

LES TRAJECTOIRES BUDGETAIRES DES COMMUNES NOUVELLES : COMPARAISON AVEC LEURS « PROCHES VOISINS »

Benoit de LAPASSE (), Julien DESCLODURE (*)*

() DGCL, Département des études statistiques locales (DESL)*

benoit.de-lapasse@dgcl.gouv.fr, julien.desclosure@dgcl.gouv.fr

Mots-clés : Échantillonnage, plus proches voisins, contrefactuel, intervalle de confiance

Domaine concerné : 2. Théorie des sondages, après collecte / Calcul de précision

Résumé

La France compte environ 35 000 communes, représentant 39 % des quelque 90 000 communes de l'Union européenne. Historiquement, il existe une volonté politique en France de réduire le nombre de communes en les incitant financièrement à fusionner. Depuis 2012, 2 736 communes ont ainsi fusionné pour créer 898 communes nouvelles. Ces fusions ont-elles permis une amélioration de la situation financière ou des économies d'échelle ?

Les communes de plus de 10 000 habitants et celles ayant subi des modifications de périmètre ont été exclues, soit 665 communes nouvelles stables de moins de 10 000 habitants, issues de 2 010 anciennes communes. Pour comparer leur trajectoire budgétaire à celle de communes similaires n'ayant pas subi de modification de périmètre après la fusion, un référentiel de comparaison a été constitué, basé sur des critères financiers, démographiques et géographiques : dépenses de fonctionnement par habitant, taux d'épargne brute, taux d'endettement, taille de la population, zonage en aires d'attraction des villes et zonage montagneux.

La trajectoire financière des communes nouvelles créées en 2016 et 2017 se démarque de celle des communes ayant vu le jour en 2019. Pour les premières, en comparaison avec des communes de caractéristiques équivalentes mais n'ayant pas fusionné, les recettes et dépenses de fonctionnement progressent nettement dans les deux années suivant la fusion, puis évoluent de façon parallèle ensuite. S'agissant des communes créées en 2019, les différences avec leurs communes de comparaison apparaissent moins nettement, tant du point de vue des variations du volume budgétaire, que de la structure des dépenses ou encore de la santé financière. Cependant, les écarts budgétaires annuels sont surtout significatifs en 2016 lorsque l'on se ramène à l'étude d'intervalles de confiance.



2025

Abstract

France has approximately 35,000 municipalities, representing 39 % of the roughly 90,000 municipalities in the European Union. Historically, there has been a political intent in France to reduce the number of municipalities by financially encouraging them to merge. Since 2012, 2,736 municipalities have merged, creating 898 new municipalities. Have these mergers led to an improvement in financial conditions or achieved economies of scale?

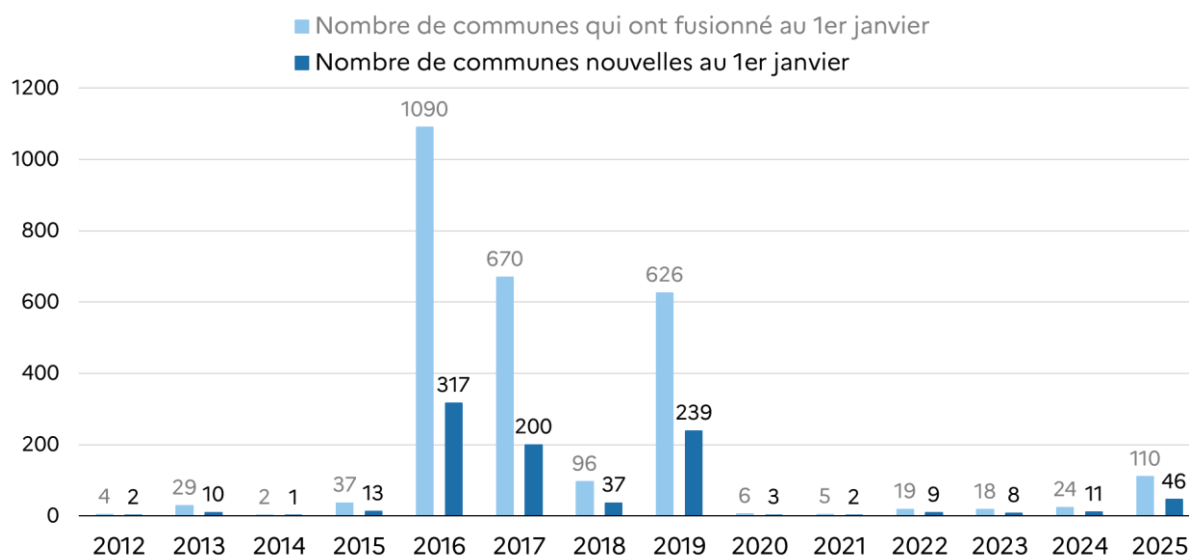
Municipalities with more than 10,000 inhabitants and those that underwent boundary changes were excluded, leaving 665 stable new municipalities with fewer than 10,000 inhabitants, formed from 2,010 former municipalities. To compare their budgetary trajectory with that of similar municipalities that did not experience boundary changes after the merger, a comparison reference group was established based on financial, demographic, and geographic criteria: operating expenditures per inhabitant, gross savings rate, debt ratio, population size, classification by urban attraction areas, and mountain zoning.

