

23 mai 2008

La coopération intercommunale

Université des maires
et des présidents de communauté
du Ardennes 2008

Le paysage institutionnel de la coopération intercommunale

EPCI sans fiscalité propre

Syndicats de communes
(SIVOM ou SIVU)

***Syndicats mixtes (fermés)*

Une commune peut appartenir à **un**
ou plusieurs syndicats.

Intercommunalité de gestion

Améliorer le niveau des services et des équipements (déchets, eau, assainissement...)

Financement : contributions budgétaires des communes membres.

EPCI à fiscalité propre

Communauté de communes
Communauté d'agglomération
Communauté urbaine

Une commune ne peut appartenir qu'à **une seule communauté.**

Intercommunalité de projet

Mener des **projets de développement** et d'**aménagement**

Créer et/ou améliorer le niveau des services à la population

Financement : fiscalité directe locale, dotations financières de l'Etat

Quelques Chiffres ...

Au 1er janvier 2008,

la France comprend **2583 EPCI à fiscalité propre** rassemblant **33 636** communes (92%) et **54,5 millions** d'habitants (soit 87% de la population totale).

On compte désormais :

- ✓ **14** communautés urbaines,
- ✓ **171** communautés d'agglomération,
- ✓ **2 393** communautés de communes (dont 1037 à TPU soit 43%)

Parallèlement, il existe 13 389 syndicats intercommunaux.

Les principes de la coopération intercommunale

✓ ***Territorialité***

Un EPCI ne peut intervenir qu'à l'intérieur de son périmètre c'est-à-dire les limites territoriales de ses communes membres

✓ ***Spécialité***

Un EPCI ne peut intervenir que dans les domaines de compétences qui lui sont expressément transférés par ses membres.

=> *pas de clause générale de compétence*

✓ ***Exclusivité***

Les communes sont immédiatement et totalement dessaisies des compétences qu'elles transfèrent à la communauté.

Les EPCI à fiscalité propre

-

Les communautés

Sommaire

❖ **Aspects institutionnels**

Périmètres des communautés : critères et évolutions

Organes décisionnels

❖ **Compétences des communautés de communes et des communautés d'agglomération**

Détermination des compétences : intérêt communautaire

Conséquences des transferts de compétences sur les biens, les contrats, les personnels et les syndicats existants

❖ **Aspects fiscaux et financiers des communautés**

Régime fiscal des communautés

Relations financières des communautés avec les communes membres

Dotations de l'Etat

Seuils démographiques et continuité territoriale

Population

communautés urbaines

un ensemble de plus de 500 000 hab. (*celles créées après 1999*)

communautés d'agglomération

un ensemble de plus de 50 000 hab. autour d'une commune centre de plus de 15 000 hab.

communautés de communes

aucun critère de population

Territoire

- **fixé par le préfet** (*pouvoir d'appréciation*)
- **d'un seul tenant et sans enclave** (*continuité territoriale*)
- qui peut être **étendu et réduit** ultérieurement

Périmètres Extension - retrait

Extension du périmètre d'une communauté, par **arrêté du préfet**, sous réserve de l'accord des nouvelles communes adhérentes, celui du conseil communautaire et de **majorité qualifiée** des communes membres.

=> Accord exprimé par les 2/3 des communes représentant la 1/2 de la population totale ou l'inverse. Cette majorité doit comprendre : pour une CC, la commune dont la population est supérieure au 1/4 de la population totale - pour une CA ou une CU, la commune dont la population est la plus importante.

Retrait d'une commune, par **arrêté du préfet**, après accord du conseil communautaire et celui des communes membres à la majorité qualifiée.

- ✓ Retrait dérogatoire pour les communes membres d'une communauté de communes
- ✓ Impossible dans les communautés urbaines.

Périmètres Fusion

Condition indispensable : un des EPCI est à **fiscalité propre**.

Procédure :

- ▶ initiative : conseil municipal, organe délibérant d'un EPCI, préfet,
- ▶ **périmètre** fixé par le **préfet**

(Il est possible d'inclure des communes isolées ou volontaires).

- ▶ accord des **organes délibérants des EPCI** concernés et de tous les conseils municipaux intéressés à la **majorité qualifiée**,
- ▶ arrêté de fusion pris par le **préfet**.

Effet de la fusion : **intégrateur** en termes de **compétences** et de **régime fiscal**.

Organes décisionnels des communautés

Une **assemblée délibérante** : le conseil communautaire est composé exclusivement d'élus des communes membres de la communauté.

