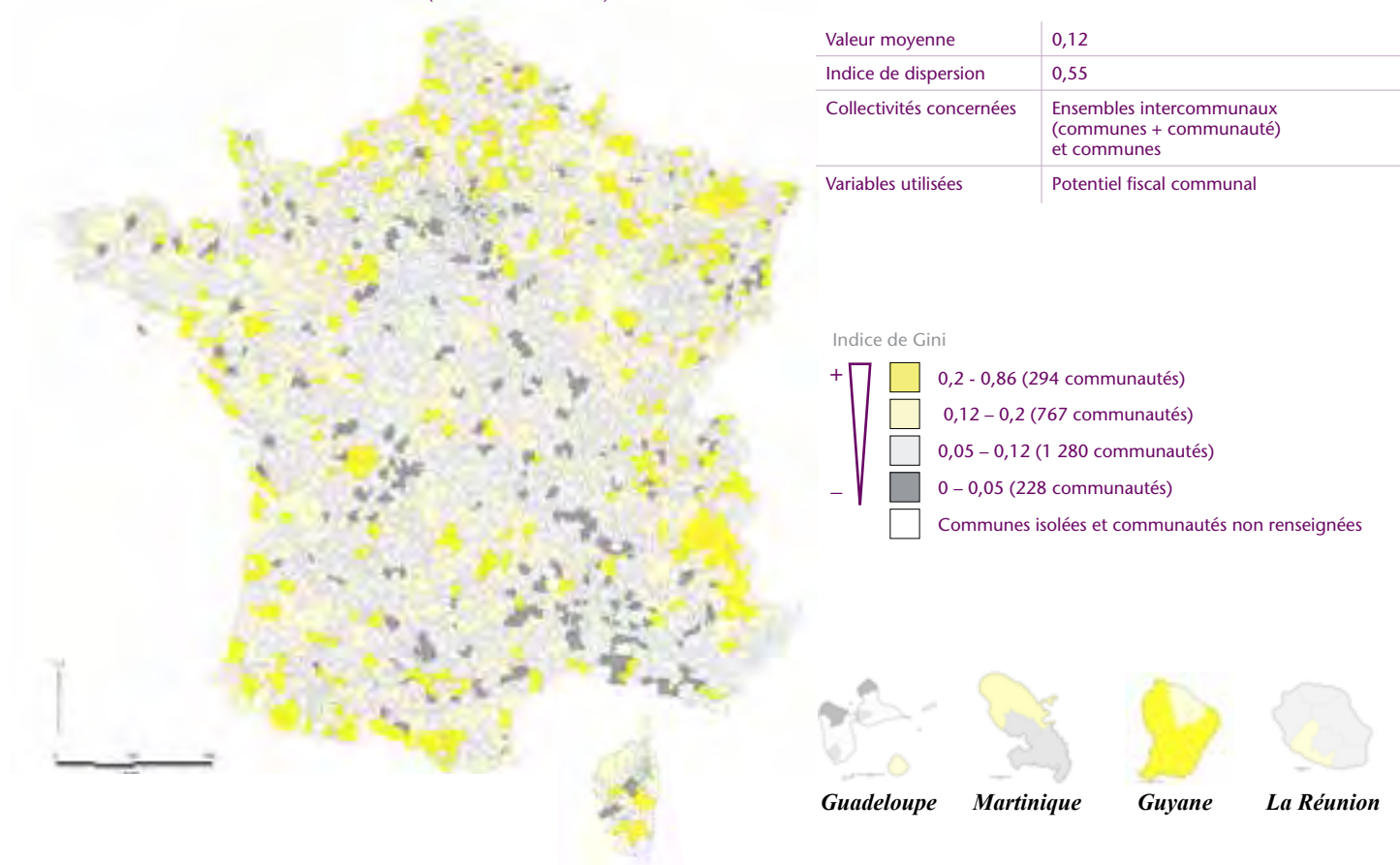
Approche par strates démographiques

	Moyenne	Coefficient de dispersion
< 10 000 hab.	0,12	0,57
10 000 - 20 000 hab.	0,13	0,64
20 000 - 50 000 hab.	0,12	0,57
50 000 - 100 000 hab.	0,12	0,55
100 000 - 300 000 hab.	0,10	0,46
> 300 000 hab.	0,10	0,35
<b>Ensemble</b>	<b>0,12</b>	<b>0,55</b>

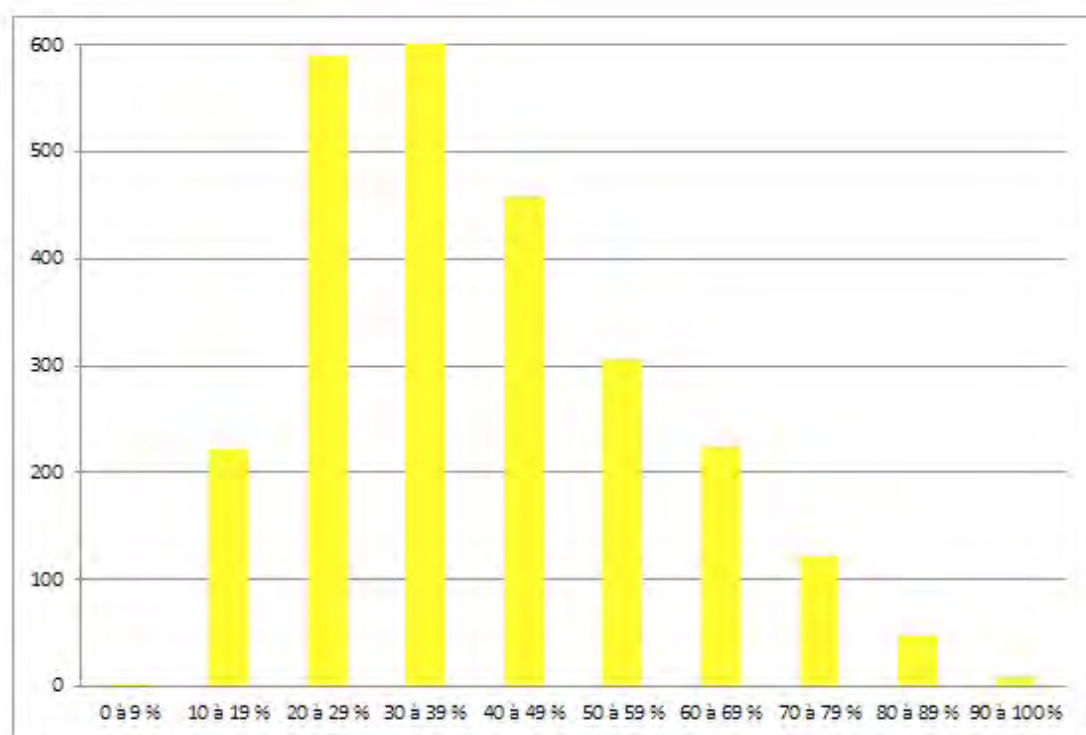
Approche par typologie de territoires

	Moyenne	Coefficient de dispersion
Île-de-France : 2 <sup>e</sup> couronne	0,13	0,36
Île-de-France : 1 <sup>re</sup> couronne	0,13	0,49
Fortement industriels	0,17	0,28
Littoral touristique	0,08	0,62
Grandes agglomérations tertiaires	0,10	0,61
Territoires ruraux	0,10	0,36
<b>Ensemble</b>	<b>0,12</b>	<b>0,55</b>

Carte 22 - Disparités des potentiels fiscaux des communes au sein des ensembles intercommunaux (indice de Gini)



Graphique I - Répartition des ensembles intercommunaux selon la part du potentiel fiscal communal détenue par la commune présentant le potentiel fiscal le plus important



Lecture du graphique : pour 600 ensembles intercommunaux, la commune disposant du plus fort potentiel fiscal, représente entre 30 % et 39 % du potentiel fiscal de l'ensemble des communes membres.

# Partie IV

## Prospective

## IV - Prospective

### ■ ■ Présentation

Au terme de ce panorama fragmenté des ensembles intercommunaux étudiés sous différents angles fiscal-financiers, un regard synthétique s'impose afin de mettre en exergue des sous-ensembles territoriaux porteurs d'enjeux spécifiques. Ce regard est ensuite contextualisé à la lumière d'indications sur les dynamiques socio-économiques de la dernière décennie. Ainsi débouche-t-on sur la délimitation de typologies territoriales susceptibles de connaître des évolutions contrastées dans la période à venir.

De façon à asseoir des visions prospectives, deux sources majeures susceptibles d'avoir des incidences différenciées sur la dynamique des ressources sont prises en considération : le gel voire la restriction des dotations de l'État, et l'évolution des valeurs locatives servant de bases à la majeure partie des ressources fiscales des ensembles intercommunaux. Des représentations de devenir possibles sont figurées, sur ces fondements, toutes choses égales par ailleurs.

#### **Encadré méthodologique**

Les typologies ont été construites en utilisant des méthodes statistiques multidimensionnelles (analyses en composantes principales et classifications ascendantes hiérarchiques). Ces méthodes présentent l'avantage, sans perte majeure d'informations, de considérer simultanément un grand nombre à la fois d'observations (les ensembles intercommunaux) et d'indicateurs (données socio-économiques et/ou fiscal-financières). Elles repèrent les similitudes ou les différenciations les plus fortes et aboutissent à la définition de groupes composés d'ensembles intercommunaux homogènes. Les groupes eux-mêmes sont différents. Leur profil est brossé à grands traits ; une représentation cartographique illustre leur distribution spatiale.



