

Études

www.insee.fr/pays-de-la-loire

N° 60. Septembre 2007

L'intercommunalité à fiscalité propre

En 2005, 98 % des Ligériens vivent dans un Établissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre (EPCI) contre 84 % en 1998. Le développement de l'intercommunalité en Pays de la Loire s'est traduit par une forte croissance des dépenses d'équipement. Entre 1998 et 2005, les charges et produits de fonctionnement ont également augmenté mais dans des proportions moindres. L'intercommunalité est en phase de stabilisation des périmètres avec une montée en puissance des compétences dans le domaine social. Néanmoins, les EPCI se distinguent entre eux par leur contexte démographique et socio-économique.

Christelle BELKACEM (Insee)
Laurent MARTIN (Trésorerie Générale)
Maud POUPARD (Préfecture de région)

L'INTERCOMMUNALITÉ DANS les Pays de la Loire a subi de profonds changements lors de ces dernières années tant dans sa structure (création ou fusion d'établissements existants, adhésion ou retrait de communes...) que dans le choix de la forme de regroupement (communauté urbaine, d'agglomération ou de communes) et du type de fiscalité (additionnelle, taxe professionnelle unique ou mixte). Au 31 décembre 2005, le nombre d'EPCI à fiscalité propre ayant leur siège en Pays de la Loire s'élève à 135. Parmi ces EPCI, deux sont des communautés urbaines (CU), six des communautés d'agglomération (CA) et 127 des communautés de communes (CC).

Le contexte démographique est favorable aux EPCI de la Loire-Atlantique et de la Vendée comme le confirment les premiers résultats de l'enquête de recensement. Cet essor démographique est dû essentiellement aux migrations (solde apparent des entrées-sorties) et se concentre sur le littoral. Déjà, entre 1975 et 1999, la population des EPCI du littoral a augmenté entre 20 % et 50 %. Cependant, c'est autour des grandes agglomérations que ces augmentations ont été les plus spectaculaires. Aux

frontières de la CU de Nantes et de la CA d'Angers, une forte périurbanisation s'est mise en place, avec des taux d'évolution de la population pouvant atteindre 66 % en 25 ans. En Sarthe, la population de la CU du Mans a diminué au profit des communautés de communes limitrophes. À l'horizon 2030, la population des EPCI du littoral continuerait à s'accroître et le vieillissement de la population s'intensifierait.

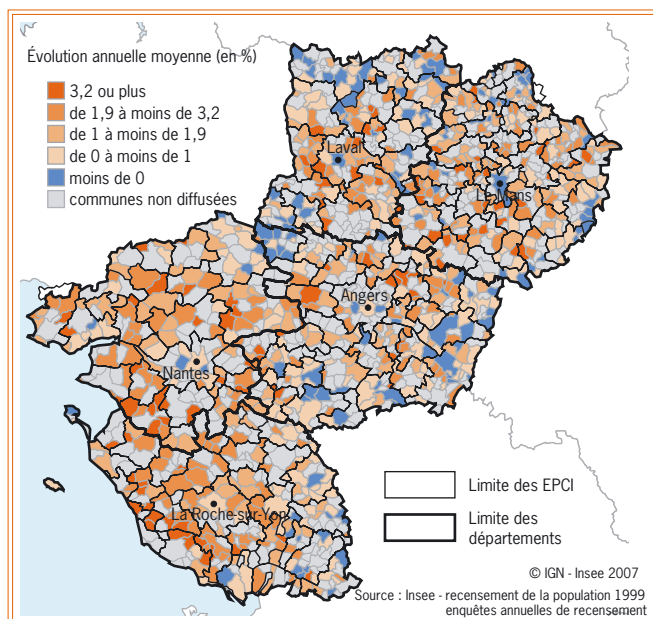
Un contexte socio-économique contrasté

Les allocataires à bas revenus sont concentrés dans les EPCI des grandes villes. En 2005, dans les CU de Nantes et du Mans, plus de 30 % des allocataires de la caisse d'allocations familiales sont des personnes à bas revenus alors que la moyenne régionale est de 25 %. Pourtant, les revenus médians par unité de consommation¹ sont les plus élevés dans les EPCI des grandes agglomérations, ainsi que dans les communautés de communes limitrophes (hormis Saint-Nazaire). La moitié des ménages résidant dans ces EPCI a perçu plus de 15 400 euros par unité de consommation en 2004. Dans la CU de Nantes-Métropole, ce revenu médian atteint 17 200 euros par unité de consommation.