The financial trajectory of municipalities created in 2016 and 2017 differs from that of municipalities created in 2019. For the former, compared with municipalities of similar characteristics that did not merge, operating revenues and expenditures increased noticeably in the two years following the merger, then evolved in a parallel trajectory thereafter. For municipalities created in 2019, the differences with their comparison municipalities are less pronounced, both in terms of budget volume changes, expenditure structure, and financial health. However, the annual budgetary deviations are mainly significant in 2016 when considering the confidence interval analysis.

1. Comparaison de la trajectoire budgétaire des communes nouvelles de moins de 10 000 habitants avec celle de communes aux caractéristiques équivalentes

Parmi ces 898 communes nouvelles créées depuis 2012, près de 84 % l'ont été au 1er janvier des années 2016, 2017 ou 2019 (cf. figure 1). Les 756 communes nouvelles créées ces trois années sont essentiellement de petite taille. Celles qui comptent plus de 10 000 habitants représentent moins de 5 % de l'ensemble, mais leur création résulte souvent de la fusion d'une ville-centre prépondérante avec des communes environnantes. Leur trajectoire budgétaire restant influencée par la ville-centre, les communes nouvelles de plus de 10 000 habitants n'ont pas été intégrées dans le champ de l'étude, tout comme les communes nouvelles ayant connu des modifications de périmètre (fusions ultérieures) après leur création. Au total, le nombre de communes nouvelles créées en 2016, 2017 ou 2019, puis stables dans leur périmètre et peuplées de moins de 10 000 habitants, s'élève à 665 (275 en 2016, 168 en 2017 et 222 en 2019). Elles résultent de la fusion de 2 010 anciennes communes.

Figure 1. Effectifs des communes qui fusionnent et des communes nouvelles entre 2012 et 2025.



Source : DGCL. Données Insee, tables de passage des communes.

Afin de comparer la trajectoire budgétaire de communes nouvelles avec celle de communes aux caractéristiques équivalentes après la fusion, mais n'ayant pas connu de modification de périmètre, un référentiel de comparaison a été sélectionné.

1. Choix des communes de comparaison

Pour chaque année étudiée (2016, 2017 et 2019), le choix des communes de comparaison est établi selon la méthode suivante : les contrefactuels sont identifiés l'année de la fusion en fonction de la taille de leur population, de zonages géographiques et de trois indicateurs financiers : les dépenses de fonctionnement par habitant ($k = 1$), le taux d'épargne brute ($k = 2$) et le taux d'endettement ($k = 3$). Pour ce faire, on détermine les rangs pour chaque commune à l'année de la fusion, eu égard à ces trois indicateurs financiers. Pour identifier les communes les plus proches d'une commune nouvelle de moins de 10 000 habitants (CN_i), on considère les communes stables de moins de 10 000 habitants situées dans les mêmes catégories du zonage en aires d'attractions des villes et du zonage monta-