## 4.1 - La construction d'une typologie fiscale et financière

Au vu des résultats des analyses multidimensionnelles, les différenciations des ensembles intercommunaux apparaissent structurées par trois dimensions principales : le niveau des ressources mesuré par le PFIA/hab., la dépendance aux impôts ménages (soit le poids des impôts ménages dans le produit fiscal du territoire) et l'indicateur d'élargissement de la base (soit le rapport entre le produit fiscal avant compensation et le produit fiscal après compensation). Ces caractères essentiels des ressources des ensembles intercommunaux permettent de dégager des enjeux distincts selon des figures territoriales fortes s'organisant autour d'une situation moyenne.

Les groupes mis en avant, **cartes 23 et 24**, sont :

### • Des territoires riches différenciables selon la nature des contribuables :

D'un côté, on distingue le littoral et la partie résidentielle de l'Île-de-France dont la richesse fiscale est fondée sur la valeur locative des logements et dont la dynamique à venir s'établit sur une base fiscale élargie en raison du poids renforcé des impôts ménages dans la structure des ressources des ensembles intercommunaux. Fondée sur leurs fonctions résidentielles, les perspectives de dynamique des ressources de ces territoires sont bonnes, si tant est que l'évolution des valeurs locatives leur soit favorable (voir *infra*).

D'un autre côté, se trouvent les territoires à vocation productive (vallée de la Seine, grandes agglomérations, nord de la France), riches ou encore riches, mais comportant un facteur de risque ou d'inertie en raison d'une dynamique fiscale sur une base désormais restreinte. La part dynamique se joue plus qu'ailleurs sur les impôts des entreprises et donc sur leur développement économique. Toutefois, les impôts ménages jouent aussi un rôle important, constituant une ressource nouvelle et servant une plus grande mixité des bases, ce qui peut représenter une conjonction favorable.

Enfin, peuvent être remarqués des territoires atypiques dont la richesse fiscale provient d'établissements exceptionnels (barrages et usines hydroélectriques dans des territoires peu peuplés parfois associés à des installations touristiques ou centrales nucléaires), repérés à plusieurs reprises en raison de leur configuration particulière.

### • Des territoires aux ressources modestes, nombreux :

Situés dans le centre et le quart nord-est de la France, ces ensembles intercommunaux peu peuplés sont relativement plus dépendants que les autres d'une fiscalité ménages au rendement modeste. Certes, la réforme fiscale élargit leur base, mais ils sont particulièrement tributaires de l'évolution des valeurs locatives des logements. Elle ne leur est pas, *a priori*, favorable (cf. *infra*).

### • Des territoires intermédiaires :

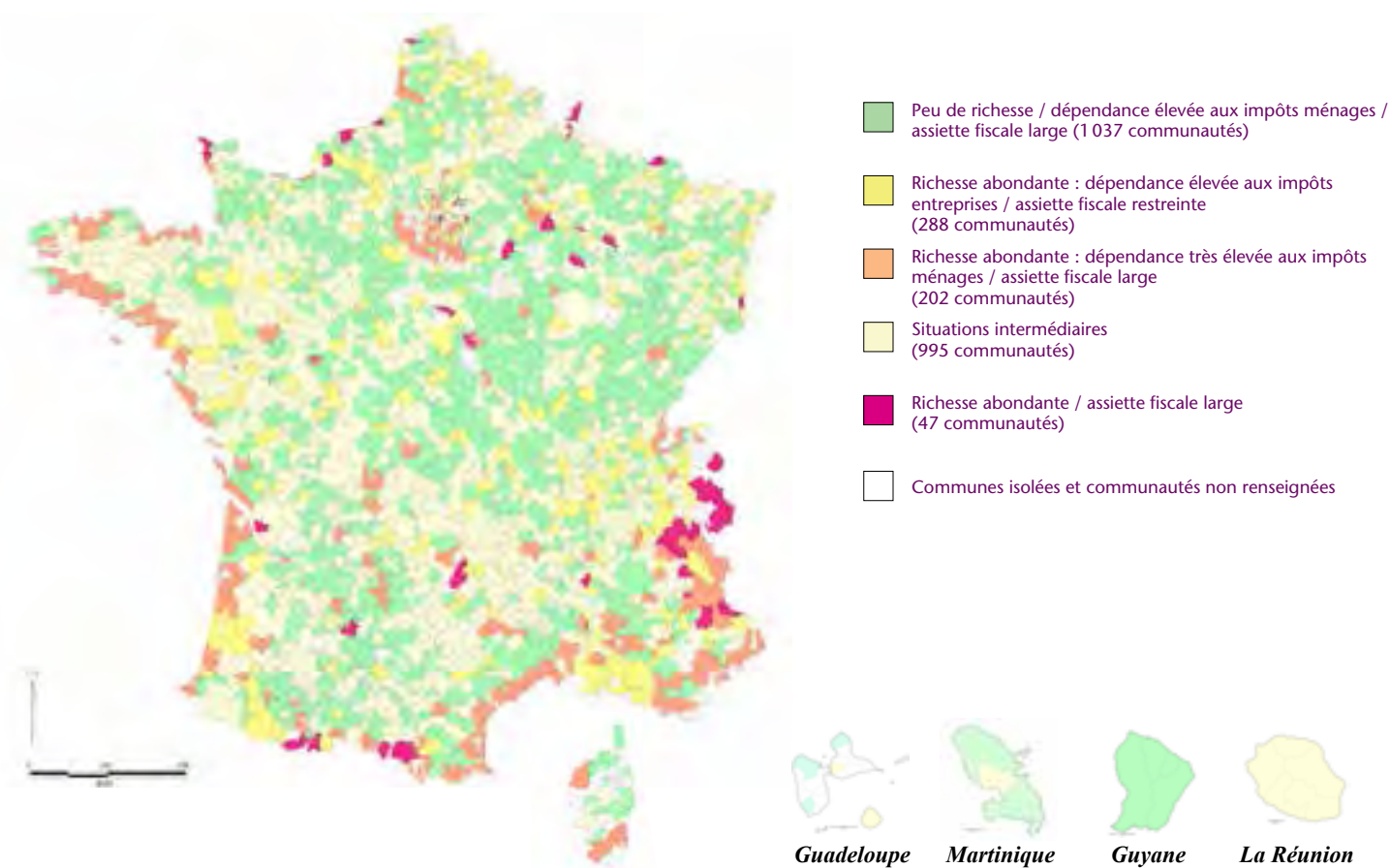
Largement situés dans le Grand ouest et dans le Massif Central, ces ensembles intercommunaux présentent un niveau de ressources moyen. La réforme fiscale n'a pas eu d'effet manifeste de restriction ou d'élargissement de leur base. Là comme ailleurs, elle a entraîné une substitution au contribuable « entreprise » du contribuable « ménage », en conférant à ce dernier un poids dans la fiscalité locale considéré comme moyen (soit 65 % de leur ressource fiscale). Ces ensembles sont susceptibles soit d'une évolution positive vers les situations des territoires proches à la faveur d'une dynamique d'attractivité (proximité des territoires littoraux), soit de décélération (Massif Central).

La **carte 23** apporte un éclairage significatif : tandis que certains territoires combinent un élargissement de leur assiette fiscale avec un niveau de richesse élevé (territoires en orange), d'autres vont connaître une restriction de leur dynamique de ressources (jaune). De nombreux territoires « pauvres » vont bénéficier de l'élargissement de leur assiette fiscale (vert).

### • Cas spécifique de l'Île-de-France :

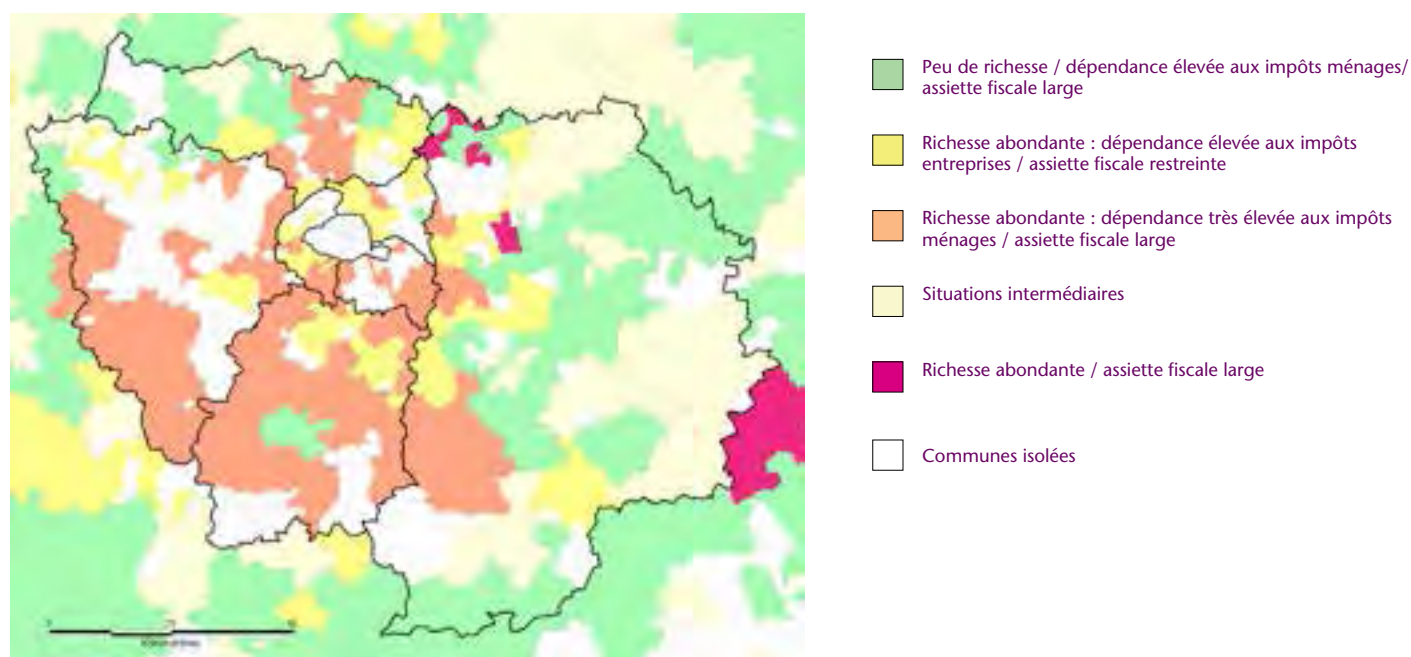
Les ensembles situés dans la partie centrale de l'agglomération sont plutôt riches, du fait des activités économiques qu'ils abritent. En périphérie l'ouest et l'est s'opposent, le premier étant bien mieux doté que le second. Ils ont cependant en commun de disposer d'une base fiscale élargie. Les dynamiques à venir devraient leur être favorables au plan fiscal.

