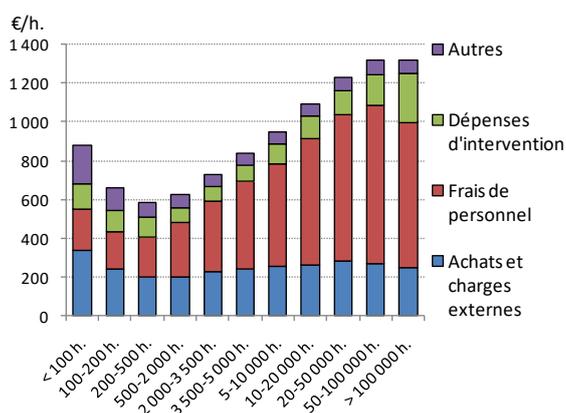


## Les dépenses de fonctionnement des communes nouvelles créées en 2016 et 2017 ont augmenté plus vite que les dépenses des communes non fusionnées. L'écart se réduit cependant en 2019

**En 2016 et en 2017, 517 communes nouvelles ont été créées, par la fusion de 1 760 communes. Leurs dépenses ont progressé plus vite que celles des communes non fusionnées. L'écart entre les communes nouvelles et les autres est important en 2017 et en 2018, mais il se réduit en 2019 : au bout de trois ans, les dépenses de fonctionnement des communes nouvelles créées au 1<sup>er</sup> janvier 2016 ont augmenté de + 1,9 % et celles des communes non fusionnées ont augmenté de + 0,4 % (en trois ans). Une partie de ce résultat s'explique par le fait que l'État garantit aux communes nouvelles le maintien du niveau de ses dotations pendant trois ans.**

Les dépenses de fonctionnement par habitant des très petites communes (moins de 200 habitants) sont plus élevées que celles des communes un peu plus grandes (entre 200 h. et 2 000 h.) (*graphique 1*). Par exemple, certains frais relatifs au fonctionnement des locaux des communes (assurances, loyers, chauffage, etc.) ne sont pas strictement proportionnels à leur population (*cf. BIS n°114*). Cette structure des dépenses par habitant selon la taille des communes s'observe chaque année.

**Graphique 1 – Dépenses de fonctionnement par habitant selon la taille de la commune**



Source : DGCL – Données DGFIP. Comptes de gestion, budgets principaux.

Selon ce schéma mécanique et purement comptable, mettre en commun les moyens de plusieurs très petites communes en les fusionnant en une seule devrait alors aboutir à une diminution de leurs dépenses par habitant l'année de la fusion (*cf. encadré*). Les années qui suivent celle de la fusion, ces dépenses suivent-elles ensuite l'évolution habituellement constatée, c'est-à-dire une progression plus rapide pour les petites communes que pour les grandes ? (*cf. BIS n°137*)

### Après la fusion, les dépenses des communes nouvelles ont augmenté plus vite que celles des autres communes jusqu'en 2018

Les dépenses de fonctionnement des communes nouvelles créées en 2016 ont augmenté de + 1,5 % l'année après leur fusion (en 2017, donc), alors que celles des communes non fusionnées restaient quasiment stables : + 0,2 % (*graphique 2a*). Cette progression plus rapide se retrouve quelle que soit la taille des communes jusqu'à 15 000 habitants (*tableau 1*). On ne peut donc pas imputer la croissance plus rapide des dépenses des communes nouvelles au simple fait que ce sont des communes qui, malgré leur fusion, sont plus petites que la moyenne (entre 1000 et 2000 habitants, issues essentiellement de fusions de deux, voire trois communes *cf. BIS n°115*). Un tel écart se retrouve tant sur les achats et charges externes que sur les frais de personnel. Les dépenses d'intervention des deux groupes de communes suivent en revanche la même trajectoire (*graphiques 3*).

En 2018 l'écart se creuse : les communes nouvelles créées en 2016 ont continué d'augmenter leurs dépenses tandis que les communes non fusionnées réduisaient les leurs. En 2019 en revanche, les écarts se réduisent : les communes nouvelles ont diminué leurs dépenses de fonctionnement tandis que les autres les augmentaient (notamment les achats et charges externes) (*graphiques 2a et 3*).