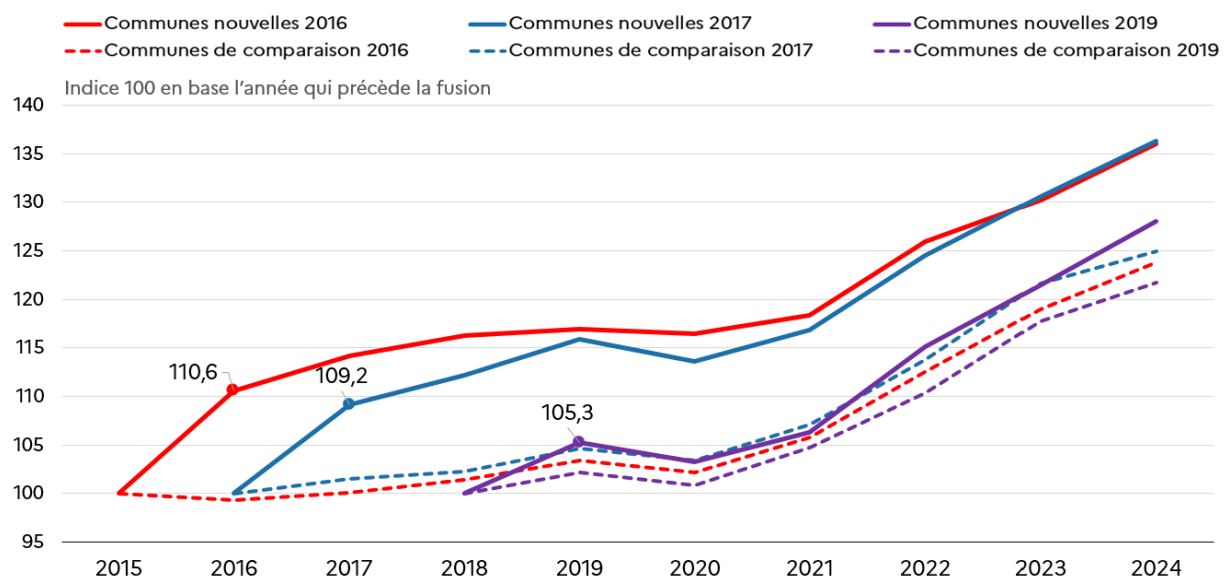
gneux. Parmi celles-ci, on conserve les 300 communes ayant une population immédiatement supérieure ou égale à celle de la commune nouvelle et les 300 communes ayant une population immédiatement inférieure ou égale ($CS_{i,j}$). On calcule ensuite la distance euclidienne pondérée $d(CN_i, CS_{i,j})$ entre la commune nouvelle et chacune de ces communes stables, à partir des rangs nationaux de trois variables financières : les dépenses de fonctionnement par habitant (coefficient $\omega_1 = 1$), le taux d'épargne brute (coefficient $\omega_2 = 2$) et le taux d'endettement (coefficient $\omega_3 = 2$). Les cinq communes stables présentant les plus petites distances sont alors retenues comme communes de comparaison de la commune nouvelle.

$$d(CN_i, CS_{i,j}) = \sqrt{\sum_{k=1}^3 \omega_k \cdot (\text{rang}_k[CN_i] - \text{rang}_k[CS_{i,j}])^2}$$

2. Comparaison des trajectoires des recettes de fonctionnement

En 2016 et 2017, la création d'une commune nouvelle permettait, selon les dispositions du pacte de stabilité prévues par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales dite « RCT », de bénéficier d'une garantie de maintien de la dotation globale de fonctionnement des entités fusionnées pendant les trois premières années suivant la fusion, ainsi que d'une bonification de cette dotation pour les communes de 1 000 à 10 000 habitants. Ces avantages sont particulièrement importants pour les communes nouvelles créées avant le 2 janvier 2017 puisqu'ils ont été, en partie, prorogés jusqu'en 2023.

Figure 2. Évolutions des recettes de fonctionnement.



Source : DGCL. Données DGFiP, budgets principaux (valeurs provisoires en 2024). Insee, tables de passage des communes.

Ainsi, pour les communes nouvelles créées au 1er janvier 2016 et 2017, les recettes de fonctionnement augmentent très fortement l'année de la fusion. Elles restent toujours dynamiques l'année suivante, avant de retrouver une évolution plus stable (cf. figure 2). Par exemple, pour les communes créées au

1er janvier 2016, les recettes de fonctionnement s'accroissent de + 10,6 %. Elles continuent d'augmenter en 2017 (+ 3,3 %) puis sont stables l'année suivante, en 2018. Pour les communes du référentiel de comparaison, une légère baisse s'observe en 2016 (- 0,7 %), précédant une stabilité des recettes de fonctionnement les deux années suivantes. Ensuite, les deux groupes de communes connaissent des évolutions de recettes comparables. Cette forte hausse des recettes de fonctionnement la première année de la fusion se retrouve pour les communes nouvelles créées au 1er janvier 2017, bien que de façon moins accentuée et plus concentrée sur les plus grandes d'entre elles. L'année de la fusion, en 2017, ces recettes augmentent de + 9,2 % alors qu'elles sont stables pour leurs communes de comparaison. Les recettes de fonctionnement par habitant suivent des tendances similaires.

L'écart est encore moins accentué pour les communes nouvelles créées au 1er janvier 2019 dont les recettes de fonctionnement augmentent plus modérément (+5,3 %) la première année de la fusion (contre + 2,2 % pour leurs communes de comparaison). Elles connaissent même une évolution plus défavorable que leurs communes de comparaison au cours de la deuxième année d'existence (- 1,9 % contre - 1,3 %) en 2020. Les années suivantes, peu de différences s'observent entre elles.

Cette augmentation du volume budgétaire peut être liée à une redistribution des compétences au sein de leur EPCI d'appartenance. Elles peuvent en effet avoir intégré, lors de leur fusion, des charges auparavant portées par le groupement à fiscalité propre. Outre les incitations financières issues du pacte de stabilité, cette augmentation des recettes est également due à la fiscalité reversée vers les communes et en provenance des groupements à fiscalité propre. La fiscalité reversée des communes nouvelles de 2016 a augmenté de 76 % deux ans après, alors que l'augmentation est bien moindre pour les communes de comparaison (+ 14,5 %). Cette fiscalité reversée est constituée en grande partie de l'attribution de compensation, principal flux financier entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique.