Carte 23 - Typologie fiscale et financière des ensembles intercommunaux



Carte 24 - Typologie fiscale et financière des ensembles intercommunaux

Zoom Île-de-France





## 4.2 - Le contexte de dynamique socio-économique d'ensemble

Les situations fiscal-financières mises à jour jouent dans des contextes socio-économiques différenciés. Si l'avenir ne reflète pas nécessairement le passé, si des ruptures de trajectoires sont possibles, le repérage de la dynamique de la dernière décennie permet néanmoins de souligner des évolutions territoriales fortes. La prolongation des tendances, au moins à moyen terme, aura des conséquences sur la situation financière des ensembles intercommunaux. Les politiques publiques locales ne disposeront pas, selon les lieux, des mêmes atouts, face à des objectifs eux-mêmes contrastés et spécifiques.

### ■ Les dynamiques socio-économiques

Le portrait socio-économique des ensembles intercommunaux est réalisé sur la base des fondamentaux communément retenus : la dynamique de la population, la dynamique de l'emploi et celle des revenus<sup>5</sup>.

Les enjeux socio-économiques des ensembles intercommunaux apparaissent à la fois contrastés et relevant de dynamiques régionales, c'est-à-dire d'éléments de contexte qui les dépassent individuellement, comme en témoigne la **carte 25**. Les arcs atlantiques et méditerranéens (et leur prolongement rennais et toulousain) ainsi que la région Rhône-Alpes connaissent une forte dynamique tant économique que sociale. Celle-ci diffuse à leur périphérie, composant de la sorte une forme de « frange qui va bien » du territoire. À l'opposé, une diagonale nord-est-centre est repérable, marquée par une perte d'attractivité et un déclin économique plus ou moins accentué. L'Île-de-France connaît quant à elle une situation intermédiaire et composite. Un nombre encore important de territoires (875) se situent en position intermédiaire ; ils sont majoritairement situés dans les parties intérieures du territoire français, et leur attractivité n'est pas vraiment au rendez-vous. Se laisseront-ils gagner par les dynamiques (positives ou négatives) des ensembles voisins ou bien, politiques locales aidant, connaîtront-ils des trajectoires propres et inédites ?

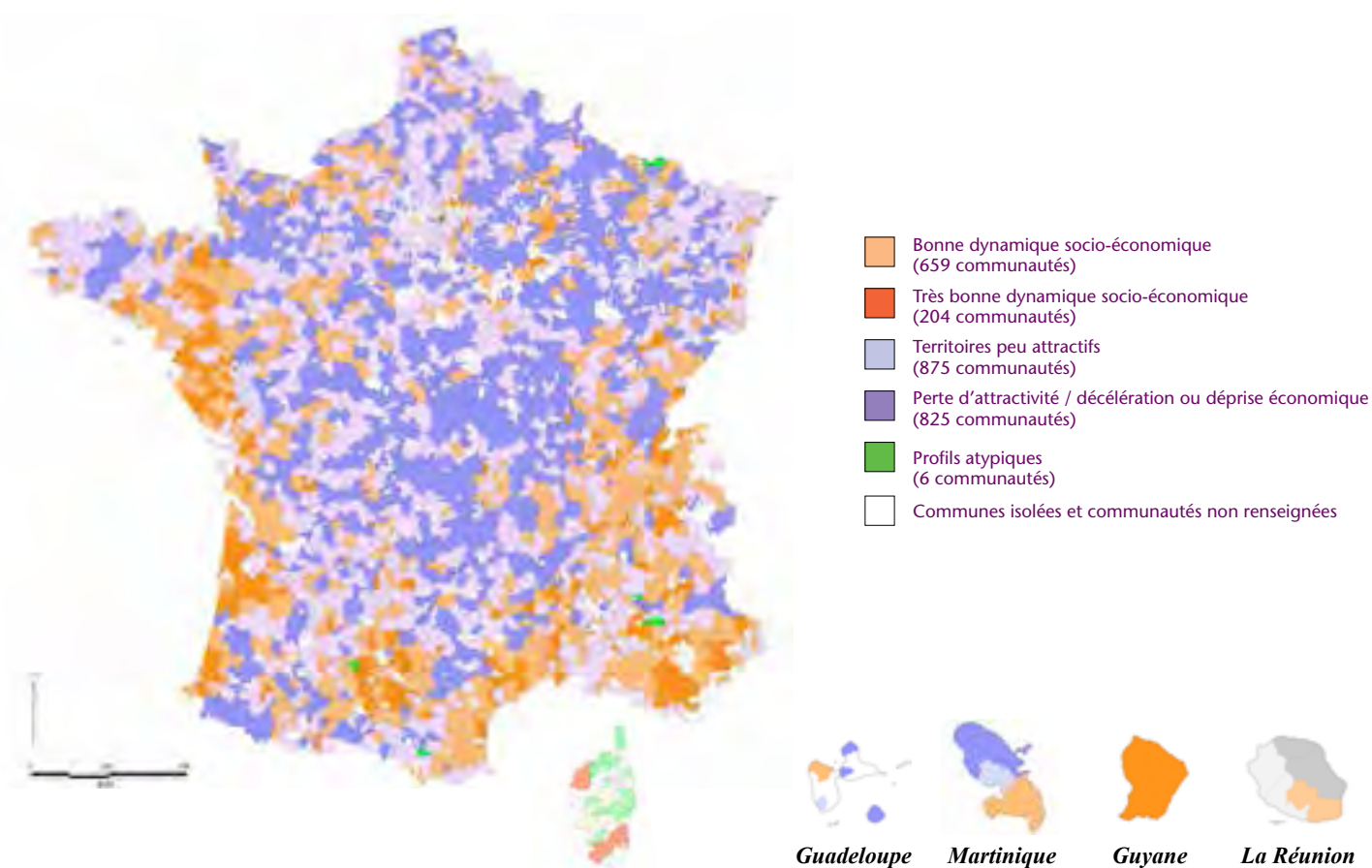
Globalement, la géographie des dynamiques socio-économiques ne coïncide pas de manière simple avec celle des situations en matière de ressources fiscal-financières, telle que précédemment identifiée. L'introduction de considérations d'ordre socio-économique génère un surcroît de complexité et invite à la nuance.

### ■ La situation spécifique de l'Île-de-France

Au regard des dynamiques socio-économiques, la situation de l'Île-de-France est composite et la diversité règne.