L'intercommunalité à fiscalité propre

Évolution annuelle moyenne de la population entre 1999 et 2005



Le poids économique de Nantes Métropole ne peut être contesté. En 2006, la CU de Nantes rassemble 20 % des établissements régionaux et 23 % des emplois. Ces établissements sont majoritairement des établissements de services à l'image de l'ensemble des EPCI des grandes villes. Au 1^{er} janvier 2006, dans ces EPCI, 59 % à 68 % des établissements sont des établissements de services (51 % pour la région). Les EPCI du littoral restent très dynamiques. Ils enregistrent des taux de création d'établissements supérieurs à 14 % entre 2001 et 2006 (12 % pour l'ensemble des EPCI).

Les EPCI de Nantes, d'Angers et du Mans comptent moins de 120 équipements de proximité (boucheries, médecins, etc.) pour 10 000 habitants. Ce nombre est faible comparé à des EPCI du littoral comme Pornic qui en possède 217 pour 10 000 habitants, mais ceux-ci doivent faire face à l'afflux de vacanciers pendant les périodes estivales. La compétence des EPCI dans le domaine social s'est développée. En termes d'infrastructures à vocation sociale, le niveau d'équipement des EPCI des grandes villes est proche de celui de la moyenne régionale. En revanche, la CA de Laval et la CC du Pays Yonnais sont mieux équipées : elles disposent d'au moins dix établissements pour 10 000 habitants.

¹ Unité de Consommation = système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage, et permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes. Avec cette pondération, le nombre de personnes est ramené à un nombre d'unités de consommation (UC).
- 1 UC pour le premier adulte du ménage ;
- 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ;
- 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

Les dépenses d'équipements multipliées par quatre entre 1998 et 2005

La réalisation d'importants volumes de dépenses d'équipement démontre que les EPCI, après des débuts prudents, assument de plus en plus les compétences qui leur ont été transférées. Pour 2005, ces dépenses ont atteint 667 millions d'euros, soit 4 fois plus que celles constatées en 1998. Sur la même période, la progression des dépenses d'équipement par les communes n'a été que de 41,9 %, pour un

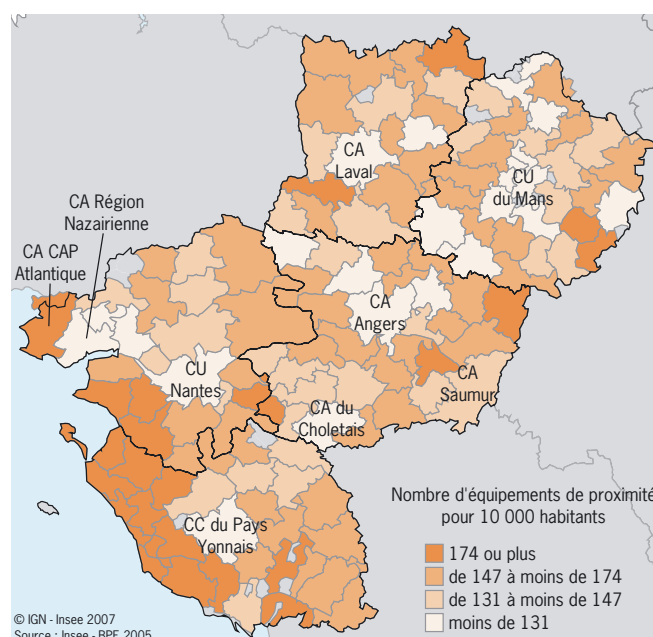
montant de 1 023 millions d'euros. Si près de 80 % de ces dépenses sont réalisées par les EPCI de plus de 50 000 habitants, l'effort d'équipement est également soutenu pour les EPCI de taille inférieure. Ainsi ceux de moins de 5 000 habitants y consacrent 215 € par habitant (326 pour ceux de plus de 50 000 habitants).

Cette montée en puissance des EPCI s'est traduite par un effort d'investissement considérable qui n'est pas sans conséquence sur leur situation financière, engendrant pour certains des difficultés. Par choix ou par obligation, trois types de fiscalité sont possibles, en fonction de la nature de l'EPCI : 66 EPCI ont opté pour la Taxe Professionnelle Unique, 64 pour la fiscalité additionnelle et 5 pour la fiscalité mixte.