3. Comparaison des trajectoires des dépenses de fonctionnement

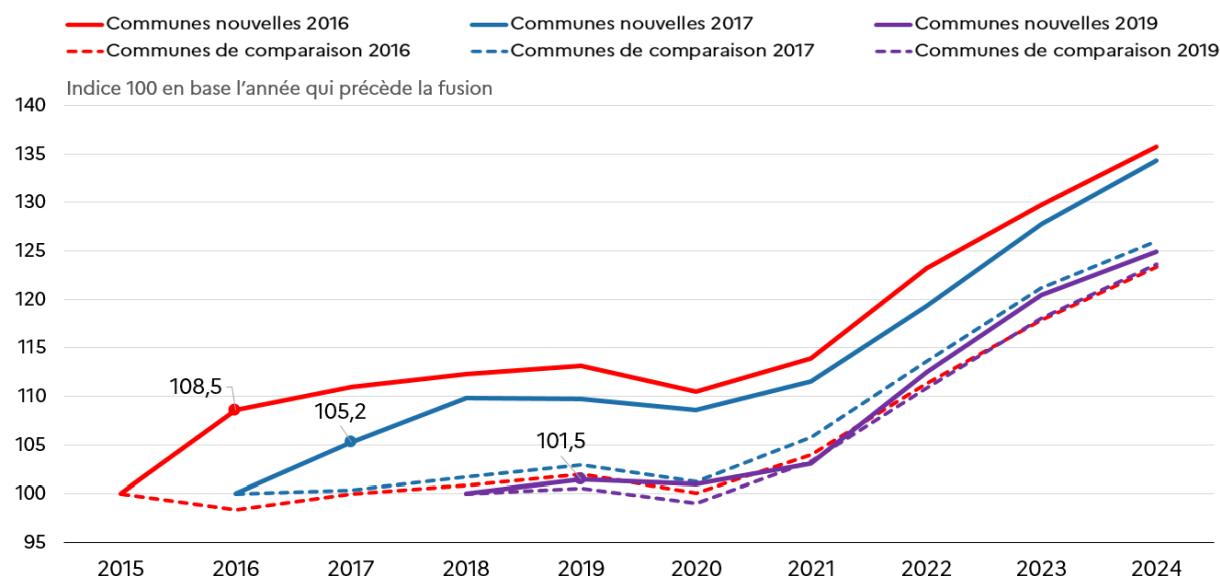
Avec des ressources supplémentaires et parfois des compétences élargies par une réattribution de leur exercice au sein de l'EPCI, les communes nouvelles augmentent fortement leurs dépenses de fonctionnement dès la première année (cf. figure 3). Celles créées en 2016 voient leurs dépenses de fonctionnement augmenter de + 8,5 % l'année de la fusion, puis se stabiliser à + 2,3 % en 2017 et + 1,2 % en 2018, alors que leurs communes de comparaison voient ces dépenses baisser de - 1,7 % la première année, puis se stabiliser avec une intensité comparable avec + 1,6 % en 2017 et + 0,8 % en 2018. Les évolutions entre ces deux groupes de communes restent relativement similaires par la suite jusqu'en 2024.

Le constat est identique pour les communes nouvelles créées en 2017. Leurs dépenses de fonctionnement augmentent de + 5,2 % et + 4,3 % les deux premières années, contre + 0,4 % et + 1,2 % pour leurs communes de comparaison. Les années suivantes, les évolutions restent semblables. A contrario, les communes nouvelles créées en 2019 occupent toujours une position singulière, leurs dépenses de fonctionnement connaissant des progressions moindres (+ 1,5 % en 2019 et - 0,5 % en 2020 marquée par la crise sanitaire) et peu différentes de celles de leurs communes de comparaison (+ 0,5 % en 2019 puis - 1,4 % en 2020).

Ces constats globaux sur les dépenses de fonctionnement masquent des disparités de situation entre communes nouvelles. Ainsi, 47 % de celles créées en 2016 voient leurs dépenses de fonctionnement baisser entre 2015 et 2016. Pour ces dernières, ce sont surtout les dépenses d'intervention (-15,4 %) et les achats et charges externes (-5,5 %) qui tirent leurs dépenses de fonctionnement à la baisse

(- 6,4 %) et, dans une moindre mesure, les frais de personnel (- 2,4 %). Les communes nouvelles de petite taille voient plus fréquemment leurs dépenses de fonctionnement baisser. Celles de moins de 1 500 habitants sont même majoritaires dans ce cas. Pour les communes nouvelles créées au 1er janvier 2017, plus du tiers (36,5 %) présentent des dépenses de fonctionnement en baisse dès la première année de la fusion.