Les évolutions sont similaires pour les dépenses des communes nouvelles créées au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (*graphique 2b*) : qu'elles soient créées en 2016 ou en 2017, les communes nouvelles ont augmenté leurs dépenses en 2018 et réduit en 2019, tandis que les autres suivaient un chemin exactement opposé.

Il semblerait donc que l'évolution des dépenses suive, non pas un effet de calendrier (un an après la fusion, deux ans après, etc.), mais plutôt la conjoncture des communes propre à l'année en cours (2018, 2019). Cela se vérifie aussi par type de dépenses (graphique 3).

**Encadré - Des recompositions qui rendent peu pertinentes les comparaisons l'année de la fusion**

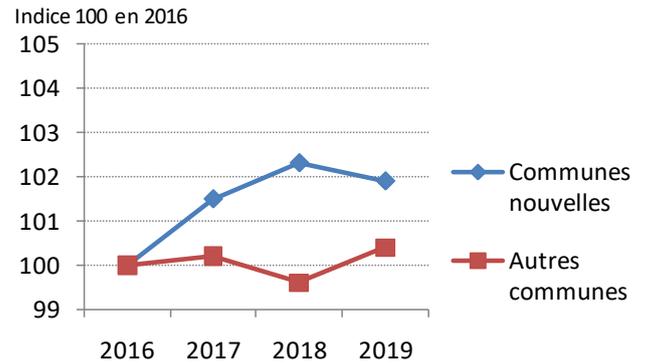
En 2016 et en 2017, 517 communes nouvelles ont été créées, par la fusion de 1 760 communes (cf. BIS n°115). L'année de la fusion, les dépenses de certaines communes nouvelles ont augmenté très fortement du fait de la recomposition de leurs compétences : + 43,7 % en 2016 par rapport à 2015 pour les communes nouvelles de plus de 15 000 habitants créées le 1/1/2016, évolution calculée sur un périmètre communal constant (cf. la partie III du document de travail annexé en ligne à ce BIS). Certaines communes ont en effet intégré, lors de leur fusion, des charges auparavant portées par le groupement à fiscalité propre. Elles en ont aussi récupéré les moyens, en personnel notamment. Il faudrait donc comparer, avant et après la fusion, non seulement les dépenses de fonctionnement des communes, mais aussi leur consolider celles des groupements, et ceci sur un périmètre construit pour être constant au niveau de l'intercommunalité.

Mais dans le même temps, les groupements peuvent eux aussi modifier leur structure (fusion de plusieurs groupements, absorption de communes, etc.) et dans ce cas, la comparaison des dépenses sur ce territoire élargi perd de sa pertinence (cf. les parties I et II du document de travail annexé en ligne à ce BIS). L'impact du changement de la taille des communes sur leurs dépenses l'année de la fusion ne peut donc pas se mesurer de façon fiable.

Afin de raisonner à champ constant et pour se concentrer sur les dépenses des communes sans y ajouter celles des intercommunalités, cette étude mène les comparaisons seulement sur les années qui suivent celle de la fusion.

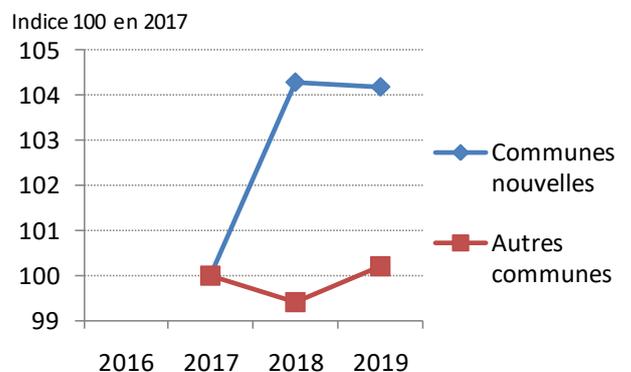
**Graphique 2 - Évolution des dépenses de fonctionnement des communes nouvelles et des communes non fusionnées**

2a : Communes nouvelles créées le 1/1/2016



Lecture : les dépenses de fonctionnement des communes nouvelles créées le 1er janvier 2016 ont augmenté de + 1,5 % entre 2016 et 2017 (indice 101,5 en 2017 pour un indice 100 en 2016). Dans le même temps, les dépenses des autres communes ont augmenté de + 0,2 % (indice 100,2 en 2017).