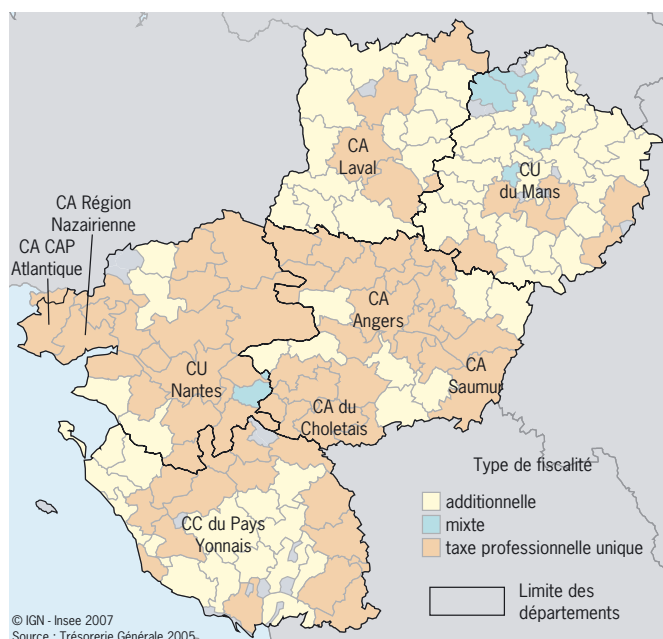
Malgré une amélioration sensible de l'autofinancement, l'emprunt tient une part prépondérante dans le financement des équipements. Cependant, si son poids dans le financement global s'allège, pour ne plus être que de 44,6 % en 2005 contre 69 % en 1998, le volume des emprunts contractés sur la période a sensiblement augmenté. Il en résulte un alourdissement important de l'encours de la dette. Cette dernière représente 1 558 millions d'euros au 31 décembre 2005, soit près de 3 fois plus qu'en 1998.

Entre 1998 et 2005, le montant des produits de fonctionnement a été multiplié par 2,5 se chiffrant à 1 694 millions d'euros en 2005, alors que celui des communes n'a progressé que de 16,9 %. La structure de

Nombre d'équipements de proximité en 2005



Type de fiscalité des EPCI



ces recettes a subi de sensibles modifications, se traduisant notamment par une part accrue des dotations et des subventions (27,1 % contre 15,5 % en 1998), elles-mêmes constituées à hauteur de 74,4 % par la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). Inversement, le poids de la fiscalité diminue et ne représente plus que 38,4 % (44,7 % en 1998). Cette fiscalité se décompose en contributions directes pour 652 millions d'euros, desquelles on déduit le reversement de fiscalité de 382 millions d'euros, en Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) pour 186 millions d'euros et en autres impôts et taxes pour 195 millions d'euros.

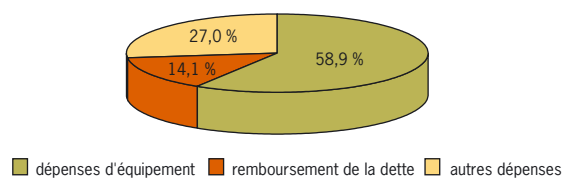
La mise en place de nouveaux services a entraîné une forte croissance des charges de fonctionnement qui ont, parallèlement aux produits, été multipliées par 2,5 pour atteindre 1 446 millions d'euros. Sur la même période, celles des communes ont progressé de 18,1 %. Le poids des dépenses de personnel dans le total des charges est resté quasiment stable à 20,2 %. Les EPCI consacrent

en moyenne 88 euros par habitant (42 € en 1998) aux dépenses de personnel contre 355 € pour les communes. Près de 24 % des charges sont constituées par les subventions versées et les contingents (contributions au fonctionnement courant d'organismes).

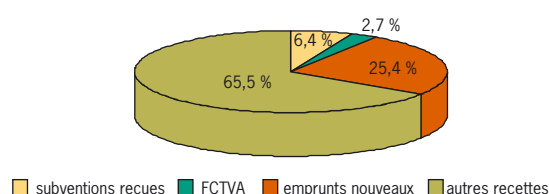
Une intervention plus forte des EPCI dans l'action sociale et les activités culturelles

Globalement, les EPCI de la région suivent la tendance nationale en matière de répartition des compétences. Les EPCI interviennent notamment dans le domaine de la protection et mise en valeur de l'environnement (100 % au niveau régional, 90 % au niveau national) et dans le domaine de la politique du logement et du cadre de vie (respectivement 92,5 % et 80 %) ; l'intervention est plus modérée concernant la voirie (autour de 65 %, aux niveaux national et régional). En revanche, le taux d'investissement des EPCI régionaux est plus élevé dans les activités culturelles (75,9 % contre 38 % au niveau national) et dans l'action sociale (80,5 % contre 33 % au niveau national).