Figure 3. Évolutions des dépenses de fonctionnement.



Source : DGCL. Données DGFiP, budgets principaux (valeurs provisoires en 2024). Insee, tables de passage des communes.

Les deux principaux postes des dépenses de fonctionnement que sont les frais de personnel (54 % des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des communes) et les achats et charges externes (26 %) sont en nette augmentation pour les communes nouvelles alors que les dépenses d'intervention (14 %) sont plutôt en recul. Ainsi, pour les communes nouvelles de 2016, les frais de personnel s'accroissent de + 9,7 % la première année puis de + 7,1 % l'année suivante. Ces évolutions ne sont que de - 0,1 % et de + 2,6 % pour leurs communes de comparaison. Il en est de même pour les communes nouvelles de 2017 avec un accroissement de + 10,1 % la première année et de + 4,9 % en 2018 (contre + 2,1 % et + 0,6 % pour les communes de comparaison). Ces évolutions résultent d'une augmentation nette des effectifs de ces communes : + 4,1 % la première année pour les communes nouvelles de 2016 notamment pour les plus grandes d'entre elles, parfois en lien avec les modifications de répartitions de charges avec l'intercommunalité.

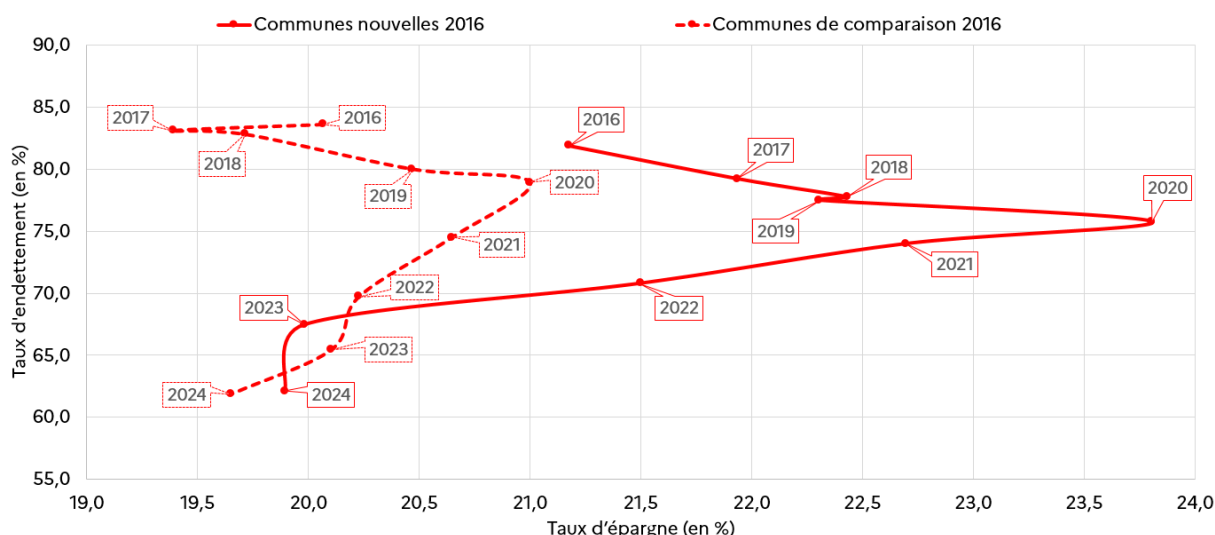
Comme pour les recettes, les communes nouvelles de 2019 offrent un profil bien différent, peu impacté par leur fusion. Les frais de personnel ne progressent que de + 1,5 % la première année et reculent de - 0,5 % la seconde. Leurs communes de comparaison connaissent des évolutions très peu différentes (respectivement + 0,7 % et - 1,3 %).

4. Comparaison des trajectoires des taux d'épargne brute et d'endettement

Le taux d'épargne brute, rapport entre l'épargne brute et les recettes de fonctionnement, est plus favorable pour les communes nouvelles que pour leurs communes de comparaison.

Dès la première année de fusion, l'avantage est de 2 points de pourcentage pour les fusions en 2016 (respectivement 21,3 % contre 19,4 %), cet écart ne cessant de grandir pour près de 3 points quatre ans après cette fusion (23,8 % contre 21 % pour les communes de comparaison ; cf. figure 4). Il diminue ensuite pour s'annuler dans un contexte de recul du taux d'épargne pour les deux ensembles de communes. Le taux d'endettement est lui aussi mieux orienté pour les communes nouvelles de 2016 que pour leurs communes de comparaison. Le taux d'endettement a connu une diminution plus rapide pour les communes nouvelles sur les quatre premières années. En 2020, le taux d'endettement des communes nouvelles de 2016 était de 76,0 % contre 78,9 % pour leurs communes de comparaison. Deux facteurs ont joué : les communes nouvelles ont réduit leur endettement un peu plus rapidement (- 3 % contre - 2 % pour les communes de comparaison) et, dans le même temps, leurs recettes de fonctionnement ont progressé plus vite (+ 5 % contre + 3 %).