2b : Communes nouvelles créées le 1/1/2017



Source : DGCL – Données DGFIP. Comptes de gestion, budgets principaux.

**Tableau 1 - Communes nouvelles et communes non fusionnées : comparaisons (a)**

Communes nouvelles créées le 1/1/2016 vs autres communes			Ensemble	< 2000 h.	2 000-5 000 h.	5 000-15 000 h.	> 15 000 h.
Nombre de communes	2016	Communes nouvelles	317	155	102	51	9
		Autres communes	35 551	30 343	3 104	1 469	635
Croissance des dépenses de fonctionnement	2017	<b>Communes nouvelles</b>	<b>+1,5%</b>	<b>+2,7%</b>	<b>+3,4%</b>	<b>+1,5%</b>	<b>-0,9%</b>
		Autres communes	+0,2%	+1,1%	+0,9%	+0,6%	-0,2%
	2018	<b>Communes nouvelles</b>	<b>+0,8%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>+1,7%</b>	<b>+1,2%</b>	<b>+0,1%</b>
		Autres communes	-0,6%	+1,0%	+0,6%	+0,0%	-1,4%
	2019	<b>Communes nouvelles</b>	<b>-0,4%</b>	<b>+1,6%</b>	<b>+1,8%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-3,4%</b>
		Autres communes	+0,8%	+0,9%	+1,1%	+1,4%	+0,6%

Communes nouvelles créées le 1/1/2017 vs autres communes			Ensemble	< 2000 h.	2 000-5 000 h.	5 000-15 000 h.	> 15 000 h.
Nombre de communes	2017	Communes nouvelles	200	106	67	25	2
		Autres communes	35 214	29 885	3 157	1 531	641
Croissance des dépenses de fonctionnement	2018	<b>Communes nouvelles</b>	<b>+4,3%</b>	<b>+6,4%</b>	<b>+3,5%</b>	<b>+1,9%</b>	<b>+6,7%</b>
		Autres communes	-0,6%	+0,9%	+0,6%	+0,0%	-1,4%
	2019	<b>Communes nouvelles</b>	<b>-0,1%</b>	<b>+0,2%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>+0,4%</b>	<b>+0,9%</b>
		Autres communes	+0,8%	+0,9%	+1,1%	+1,4%	+0,6%

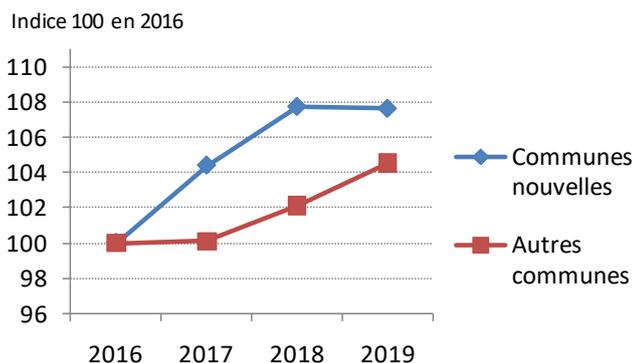
(a) Compte tenu des recompositions des compétences des communes et de leurs groupements l'année de la fusion des communes, la comparaison entre communes nouvelles et communes non fusionnées n'est pas pertinente l'année de la fusion.

Source : DGCL – Données DGFIP. Comptes de gestion, budgets principaux.