Répartition des dépenses d'investissement



Répartition des recettes d'investissement

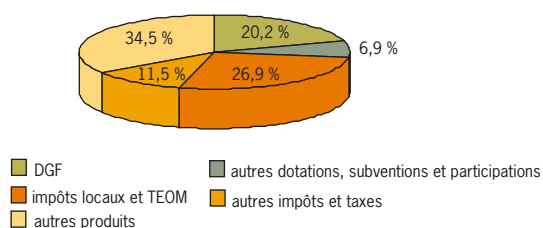


Source : Trésorerie Générale des Pays de la Loire 2005

L'analyse plus fine des types de compétences particulièrement investies en Pays de la Loire indique que pour les deux blocs de compétences obligatoires (l'aménagement du territoire et le développement économique), ce sont les schémas de cohérence territoriale (SCOT) (89,5 %), les zones d'activités économiques (97 %) ou encore les actions de développement économique (95,5 %), qui sont particulièrement retenues. Parmi les blocs de compétences optionnelles pour les communautés de communes, la collecte et le traitement des déchets sont les plus exercés (95,5 %). La création et la gestion de la voirie concernent près de deux EPCI sur trois. Enfin, les activités culturelles et socioculturelles sont également des compétences bien présentes, et dans une moindre mesure les activités sportives (45,9 %).

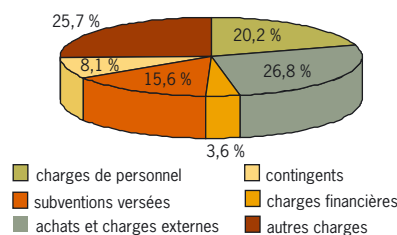
Ces dernières années, la tendance nouvelle, tient à l'essor des compétences « sociales », et tout particulièrement des compétences liées aux services à la personne (soutien aux personnes âgées, actions spécifiques en faveur de l'enfance...).

Répartition des produits de fonctionnement



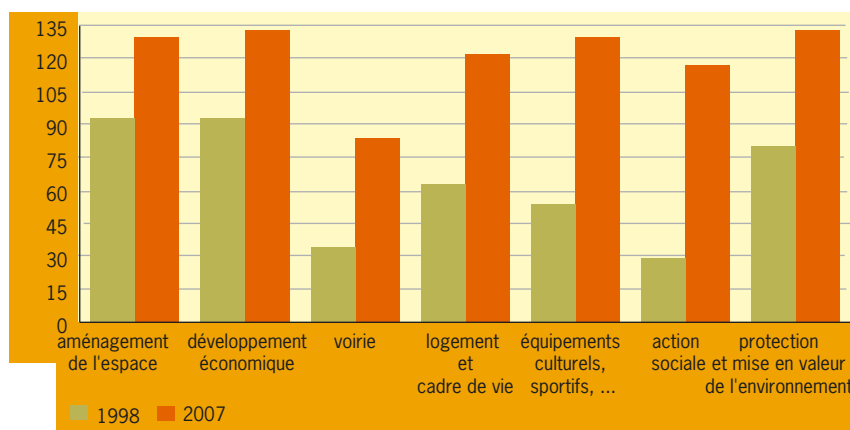
Source : Trésorerie Générale des Pays de la Loire 2005

Répartition des charges de fonctionnement



L'intercommunalité à fiscalité propre

Nombre d'EPCI intervenant dans chaque compétence au niveau régional



Source : SGAR 2007

Cet essor de l'investissement dans le champ du social est constaté dans tous les départements de la région.

Similitudes et disparités des compétences retenues par les EPCI selon les départements ligériens

Le développement économique est une compétence retenue par tous les EPCI, que ce soit dans le domaine des actions économiques, des zones d'activités ou du tourisme. La gestion des équipements

culturels et sportifs ainsi que la protection et mise en valeur de l'environnement sont également des domaines d'action largement investis dans tous les départements.

Quelques disparités départementales sont constatées. Parmi les compétences dans le domaine de l'aménagement du territoire, la création et l'aménagement de zones d'activités concertées sont particulièrement investies par la Loire-Atlantique et le Maine-et-Loire (plus de 85 % des EPCI). En Vendée, la constitution de réserves foncières concerne deux fois plus d'EPCI que

dans les autres départements. Les territoires les plus urbanisés sont les plus concernés. Deux profils se distinguent concernant la compétence de la voirie : en Loire-Atlantique, Maine-et-Loire et Mayenne, plus des trois quarts des EPCI interviennent dans ce domaine ; ils sont moins de la moitié en Sarthe et en Vendée. L'intervention des EPCI du Maine-et-Loire est importante dans le domaine du logement social et du logement des personnes défavorisées. En Sarthe, elle est particulièrement marquée dans les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et les actions de réhabilitation de l'habitat insalubre (69,7 %).