Figure 4. Taux d'épargne brute et taux d'endettement des communes nouvelles de 2016 et de leurs communes de comparaison.



Source : DGCL. Données DGFiP, budgets principaux (valeurs provisoires en 2024). Insee, tables de passage des communes.

Pour les communes ayant fusionné en 2017, le taux d'épargne ne s'est pas sensiblement différencié de celui de leurs communes de comparaison. L'année de la fusion, il était supérieur de moins d'un point de pourcentage (21,3 % contre 20,7 %). Quatre ans plus tard, la différence est de 1,3 point de pourcentage (22,1 % contre 20,8 %) et, en 2023, il devient moins favorable pour les communes nouvelles (20,1 % contre 20,2 %). Il en est de même pour le taux d'endettement. Plus élevé en 2017 que pour leurs communes de comparaison de 2,4 points de pourcentage (85,2 % contre 82,8 %), il garde cet écart depuis et même l'accroît en fin de période dans un contexte de baisse générale de l'endettement.

Les communes fusionnées en 2019 bénéficiaient d'une situation financière plus favorable que l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants. Leur taux d'épargne était de 23 % contre 19,5 % pour ces communes et leur taux d'endettement était limité à 67 % (contre 75,1 %). Cette situation a,

par la suite, évolué favorablement mais moins que celle des communes de comparaison ou l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants. Si le taux d'endettement des communes nouvelles de 2019 est passé de 67 % à 58 % en 2024, celui des communes de comparaison se réduisait plus nettement, passant de 70,4 % à 58,8 %, tandis que celui de l'ensemble de communes de moins de 10 000 habitants baissait encore plus rapidement (passant de 75,1 % à 58,6 %) même s'il reste légèrement supérieur en fin de période.

2. Étude de la significativité des écarts budgétaires annuels

On analyse à présent les écarts annuels d'indicateurs financiers entre les communes nouvelles et leurs communes de comparaison. Dans un premier temps, des intervalles de confiance de ces écarts sont estimés à l'aide d'une méthode de bootstrap stratifié selon la taille de la population, afin de tenir compte de la variabilité parmi les communes nouvelles. Dans un second temps, les écarts observés pour les communes nouvelles sont comparés à ceux calculés pour des échantillons de communes non fusionnées et leurs communes de comparaison.

1. Intervalles de confiance des écarts annuels d'indicateurs financiers obtenus par rééchantillonnage

Pour chaque indicateur financier, les écarts annuels entre les communes nouvelles et leurs communes de comparaison sont estimés sur la période allant de l'année de la fusion à 2024. La significativité de ces écarts a été évaluée à l'aide d'un bootstrap BCA stratifié par taille de population, avec 10 000 rééchantillonnages. [1] Pour chaque échantillon, les communes nouvelles sont tirées avec remise dans leur strate et leurs communes de comparaison associées sont incluses. La statistique étudiée correspond à l'écart d'un indicateur financier entre les communes nouvelles sélectionnées et leurs communes de comparaison, et les intervalles de confiance à 95 % permettent de juger la significativité : si l'intervalle ne contient pas 0, l'écart est considéré comme statistiquement significatif au seuil de 5 %.