### Graphique 3 - Évolution des dépenses de fonctionnement des communes nouvelles et des communes non fusionnées selon le type de dépenses

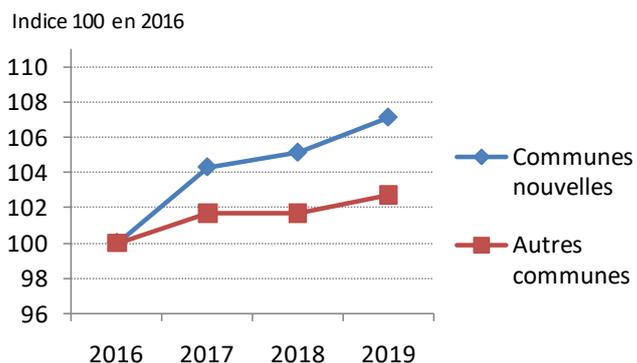
#### Achats et charges externes

Communes nouvelles créées le 1/1/2016

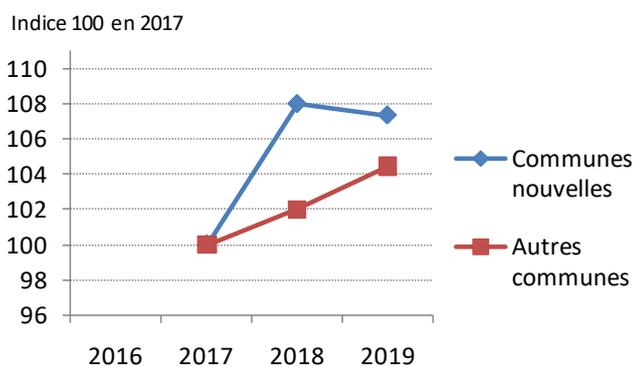


#### Frais de personnel

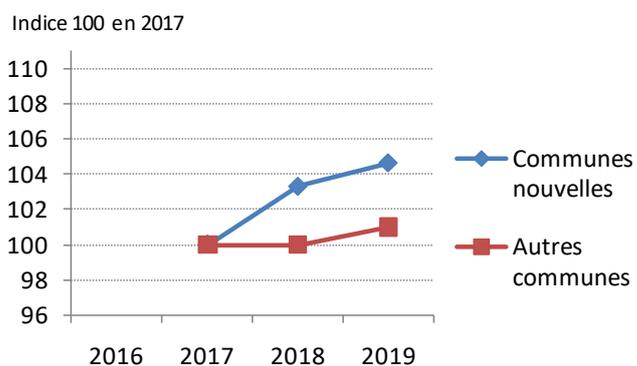
Communes nouvelles créées le 1/1/2016



Communes nouvelles créées le 1/1/2017

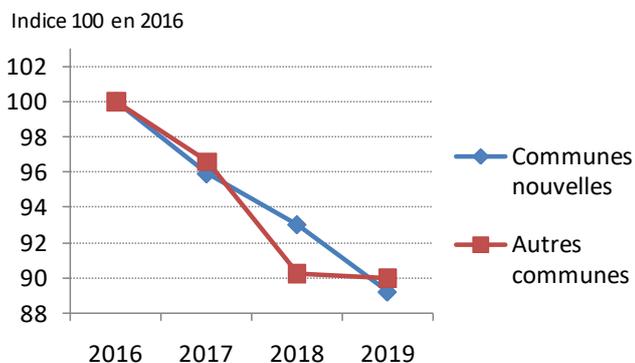


Communes nouvelles créées le 1/1/2017



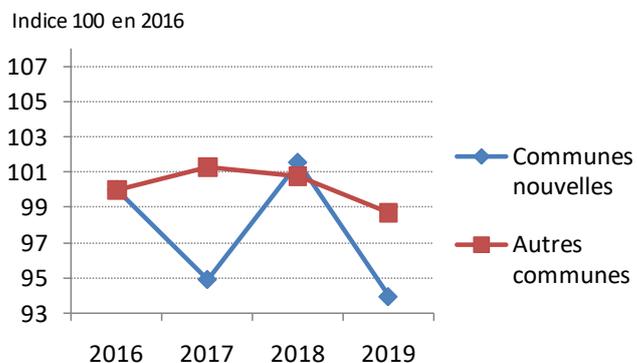
#### Dépenses d'intervention

Communes nouvelles créées le 1/1/2016

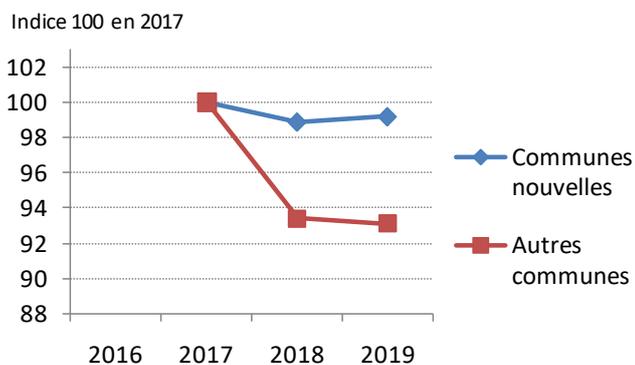


#### Autres dépenses de fonctionnement

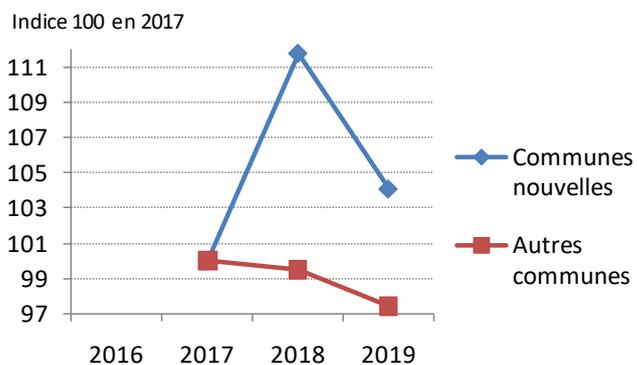
Communes nouvelles créées le 1/1/2016