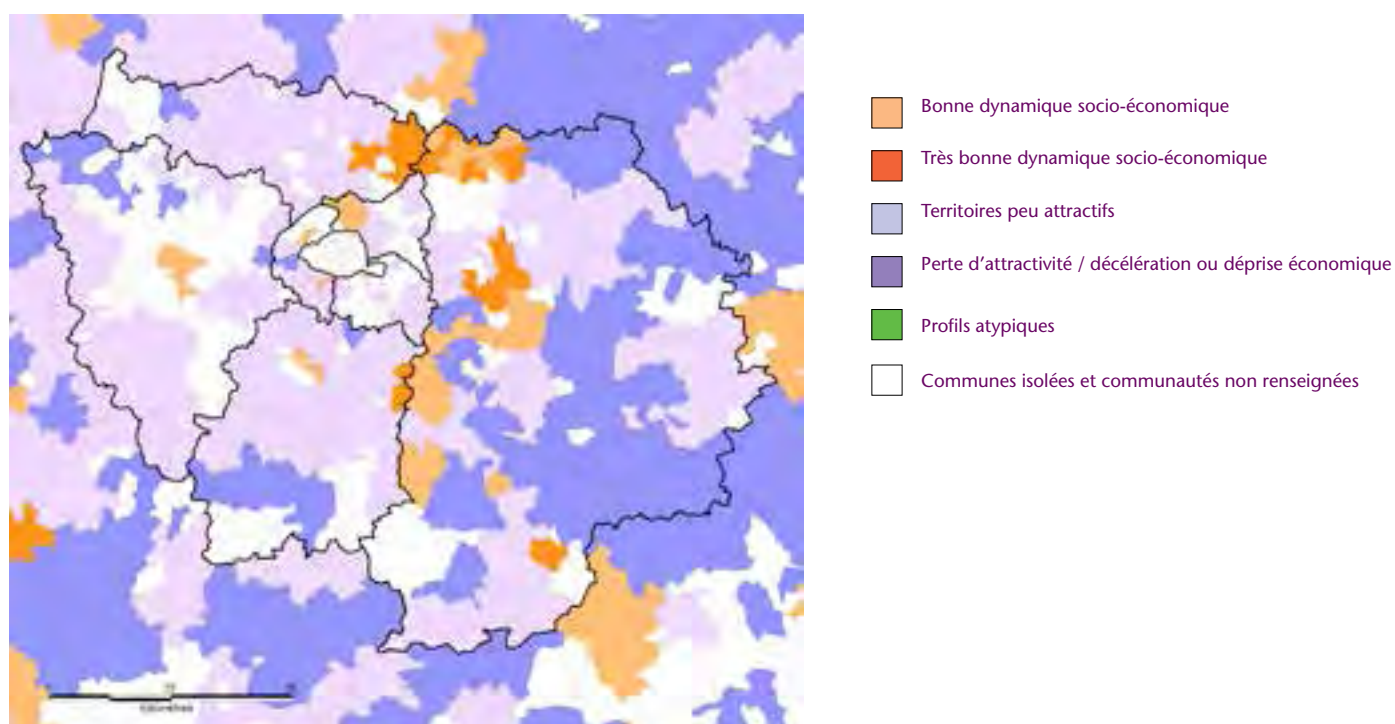
L'ouest et ses franges, à vocation principalement résidentielle, sont plutôt dans une situation de moindre attractivité économique. Les dynamiques se concentrent à proximité des grands pôles d'activité (Roissy, le Bourget, Marne-la-Vallée) jouant un rôle de centralité administrative et commerciale. À l'inverse, les extensions péri-urbaines et les ensembles encore marqués par le rural (Seine-et-Marne par exemple) sont engagés dans des dynamiques contrastées.

Carte 25 - Typologie socio-économique des ensembles intercommunaux



Carte 26 - Typologie socio-économique des ensembles intercommunaux

Zoom Île-de-France

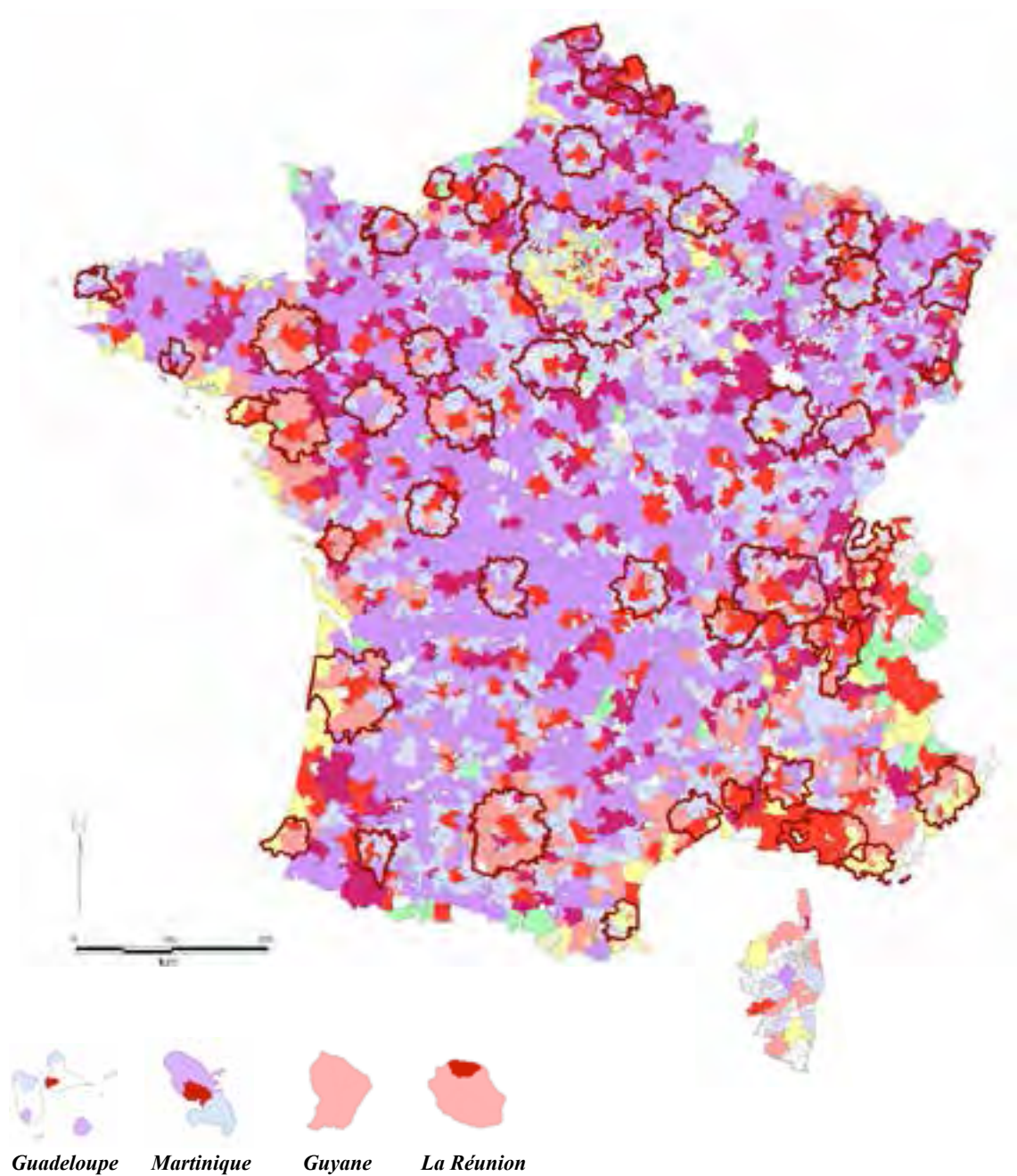


## ■ La mise en perspective des situations fiscalo-financières et du contexte socio-économique

Les sous-ensembles territoriaux précédemment repérés se rompent lorsqu'on introduit des éléments d'analyse socio-économique. Sept groupes se dégagent alors, renvoyant à des contextes géographiques souvent cohérents ( **carte 27** ) :

- 1- Un groupe de territoires dynamiques disposant d'une ressource faible et largement dépendante des ménages** ; c'est souvent le cas des espaces intercommunaux situés dans le pourtour sud du Bassin parisien et parfois dans le périurbain (autour des agglomérations d'Amiens, de Dijon ou de Clermont-Ferrand par exemple). La réforme fiscale a pour effet de leur conférer une dynamique sur base fiscale élargie. Leur devenir est tributaire d'une éventuelle précarisation des ménages (augmentation et changements des besoins, limitation à la pression fiscale...). Le parc résidentiel étant constitué de logements neufs, la revalorisation des valeurs locatives (cf. *infra*) ne conduira pas nécessairement à une augmentation substantielle des bases d'imposition.
- 2- Un groupe de territoires d'un niveau de richesse fiscale moyen reposant sur les ménages et sur les entreprises et connaissant une forte dynamique socio-économique** : c'est notamment « l'autre périurbain », celui des grandes métropoles de province (Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Lyon...) dans lequel s'installent des ménages des classes moyennes et où se développent des activités économiques. La dynamique de ces tissus s'inscrit dans un effet de débordement de l'agglomération centrale, mais selon une spécialisation sociale en direction des ménages les plus aisés. Du fait de leur mixité fonctionnelle, la réforme fiscale ne leur confère pas une base élargie (elle limite la ressource entreprises et les dote d'un surcroît de ressources sur les ménages).
- 3- Un groupe d'ensembles intercommunaux associant richesse fiscale et richesse sociale (ménages aisés) et qui, au cours de la dernière décennie, ont bénéficié d'une bonne dynamique socio-économique** ; les ensembles en question, peu nombreux, sont localisés sur la bordure littorale et dans la partie résidentielle de l'ouest francilien. Ces territoires, dépendants des ressources provenant des ménages, bénéficient des effets de la réforme, c'est-à-dire d'une dynamique sur des bases fiscales plus étendues qu'auparavant et en outre particulièrement élevées (double avantage). Par ailleurs, insérés dans l'économie présente, ils peuvent aussi compter sur des ressources provenant des activités (CVAE). Si la situation apparaît plutôt bonne dans l'immédiat, il n'est pas à exclure qu'elle rencontre des limites avec la saturation du modèle de développement (réduction d'aménités portant atteinte à l'attractivité de ces territoires).
- 4- Un groupe de territoires modestes tant fiscalement que socialement, et faiblement dynamiques** ; s'ils sont disséminés dans l'ensemble de la France, beaucoup sont cependant présents dans le centre et à l'écart des grandes métropoles. Les perspectives sont plutôt négatives, ces espaces n'ayant pas jusque-là trouvé des ressorts endogènes pour limiter leur perte d'attractivité. Leur devenir apparaît incertain. Comme ailleurs, la réforme de la taxe professionnelle a renforcé leur dépendance aux impôts ménages, ce qui leur est d'autant plus préjudiciable que les valeurs locatives des logements sont faibles et, très probablement, peu évolutives avec la revalorisation de la valeur locative en perspective.
- 5- Un groupe de territoires riches sur le plan fiscal avec une orientation productive nettement marquée.** Globalement, ce sont les ensembles intercommunaux situés au centre de grandes agglomérations. Ils sont loin de constituer un tout homogène (cf. **carte 27** ), leur niveau de richesse et leur modèle de développement étant diversifiés (certains sont au centre de bassins industriels, d'autres sont marqués par leur place administrative et leurs fonctions tertiaires). Pour tous, la réforme fiscale a eu tendance à réduire, à des degrés divers, la base fiscale selon la nature des activités présentes. Les devenirs seront contrastés selon qu'il s'agit d'anciens territoires productifs, actuellement très dépendants des compensations liées à la réforme, ou de grands centres tertiaires, portés par la dynamique des valeurs immobilières et de l'emploi.
- 6- Un groupe de territoires fiscalement riches à orientation productive mais marqués par une décélération économique et sociale** ; la communauté d'agglomération de Vitré, celle de Redon, les communautés d'agglomération de l'ancien bassin minier, le centre de la Bretagne, la région de Vierzou, etc. font partie de ces territoires d'industries anciennes en perte de vitesse. La réforme fiscale a eu tendance à limiter leur assiette, réduisant également leur marge de manœuvre mais assurant, via des compensations, une certaine stabilité de leurs ressources. Les impôts sur les ménages sont plutôt faibles (taux faibles, valeurs locatives faibles). Les perspectives paraissent alors mitigées.
- 7- Un groupe de territoires au profil atypique**, en raison de leur forte richesse fiscale.