Les périmètres de l'intercommunalité à fiscalité propre en Pays de la Loire sont dans une phase de stabilisation, le type de fiscalité pouvant encore changer. L'accroissement de la population entraîne de nouveaux besoins en termes d'équipements surtout autour des grandes agglomérations et le long du littoral ; cela ne sera pas sans conséquences sur la fiscalité choisie par les EPCI. En outre, la redéfinition de l'intérêt communautaire clarifie la répartition des compétences entre les EPCI et les communes. Cette redéfinition influera fortement sur leur situation financière. La montée en puissance des EPCI s'est traduite par une forte croissance à la fois des investissements et des charges de fonctionnement et parallèlement des produits, notamment ceux de la fiscalité. Une réflexion sur l'évolution et le choix de la fiscalité est un enjeu important de l'intercommunalité dans les années à venir. ■

Compétences/taux d'intervention des EPCI (en %)

Compétences	Taux d'intervention des EPCI (en %)					
	Loire-Atlantique	Maine-et-Loire	Mayenne	Sarthe	Vendée	Pays de la Loire
Aménagement de l'espace	100	100	94,1	97	100	100
création et aménagement de ZAC	91,3	86,7	41,2	57,6	60	68,4
constitution de réserves foncières	26,1	23,3	35,3	24,2	53,3	32,3
Développement économique	100	100	100	100	100	100
zone d'activités industrielle, commerciale, tertiaire...	91,3	100	88,2	100	100	97
actions de développement économique	95,7	100	94,1	97	90	95,5
tourisme	87	90	88,2	75,8	96,7	87,2
Voie d'intérêt communautaire	95,6	86,7	76,5	36,4	46,6	65,4
Politique du logement et du cadre de vie	86,9	96,7	94,1	90,9	93,3	92,5
politique du logement social	56,5	76,7	52,9	39,4	46,7	54,1
OPAH, autres actions de rénovation...	56,5	53,3	41,2	69,7	40	53,4
Équipements culturels, sportifs...	100	96,7	100	100	96,7	98,5
Protection et mise en valeur de l'environnement	100	100	94,1	100	100	100

Sources : préfectures de département, DGCL et SGAR 2007

NB : ce tableau est une présentation simplifiée des compétences inscrites dans les statuts des EPCI à fiscalité propre

Note de lecture : 100 % des EPCI de la Loire-Atlantique ont inscrit au moins une compétence du bloc « développement économique » dans leurs statuts ; 91,3 % des EPCI à fiscalité propre de la Loire-Atlantique ont inscrit la compétence « zones d'activités industrielle... » dans leurs statuts.

Les compétences des EPCI à fiscalité propre

Les EPCI à fiscalité propre exercent des compétences :

- **obligatoires** : ce sont celles exercées de plein droit par les EPCI, au lieu et place des communes membres. Ces compétences sont fixées par la loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 pour les Communautés de Communes et par la loi du 12 juillet 1999 pour les Communauté d'agglomération et Communauté Urbaine, sous réserve de la définition de l'intérêt communautaire.

- **optionnelles** : les EPCI doivent les choisir, au moment de leur création, parmi celles fixées par la loi sous réserve de la définition de l'intérêt communautaire.

- **facultatives** : tout EPCI peut décider d'exercer des compétences dans d'autres domaines, sous réserve de la définition de l'intérêt communautaire.

L'analyse des compétences est issue de deux sources : les synthèses des statuts des 133 EPCI (réalisées par les préfectures de département) et les données de la base ASPIC de la DGCL du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2007.

« Les analyses présentées ci-dessus reprennent les principaux éléments de conclusion du dossier d'étude sur les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ce dossier, piloté par le pôle Gestion Publique et Développement Économique et réalisé en partenariat par la trésorerie générale, l'Insee et la préfecture de région, est également publié en septembre 2007. » [Cliquer ici pour consulter ce dossier](#)

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Pierre MULLER

RÉDACTEUR EN CHEF

Xavier PÉTILLON

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Véronique REMONDINI

MISE EN PAGE

Annick HARNOIS

IMPRIMEUR

La Contemporaine - Sainte-luce-sur-Loire

Prix : 2,30 €

Photos : INSEE
Dépôt légal 3^e trimestre 2007 - ISSN 1633-6283
CPPAP 0707 B 06116 - Code Sage IETU06044
© INSEE Pays de la Loire - Septembre 2007

INSEE Pays de la Loire

105, rue des Français Libres

BP 67401 - 44274 NANTES Cedex 2

Tél. : 02 40 41 75 75 - Fax : 02 40 41 79 39

Informations statistiques au 0825 889 452

(0,15 € la minute)