Communes nouvelles créées le 1/1/2017



Communes nouvelles créées le 1/1/2017



Source : DGCL – Données DGFIP. Comptes de gestion, budgets principaux.

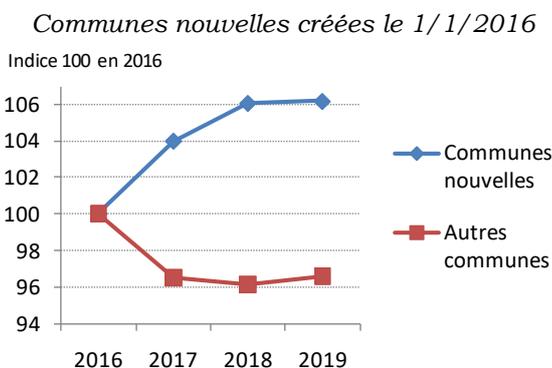
## Les recettes des communes nouvelles ont aussi augmenté plus vite que celles des autres communes

La loi du 16 mars 2015 relative à « l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes », a instauré un pacte financier qui garantissait pendant trois ans le niveau de dotation de l'État. On constate de fait une différence très nette entre l'évolution des concours de l'État reçus par les communes nouvelles et par les autres communes les années qui suivent la fusion (*graphique 4*). À la fin de la troisième année en revanche, il n'y a plus de différence d'évolution.