Carte 27 - Typologie fiscal-financière et socio-économique des ensembles intercommunaux



- 1 – Territoires dynamiques disposant d’une ressource faible et largement dépendante des ménages
- 2 – Territoires d’un niveau de richesse fiscale moyen reposant sur les ménages et sur les entreprises et connaissant une forte dynamique socio-économique
- 3 – Territoires associant richesse fiscale et richesse sociale (ménages aisés)
- 4 – Territoires modestes tant fiscalement que socialement, et faiblement dynamiques
- 5 – Territoires riches sur le plan fiscal avec une orientation productive nettement marquée
- 6 – Territoires fiscalement riches à orientation productive mais marqués par une décélération économique et sociale
- 7 – Territoires atypiques
- Aires urbaines  $\geq 200\ 000$  hab.
- Communes isolées et communautés non renseignées



### 4.3 - Les espaces intercommunaux et l'évolution des dotations de l'État

Les tensions budgétaires que subit l'État sont telles que ce dernier est contraint d'associer les collectivités à l'effort de redressement des finances publiques. Cela a abouti, en particulier, depuis la loi de finances pour 2011, au gel des dotations versées aux collectivités locales. La stagnation des volumes devrait valoir au moins pour la période 2011-2013. La loi de programmation 2013-2017 sur les finances publiques prévoit, à ce titre, une réduction en valeur pour la période de plus de 3 milliards d'euros.

Il apparaît d'emblée que tous les ensembles intercommunaux ne seront pas également concernés : les incidences du gel ou de la restriction varieront en fonction non seulement du niveau actuel des dotations, mais également selon la part qu'elles représentent au sein des ressources locales.

De façon à demeurer dans le champ d'analyse circonscrit, seules ont été prises en considération les deux dotations entrant dans le calcul du PFIA : la dotation de compensation de la part salaires et la dotation forfaitaire versée aux communes, soit un peu plus de 15 milliards d'euros (tableau B, page 6).

La dotation forfaitaire des communes (**carte 28**) représente un élément sensible qui ne saurait être négligé : en moyenne, elle s'élève à 258 €/hab., soit un quart (24 %) du PFIA. Elle ne compte pas de façon égale pour tous. Si les montants sont plus faibles qu'en moyenne dans la majorité des ensembles intercommunaux (près de 2 000), à l'inverse ils sont très élevés et concentrés dans un petit nombre d'entre eux.

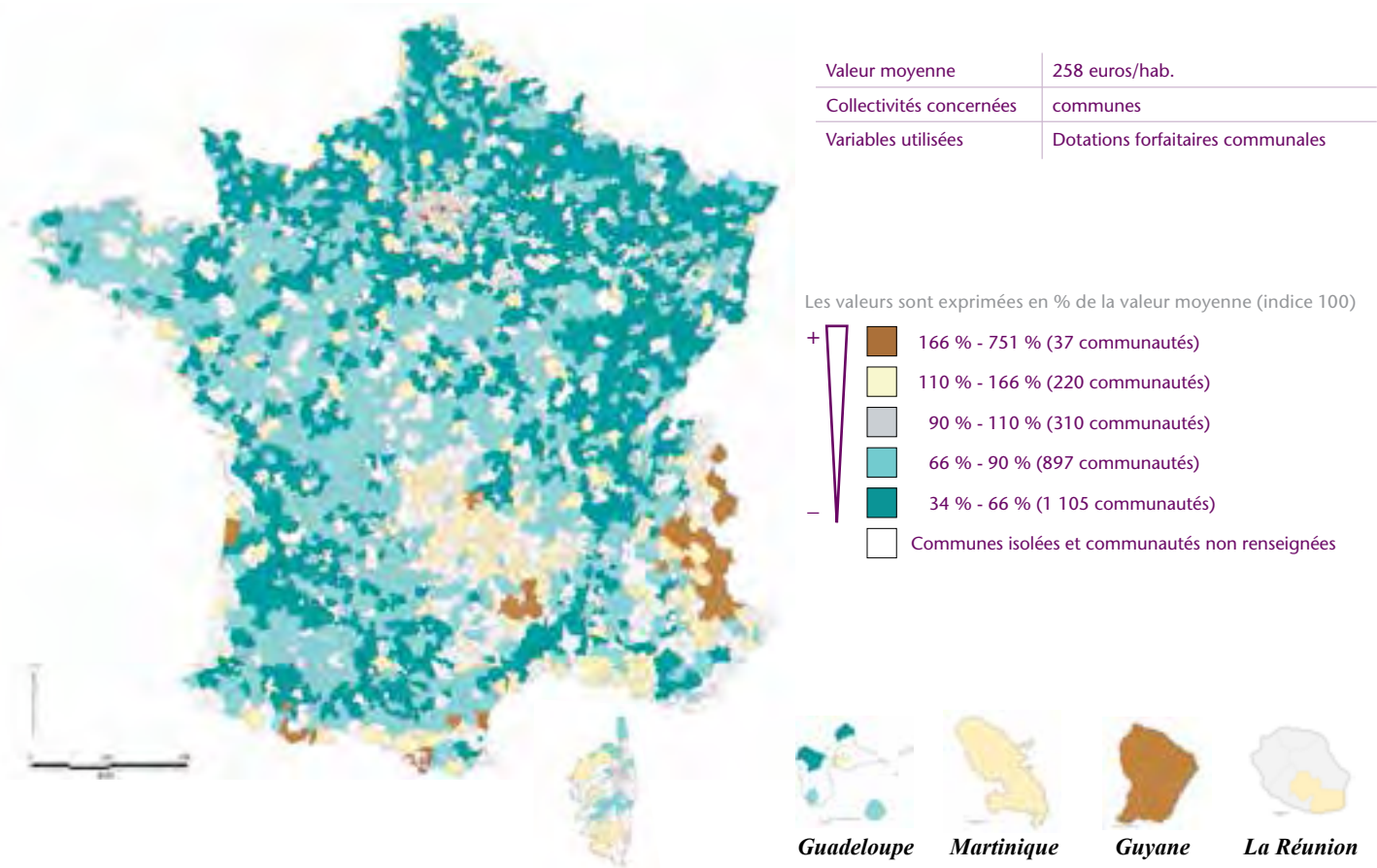
Dans l'ensemble, le niveau de la dotation est faible (inférieur à la moyenne) dans tout le croissant nord-ouest/nord-est de la France, dans les pourtours de la vallée de la Garonne, dans une large partie du Languedoc-Roussillon et le long du couloir rhodanien. Le mode d'allocation de la dotation, largement fonction de la population et de la surface mais entérinant le niveau de dotations anciennes (dotation touristique en particulier), n'est pas particulièrement favorable aux communes situées dans ces zones. Les montants sont beaucoup plus élevés dans des zones spécifiques (sites pyrénéens...) et dans toute la bordure alpine, peu peuplée, qui compte des établissements exceptionnels et par ailleurs riches (tant sur le plan des ressources prélevées que potentielles).

La **carte 29** livre une image complémentaire et parfois contrastée. Un grand nombre de territoires sont dépendants, voire très dépendants, de la dotation (la majorité des ensembles intercommunaux le sont plus qu'en moyenne) avec des effets de zones. Le Massif Central est ainsi nettement dessiné : si les montants perçus sont relativement moyens, la dépendance à l'égard de la dotation est forte (parfois 40 % du PFIA). Plusieurs ensembles intercommunaux du Gers et une partie de ceux des Côtes-d'Armor sont également particulièrement dépendants de la dotation. Des variations à la baisse des versements affecteraient substantiellement leurs ressources.