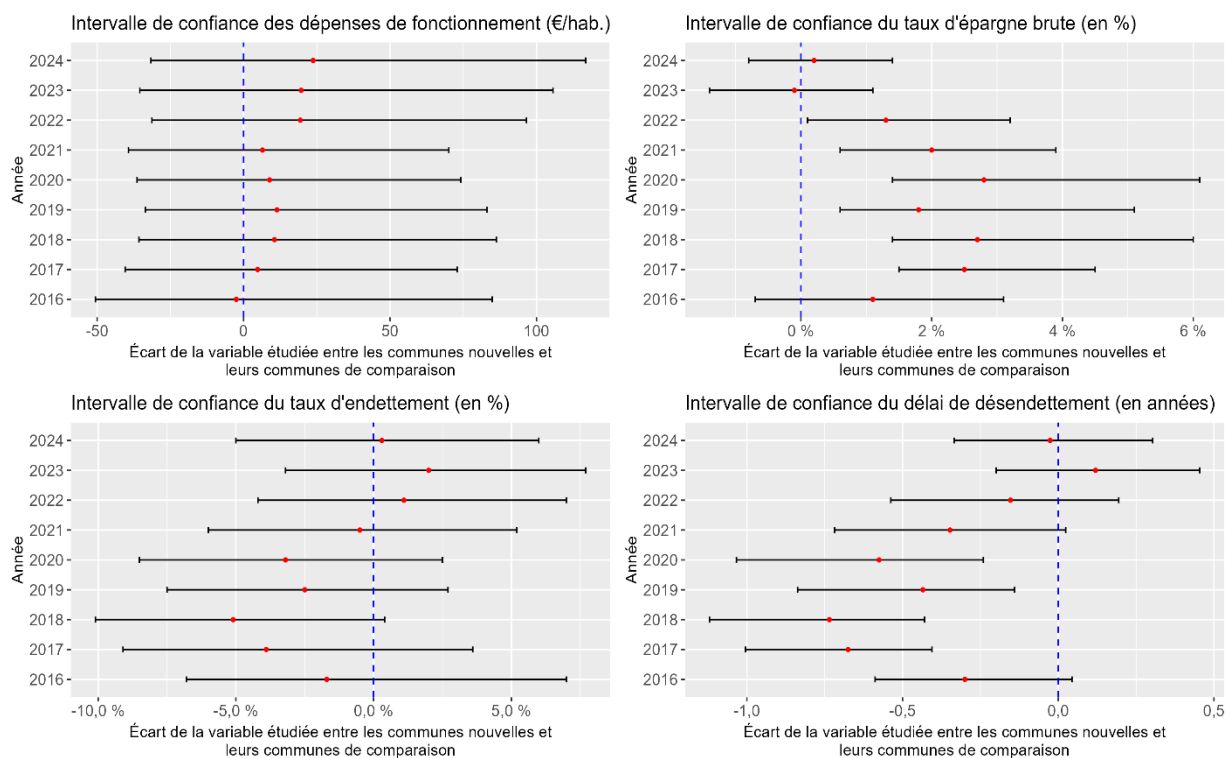
Dans l'ensemble, on constate des écarts significatifs surtout pour les communes nouvelles de 2016. Pour ces communes, on observe que le taux d'épargne et le délai de désendettement s'améliorent au début de la période avant de retrouver des niveaux comparables à ceux des communes de comparaison en fin de période (cf. figure 5).

Pour le taux d'épargne brute, les communes nouvelles de 2016 présentent des écarts positifs significatifs entre 2017 et 2022, indiquant une capacité d'épargne systématiquement plus élevée que celle des communes stables de même catégorie et suggérant un effet favorable de la fusion. À partir de 2023, les écarts des taux d'épargne ne sont plus significatifs.

Pour le délai de désendettement, les écarts négatifs observés entre 2017 et 2020 traduisent une réduction du temps nécessaire au remboursement de la dette par les communes nouvelles de 2016 par rapport à leurs communes de comparaison. Par la suite, les écarts entre les communes nouvelles et leurs communes de comparaison ne sont plus significatifs.

Pour les dépenses de fonctionnement par habitant et le taux d'endettement, les écarts annuels restent faibles et les intervalles de confiance incluent généralement 0, indiquant qu'aucune différence statistiquement significative n'est observée sur la période 2016–2024.

Figure 5. Intervalles de confiance à 95 % des écarts annuels des indicateurs financiers des communes nouvelles de 2016 par rapport à leurs communes de comparaison.



Source : DGCL. Données DGFiP, budgets principaux (valeurs provisoires en 2024). Insee, tables de passage des communes.

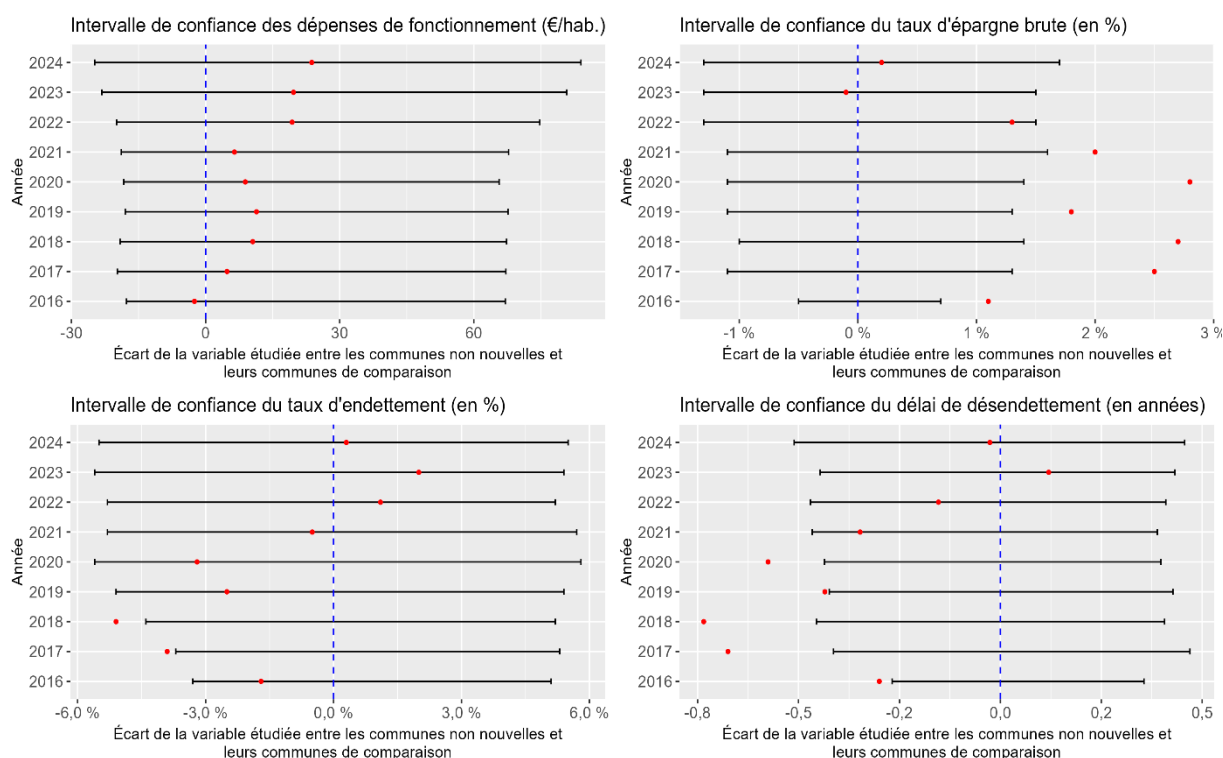
2. Comparaison avec des échantillons de communes stables et de leurs communes de comparaison