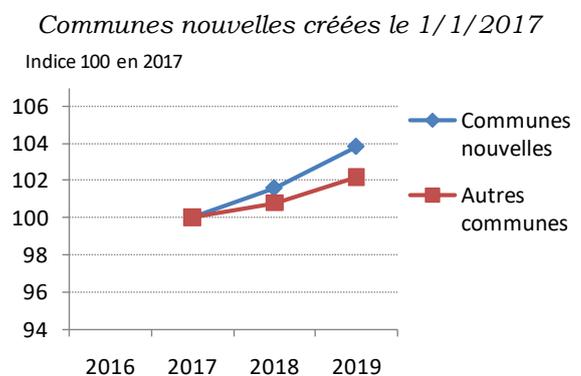
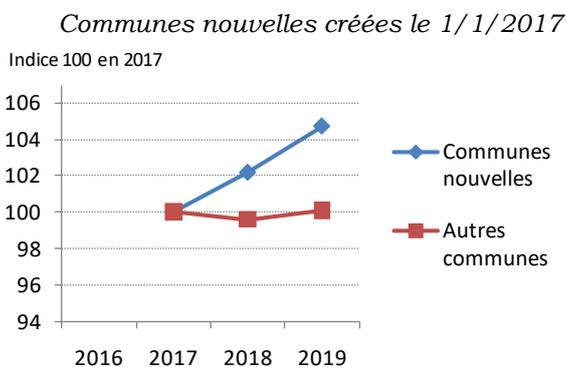
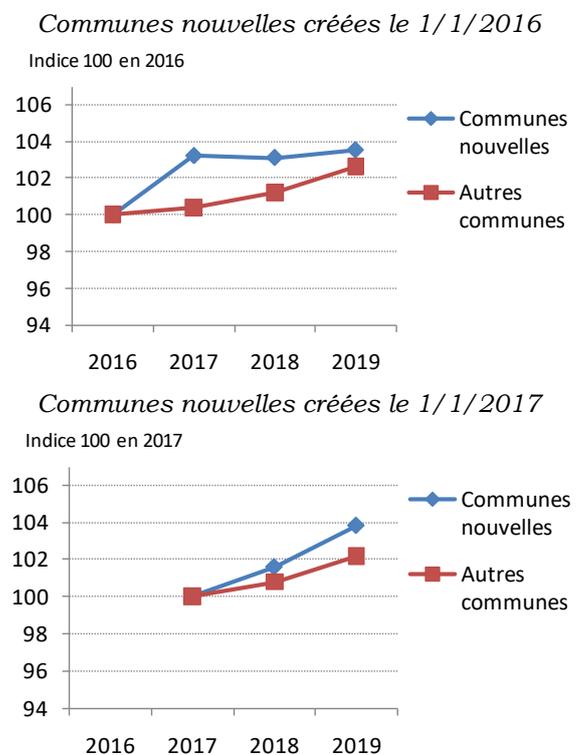
L'évolution des recettes n'explique cependant pas entièrement celle des dépenses. Contrairement aux dépenses, les recettes des communes nouvelles et celles des communes non fusionnées ne suivent pas la même « conjoncture communale ». Les concours de l'État reçus par les communes nouvelles obéissent cette fois-ci à un calendrier spécifique, et leur évolution est différente de celle des autres communes. Le parallélisme apparent des recettes et des dépenses, que l'on peut observer pour les communes nouvelles créées en 2016, ne s'observe plus pour les communes créées en 2017 (*graphique 4a et graphique 2*).

**Graphique 4 - Évolutions des recettes de fonctionnement des communes nouvelles et des autres communes**

### 4a : Concours de l'État



### 4b : Ensemble des recettes de fonctionnement



Source : DGCL – Données DGFIP, Comptes de gestion, budgets principaux.

### Pour en savoir plus :

Des données supplémentaires par taille de communes et sur les dépenses d'investissement sont disponibles dans le document de travail méthodologique mis en ligne avec ce BIS.

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/bulletin-dinformation-statistique-bis-1>

BIS n°114 : « Les disparités de dépenses de fonctionnement dans le secteur communal », DGCL, janvier 2017.

BIS n°115 : « 517 communes nouvelles créées en deux ans », DGCL, mars 2017.

BIS n°137 : « Les dépenses de fonctionnement des communes et de leurs groupements : vers une légère accélération en 2019 ? », DGCL, septembre 2019.

Bideau, G. (2019), « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : une réforme territoriale silencieuse », *Annales de géographie*, 2019/4 n°728 pp. 57 à 85.

Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales  
Direction Générale des Collectivités Locales

2, Place des Saussaies – 75800 PARIS Cedex 08 – Téléphone : 01 40 07 68 29 – Télécopie : 01 49 27 34 29  
Directeur de la publication : Stanislas BOURRON