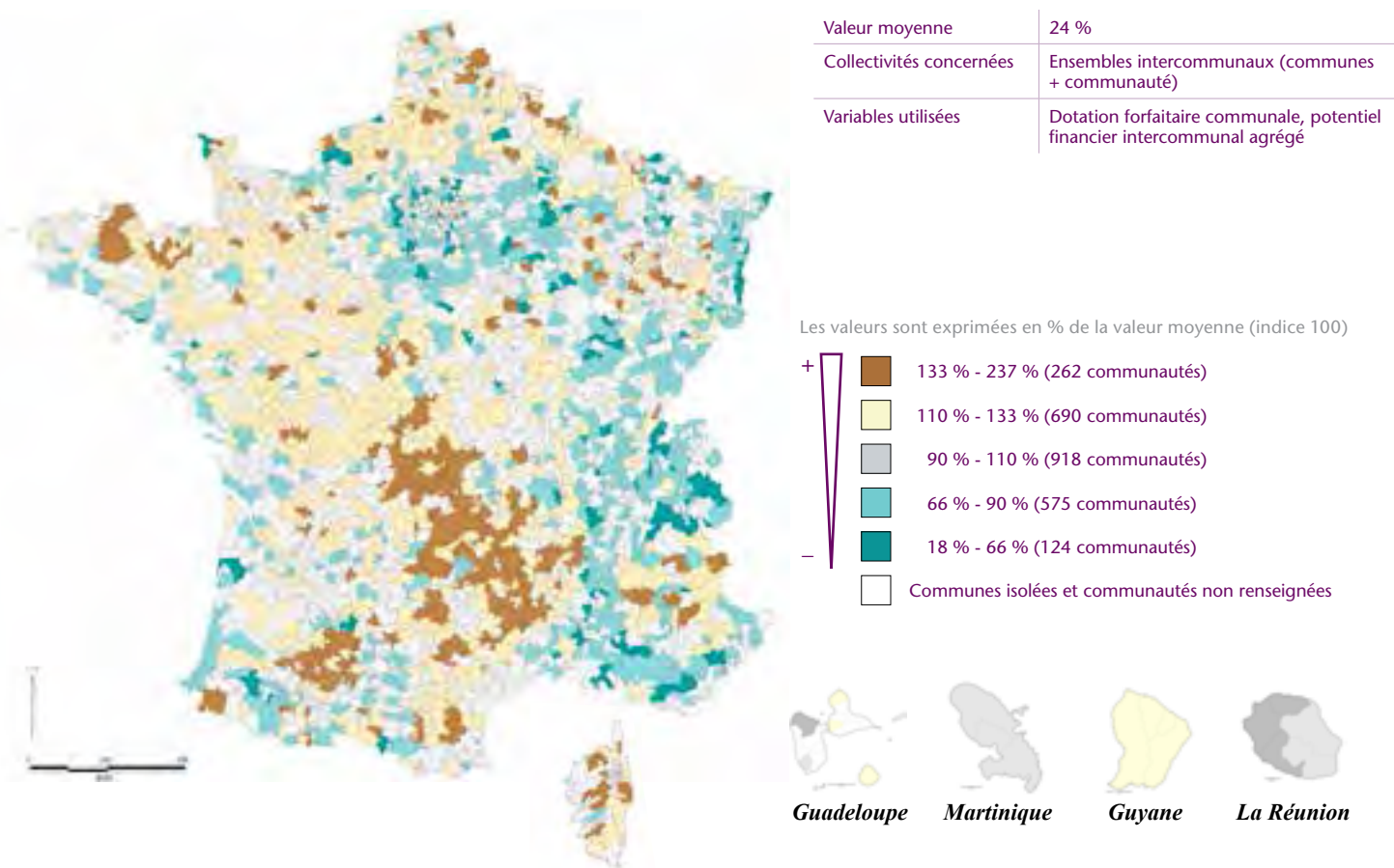
À l'opposé, dans la partie alpine, dans le couloir rhodanien mais aussi dans certains ensembles de la périphérie francilienne, la dotation représente une faible part des ressources potentielles. La sensibilité à des stagnations ou diminutions, tout en n'étant pas indolore, apparaît là, en première analyse, comme moins préjudiciable. Elle pourra l'être davantage dans toute la zone intérieure ouest : le niveau de la dotation est moins élevé qu'en moyenne, mais la dépendance est plutôt élevée. Les ensembles en question seront sensibles à un gel, voire à des baisses des montants reçus.



Carte 28 - Dotation forfaitaire des communes



Carte 29 - Poids de la dotation forfaitaire des communes dans le potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux



La **carte 30** figure une représentation de l'évolution différenciée du PFIA dans le cas où le volume de la dotation forfaitaire serait réduit de 5 %. En cohérence avec les éléments précédents d'analyse, il apparaît nettement que tous les ensembles intercommunaux ne subissent pas la même diminution de leur richesse potentielle. Des sous-ensembles régionaux se dessinent. Pour plus de la moitié des ensembles intercommunaux (1 472), la réduction serait inférieure à la moyenne, estimée à - 1,3 %. La région Île-de-France, l'extrémité de la Bretagne, les pourtours ouest et sud, la région lyonnaise et l'extrême frange est seraient dans cette situation. La structure des ressources de ces ensembles territoriaux, par ailleurs souvent riches et dotés de grandes agglomérations, leur conférerait une forme de « résilience » à des restrictions extérieures. Les parties intérieures du territoire, rurales et souvent moins dotées, seraient davantage affectées.

Les zones repérées comme les plus dépendantes (Massif Central, Côtes-d'Armor, lisière du nord et du Pas-de-Calais, Gers, Drôme...) sont celles où le PFIA connaîtrait les diminutions les plus sérieuses (entre - 1,6 et - 2,9 %). Nombre de ces territoires ont été repérés comme étant peu attractifs, voire en déprise économique.

Si des relais ne sont pas pris par les mécanismes de péréquation, ne court-on pas le risque qu'à une mesure indifférenciée de restriction des versements et des dotations étatiques, des mécanismes cumulatifs d'inégalités s'enclenchent, mettant à mal la cohésion territoriale et nationale ? Une autre solution consisterait à cibler davantage les dotations.

## 4.4 - Les incidences de la revalorisation des valeurs locatives

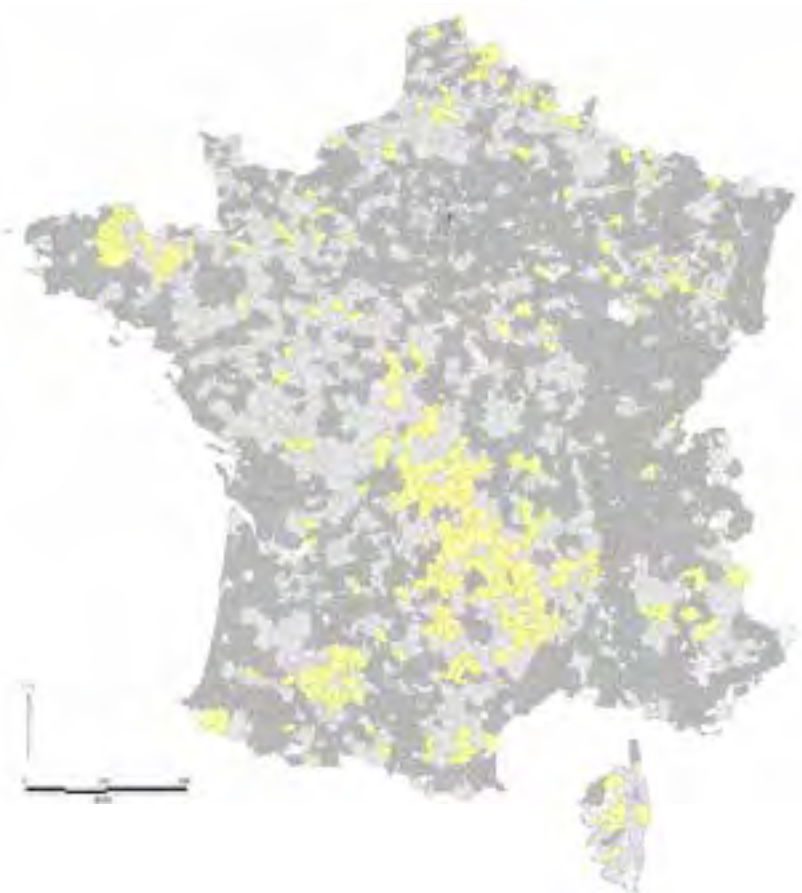
Les analyses précédentes ont mis en évidence, dans la structure du PFIA, l'importance de la fraction dite « à pouvoir de taux » sur laquelle les élus disposent d'un pouvoir d'inflexion, et par ailleurs largement dépendante des valeurs locatives des biens imposés (taxe d'habitation, taxes foncières). La révision de ces valeurs locatives est initiée (locaux à usage d'activité) ou programmée (locaux d'habitation). Cette révision n'ira pas sans s'accompagner de modifications substantielles de la géographie fiscale locale. Dans ce contexte, on peut chercher à évaluer quelle sera, précisément, la sensibilité de la richesse des ensembles intercommunaux à ces valeurs et à leurs variations.

Une première étape consiste à examiner comment varient les valeurs locatives des logements selon les ensembles intercommunaux. La hiérarchie des valeurs (**carte 31**) va de pair avec le caractère aggloméré et central des ensembles intercommunaux : les valeurs locatives sont plus particulièrement élevées en Île-de-France et dans tous les ensembles intercommunaux au centre de grandes aires urbaines. Elles le sont également dans des zones attractives du littoral touristique, le long de tout le couloir rhodanien. Des revalorisations particulières ont pu conduire à des valeurs élevées (est de la France par exemple). La géographie des valeurs estimées par les services fiscaux, et considérées comme désuètes, ne diffère pas sensiblement des représentations que l'on peut avoir des attractivités différentielles des territoires. Aux périphéries urbaines et aux arrière-pays, souvent ruraux ou peu actifs, sont associées des valeurs faibles voire parmi les plus faibles.