Les communes de comparaison des communes nouvelles peuvent présenter une certaine hétérogénéité ou atypicité dans leur situation financière. Pour s'assurer que les différences observées sont propres aux communes nouvelles et non aux éventuelles singularités des communes de comparaison retenues, ces écarts ont été reproduits sur 1 000 échantillons de vérification. Ces échantillons aléatoires seront constitués de communes stables et peuplées de moins de 10 000 habitants et leurs propres communes de comparaison. Ils permettront de mettre en vis-à-vis l'écart entre les évolutions observées sur les communes nouvelles et leurs communes de comparaison et les mêmes 1 000 écarts calculés sur les 1 000 échantillons. Si l'écart calculé sur les communes nouvelles s'éloigne fortement de ceux calculés sur les 1 000 échantillons, on considère qu'il existe un effet « Commune nouvelle ». Si cet écart est compris au sein de la distribution des 1 000 écarts des échantillons de vérification, il est considéré comme non-significatif ou faible.

Pour ce faire, on sélectionne aléatoirement des communes (non nouvelles mais stables et peuplées de moins de 10 000 habitants), en même nombre et répartition par strate de population que les communes nouvelles de l'année considérée. De la même manière que pour les communes nouvelles, des communes de comparaison leur sont associées, et les écarts entre communes sélectionnées et communes de comparaison sont observés. Cet exercice est ensuite reproduit 1 000 fois ce qui permet de déterminer, pour chaque année, des intervalles de confiance des écarts annuels des indicateurs

financiers à partir des quantiles : $[quantile_{2,5\%}; quantile_{97,5\%}]$.¹ La distribution des écarts entre les indicateurs financiers observés pour ces 1 000 échantillons de communes et leurs communes de comparaison peut alors être comparée aux écarts des communes nouvelles et de leurs propres communes de comparaison (point rouge).

Figure 6. Intervalles de confiance empiriques à 95 % des écarts d'indicateurs financiers de 1 000 échantillons de communes non nouvelles de 2016 et de leurs communes de comparaison.



Source : DGCL. Données DGFiP, budgets principaux (valeurs provisoires en 2024). Insee, tables de passage des communes.

Dès la première année de fusion, l'écart du taux d'épargne brute entre communes nouvelles et leurs communes de comparaison n'appartient pas à la plage des 95% des écarts des 1 000 échantillons de vérification. Cette différence s'accroît sensiblement la seconde année après la fusion pour culminer à la cinquième année après la fusion. Il y a donc un effet des communes nouvelles. Par contre, en 2023 et 2024, cet écart (le point rouge) se retrouve au centre des 1000 écarts calculés sur les échantillons de vérification. Être une commune nouvelle n'a plus beaucoup d'impact sur le taux d'épargne brute.

On observe des résultats similaires pour le délai de désendettement mais peu de différences pour les dépenses de fonctionnement par habitant et le taux d'endettement. En fin de compte, ces résultats confirment ceux de la partie 2.1.

Bibliographie

[1] Davison, A. C. and Hinkley, D. V. (1997). Bootstrap methods and their application. Cambridge Series in Statistical and Probabilistic Mathematics.

¹ Ces intervalles de confiance n'ont pas été déterminés par une méthode bootstrap BCA stratifié sur un très grand nombre de communes stables pour des questions de temps d'exécution potentiellement très longs.