La distribution différerait si, au lieu d'actualiser les bases par l'intermédiaire d'un coefficient national, il avait été tenu compte de l'évolution des prix de la dernière décennie (**carte 32**)<sup>4</sup>. En lien avec les dynamiques économiques, les valeurs dans l'est auraient augmenté de façon moins rapide que la moyenne et ce, de façon sensible. À l'opposé, elles auraient connu de sensibles augmentations dans tout le pourtour méditerranéen, voire dans tout le quart sud-est et même dans la moitié sud de l'ensemble métropolitain. En raison de leur dynamisme propre, certains ensembles territoriaux ont connu des augmentations fortes qui sont venues conforter des valeurs déjà élevées (région bordelaise) ou provoquer des rattrapages (Creuse, Nord-Pas de Calais...).

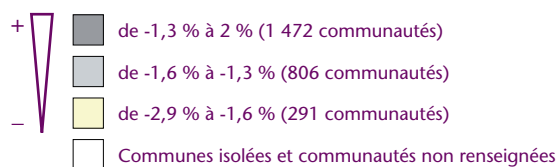
4. Cette carte a été construite à partir des données figurant in Friggit J, *Différenciation de la variation du prix des logements selon le département de 1994 à 2010*, CGEDD, août 2011, version 25.

Carte 30 - Évolution du potentiel financier intercommunal agrégé avec hypothèse de réduction de 5 % des dotations



Valeur moyenne	- 1,3 %
Indice de dispersion	- 0,24 %
Collectivités concernées	Communes
Variables utilisées	Dotations communales Potentiel financier agrégé

Variation du PFIA



**Guadeloupe**



**Martinique**



**Guyane**



**La Réunion**

Carte n° 31 - Valeur locative moyenne par logement



Valeur moyenne	2 770 euros/logement
Collectivités concernées	Communes
Variables utilisées	Valeur locative des logements

Les valeurs sont exprimées en % de la valeur moyenne (indice 100)



Des simulations ont été effectuées, de façon à évaluer les incidences sur le PFIA de variations différenciées des valeurs locatives. Les variations sont considérées sous un double jour. Dans un premier temps, en référence aux taux nationaux d'évolution des loyers constatés les années précédentes (source : Insee, indices des loyers), on considère que les prix/loyers et les valeurs locatives des locaux à usage d'activités évoluent plus fortement que ceux des locaux à usage d'habitation. Il est fait l'hypothèse que ces derniers évoluent de 5 %<sup>5</sup> : on retient alors que les prix/loyers des locaux à usage d'activités augmentent de 7,5 %. Dans un second temps, les taux d'évolution propres à chaque ensemble intercommunal sont majorés (resp. minorés) pour tenir compte de la variation différenciée des prix selon le département d'appartenance (**carte n° 33**).

Appliqué à l'évolution du Potentiel financier agrégé, on observe que ce dernier augmenterait en moyenne de 3 à 4 % avec l'évolution retenue des valeurs locatives. La vision prospective mérite d'être nuancée. Globalement, trois sous-ensembles territoriaux peuvent être distingués.

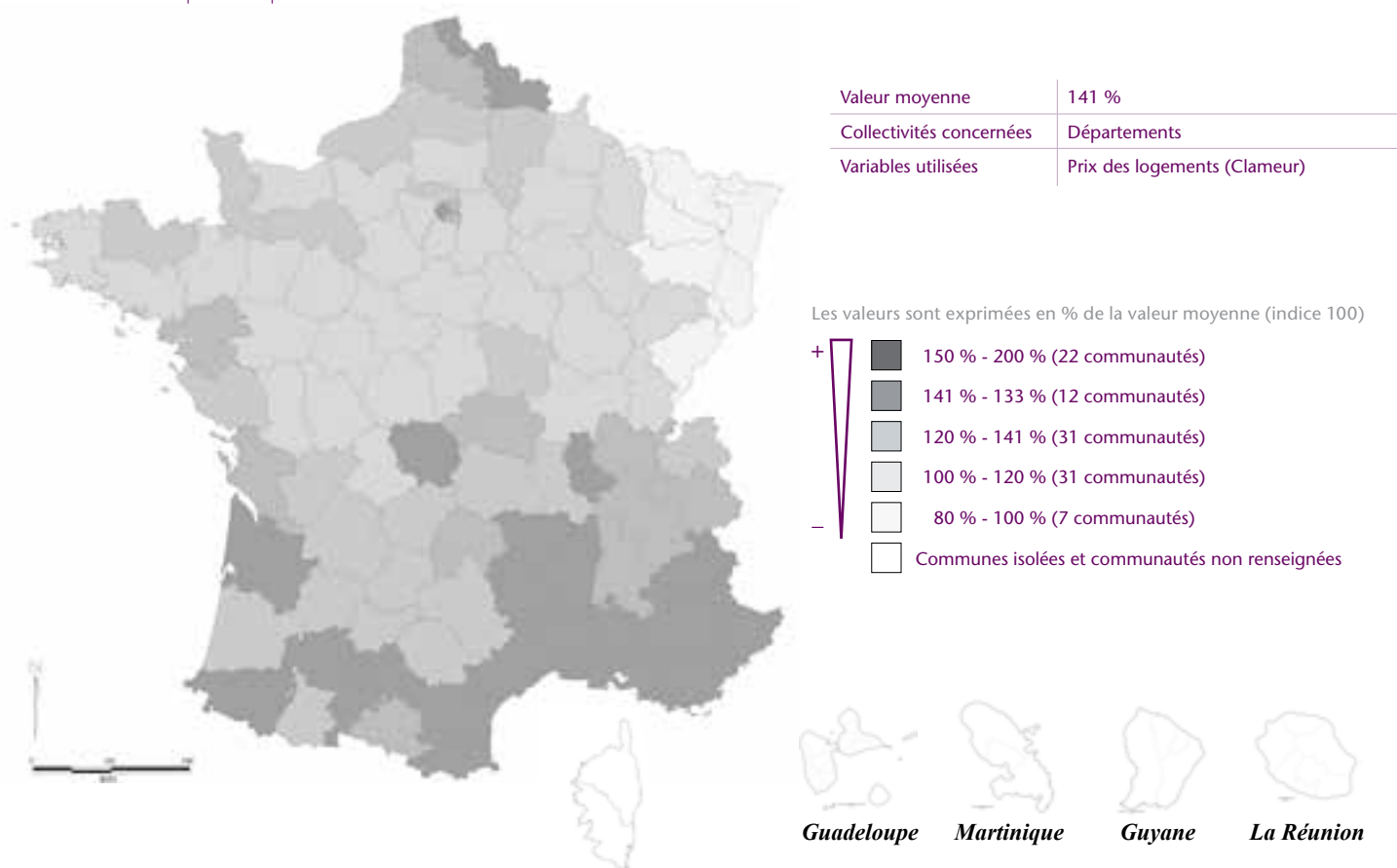
Au nord de la France, les territoires de l'intérieur, ruraux ou en déprise économique, sont moins attractifs sur le plan résidentiel que pour de nouvelles activités. Les valeurs locatives ont peu de chances de croître fortement et, en conséquence, le PFIA également. Ces territoires seraient finalement pénalisés par des variations différenciées suivant les valeurs de marché et leurs évolutions. À l'autre extrême, les franges littorales, et pratiquement tout le sud-est jusqu'à la région lyonnaise et les stations alpines, verraient leur PFIA augmenter plus fortement que la moyenne. L'attractivité de ces lieux (pour les ménages et pour les entreprises), conjuguée à des phénomènes de rareté et de concurrence foncière, majore l'effet dynamique d'évolution des valeurs locatives. Dans ces zones (cf. *supra*), le « pouvoir de taux » est élevé : il pourrait, si les évolutions étaient confirmées, s'exercer sur une matière encore plus abondante. Entre les deux, compte tenu de la structure de leur PFIA (et, en général, d'un pouvoir moyen de taux), les pourtours bretons, la zone médiane de l'ensemble métropolitain tout comme le nord de la région lyonnaise connaîtraient des évolutions moyennes.

---

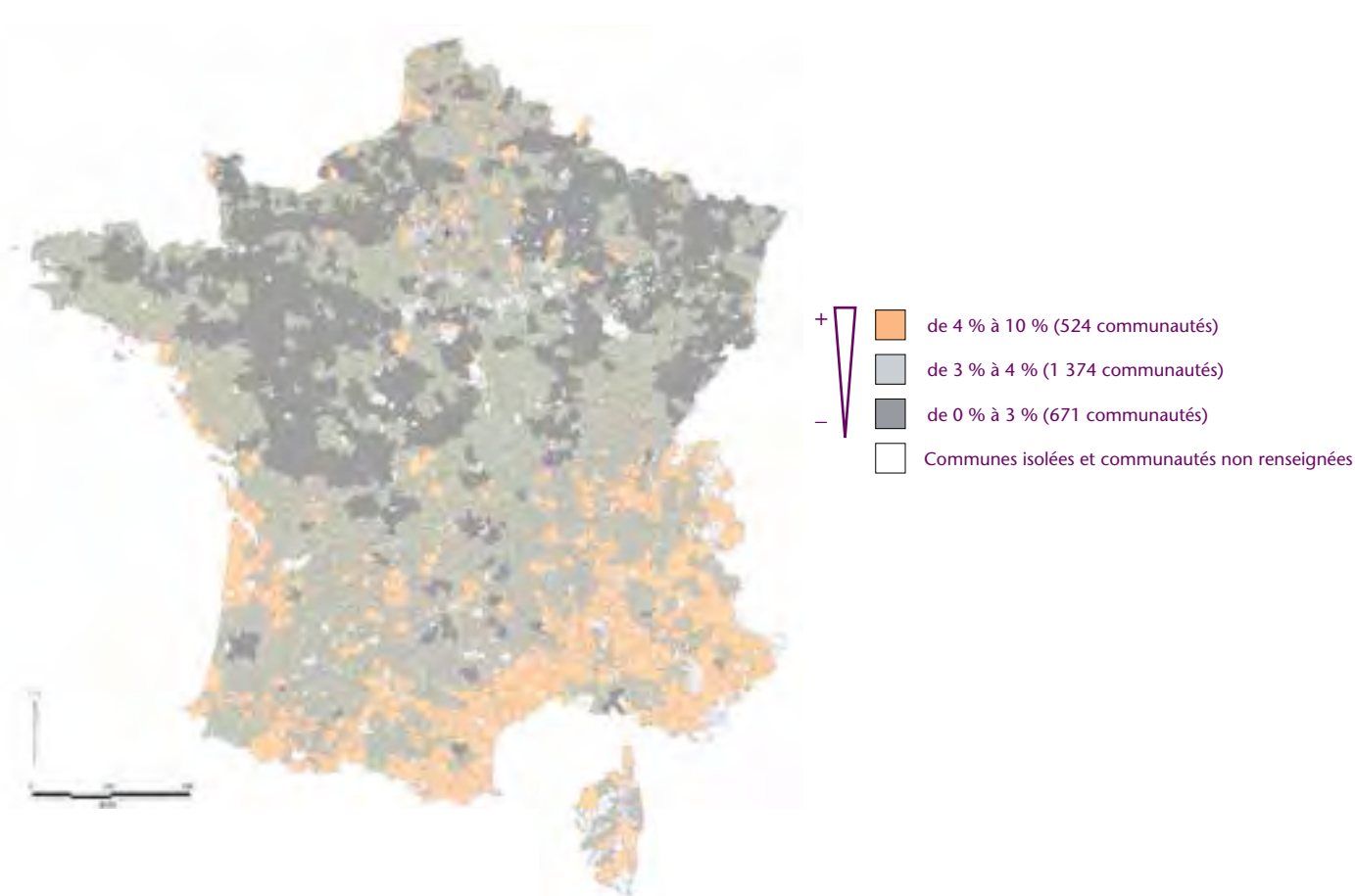
5. De 1998 à 2010, les prix des logements ont augmenté en moyenne de 141 % sur le territoire métropolitain (source : Friggit, op. cité). Les loyers évoluent de 1,5 à 2 % par an en moyenne (source : Insee).



Carte n° 32 - Évolution du prix des logements 1999 - 2010  
(par département)



Carte 33 - Évolution du potentiel financier intercommunal agrégé avec hypothèse de progression des valeurs locatives différenciée selon les dynamiques départementales





# Conclusion

## ■ Les traits marquants du système fiscal-financier

Trois traits marquants caractérisent aujourd'hui les ressources fiscal-financières des ensembles intercommunaux :

- Les impôts ménages sont prépondérants (environ 65 % des ressources prélevées) quand, jusqu'à présent, la fiscalité entreprises était le pivot de l'intercommunalité ;
- Au sein de la fiscalité entreprises, la ressource assise sur la dynamique économique (CVAE) occupe une place modeste, l'essentiel provenant de bases relevant des valeurs locatives de l'immobilier d'activités. La production de richesse n'est pas le pivot de la fiscalité économique des ensembles intercommunaux ;
- Au sein des ressources fiscales, prévalent les contributions sur lesquelles les élus disposent d'un pouvoir d'intervention (taxe d'habitation, taxes foncières).

## ■ Des devenirs territoriaux contrastés

Compte tenu de ces particularités, les ensembles intercommunaux s'inscrivent dans de nouvelles dynamiques qui les atteignent de façon différenciée. Les évolutions fiscal-financières se combinent aux dynamiques socio-économiques à l'œuvre, figurant des devenirs contrastés. Quelques grands ensembles sont repérables, les uns étant susceptibles de focaliser l'attention des politiques de solidarité, les autres, au contraire, semblant sur des trajectoires bénéfiques. Ce sont principalement :

- les ensembles intercommunaux de l'intérieur, formant une diagonale nord-est/sud-ouest, plutôt ruraux, souvent éloignés des grandes métropoles et pour certains en déprise. Ils disposent fréquemment d'un niveau de ressources plutôt faible. Du fait de la réforme, leur dynamique fiscale repose sur des bases élargies, essentiellement composées des valeurs locatives des logements, dans le cadre d'un marché immobilier peu actif. Les possibilités d'évolution sont alors relativement restreintes si l'on se fonde sur les tendances passées, notamment en matière de marché immobilier ;
- les ensembles intercommunaux à vocation résidentielle affirmée, notamment les franges littorales et certaines zones périurbaines de grandes métropoles. La réforme entraîne pour certains d'entre eux un basculement d'une situation moyenne vers une aisance fiscale certaine. Ceci dans un double mouvement : leurs bases ménages s'accroissent et ils conservent l'avantage d'une fiscalité entreprises soutenue par l'économie présentielle. Les possibilités d'évolution sont alors relativement positives, sous réserve que le modèle n'atteigne pas ses limites, par saturation (perte des aménités) ou par sclérose (vieillesse, non-renouvellement des activités et des populations...).

Par ailleurs, les grands ensembles métropolitains, en tant que territoires de production, et les territoires de la mixité fonctionnelle (tels les ensembles situés dans le Grand ouest, la région Rhône-Alpes et l'arrière-pays méditerranéen), « tirent leur épingle du jeu » en pouvant miser tant sur des valeurs locatives élevées que sur une attractivité économique. À noter toutefois que les périmètres actuels de ces grandes métropoles ne semblent pas toujours en corrélation avec leur potentiel de développement ; il conviendra, à défaut de modification des contours territoriaux, d'assurer des modalités d'ajustements pour garantir leur cohérence et assurer des retours positifs aux espaces centraux.

## ■ La force du fait communautaire, une réalité mitigée

Le potentiel financier intercommunal agrégé apparaît comme un nouvel outil venant consacrer la réalité des ensembles intercommunaux au travers de leur richesse. Son évaluation fait émerger une géographie consolidée des ressources, en phase avec les nouvelles réalités institutionnelles et politiques.

Toutefois, telle qu'elle est pratiquée, l'agrégation ne doit pas oblitérer une double réalité :

- La modestie relative du poids de la communauté est patente. Si sa contribution moyenne au PFIA est estimée à 33 %, dans bien des cas, elle est bien inférieure à cette moyenne. Ce constat interroge quant à la capacité politique de cette communauté à « faire territoire ». Les débats autour de la construction des modalités de la nouvelle solidarité intracommunautaire (suscités par la mise en œuvre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales – FPIC) fourniront l'illustration de la maturation en cours ;
- L'inertie avec laquelle les ensembles intercommunaux doivent compter est certaine. En moyenne, pratiquement un quart du PFIA (24 %) est constitué par des dotations étatiques (essentiellement la dotation forfaitaire versée aux communes). Cet apport substantiel de ressources est actuellement et à l'avenir soumis à des incertitudes quant à son évolution. En cas de réduction, les ensembles fortement dépendants de la dotation risquent d'être grandement pénalisés et ce, d'autant plus que nombre d'entre eux sont dans des trajectoires peu favorables (déprise et perte d'attractivité dans le Massif Central par exemple).

## ■ L'enjeu de la cohésion entre les ensembles intercommunaux

La réforme de la fiscalité locale a eu pour effet de redessiner, en l'atténuant, la géographie des inégalités fiscales. Les compensations en vigueur (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et effets du fonds de garantie individuelle des ressources) réactivent pour le moment les disparités héritées du passé. À terme, la différenciation reposera sur de nouveaux ressorts, à savoir l'évolution des valeurs locatives des biens imposés détenus par les entreprises et surtout par les ménages. Les augmentations constatées lors de la décennie passée laissent entrevoir des tendances fondamentalement divergentes. En conséquence, des modalités d'indexation en rapport plus étroit avec les réalités des marchés risquent d'exposer de façon brutale les territoires à des contingences socio-économiques quand ils en étaient jusque-là relativement protégés.

Plus globalement, le système, via l'accentuation de la place de la fiscalité ménages, met en prise directe les institutions locales avec leurs habitants et leurs ressources. Il les rend tributaires des évolutions sociales, de l'acceptabilité des contributions et, finalement, de dimensions politiques.

Face à ces dynamiques différenciatrices, à ces limitations, le chantier de la cohésion entre les ensembles intercommunaux est vaste. La péréquation horizontale, instaurée avec le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), n'en est qu'un terme. Il lui faut tout à la fois trouver des voies d'efficacité propres et une articulation cohérente avec les modalités de la solidarité nationale.

***Coordination éditoriale :***

**Claire Delpech** - Responsable finances, fiscalité, AdCF

***Rédaction de l'étude :***

**Françoise Navarre** - Enseignante chercheur, Lab'URBA

**Marie-Paule Rousseau** - Enseignante chercheur, Lab'URBA

**Conception/réalisation :** **epiceum** 

**Impression :** Imprimerie Wauquier / papier PEFC / encres végétales /  
impression environnementale ISO 14001 / N° de certificat PEFC-10-31-1865