Le **président** est élu au sein du conseil communautaire. Il est l'exécutif.

Un **bureau** composé :

- du président,
- un ou plusieurs vice-présidents,
- éventuellement, d'autres délégués.

Représentation des communes au sein du conseil de la communauté

Le **nombre** et la **répartition des sièges** au sein du conseil de communauté sont fixés :

- soit à l'**unanimité** des conseils municipaux selon les termes d'un **accord amiable**,
- soit en **fonction de la population**, par décision des conseils municipaux à la **majorité qualifiée**.

Dans ces deux cas,

- chaque commune doit disposer d'**au moins 1 siège**,
- **aucune commune** ne peut disposer de **plus de la moitié des sièges**.

Le nombre et la répartition des sièges peuvent être modifiés en cours de mandat.

Information et consultation des conseils municipaux

Les délégués rendent compte au moins **2 fois par an** au conseil municipal de l'activité de la communauté.

Le **président la communauté** peut être **entendu**, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier.

Il **consulte les maires de toutes les communes membres** à la demande de l'organe délibérant ou du **1/3** des maires des communes membres.

Il transmet le **rapport d'activité et le compte administratif** de la communauté aux communes membres avant le **30 septembre**.

Le dispositif des actes réglementaires est transmis pour **affichage dans le mois** aux communes membres (*si l'EPCI comprend une commune de plus 3500 hab.*).

Quelques éléments du statut des élus communautaires

Le président, les vice-présidents peuvent bénéficier d'**indemnités de fonction**.

Le président et les vice-présidents (*communauté > 20.000 hab.*) ont la possibilité de **suspendre leur activité professionnelle** pour l'exercice de leur mandat.

Les élus communautaires ont droit :

- ✓ à des **autorisations d'absence** et à des **crédits d'heures** pour l'exercice de leur mandat (*si la communauté > 3.500 hab.*),
- ✓ à une **formation** adaptée à leurs fonctions, des **frais de déplacement** s'ils ne sont pas indemnisés et des **frais de mission** (*mandat spécial*).

La communauté est **responsable des accidents** survenus dans l'exercice des fonctions d'élus.

Compétences des communautés de communes (1)

2 blocs de compétences obligatoires

- ✓ Aménagement de l'espace
- ✓ Développement économique

Au moins un bloc de compétences optionnelles parmi...

- ✓ Protection et mise en valeur de l'**environnement**
- ✓ Tout ou partie de l'**assainissement**
- ✓ Politique du **logement** d'intérêt communautaire et du cadre de vie
- ✓ Création, aménagement et entretien de la **voirie**
- ✓ Construction, entretien et fonctionnement d'**équipements** culturels, sportifs, d'enseignement préélémentaire et élémentaire
- ✓ **Action sociale** d'intérêt communautaire

Autres compétences facultatives

Les communes sont libres de déterminer le **contenu** des blocs de compétences à la majorité qualifiée.

Compétences particulières des communautés de communes (2)

- **Lorsqu'elles lèvent la TPU**, elles doivent obligatoirement exercer la compétence :
« *Aménagement, gestion et entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire* »

- **Pour bénéficier de la DGF bonifiée**, elles doivent avoir entre 3 500 et 50 000 habitants, lever la TPU et exercer au moins **4** des **7 compétences** suivantes
 - *aménagement de l'espace* : SCOT, ZAC d'intérêt communautaire,
 - *développement économique* : aménagement, entretien et gestion de zones d'activités et actions de développement économique d'intérêt communautaire,
 - *création, aménagement et entretien de la voirie* d'intérêt communautaire,
 - *construction, aménagement et entretien des équipements sportifs* d'intérêt communautaire,
 - *politique du logement social* : actions, d'intérêt communautaire, en faveur des personnes défavorisées,
 - *élimination et valorisation des déchets* ménagers et assimilés,
 - *assainissement* individuel et collectif.

Les compétences des communautés d'agglomération

4 compétences obligatoires

- ✓ *aménagement de l'espace* : SCOT, ZAC, transports urbains
- ✓ *développement économique* : zones d'activité et actions de développement économique d'intérêt communautaire
- ✓ *habitat* : PLH et actions d'intérêt communautaire en faveur du logement social
- ✓ *politique de la ville* : dispositifs contractuels et dispositifs d'intérêt communautaire de prévention de la délinquance

Au moins 3 compétences optionnelles parmi...

- ✓ *protection et mise en valeur de l'environnement* (déchets, lutte contre la pollution de l'air et le bruit, maîtrise de l'énergie)
- ✓ *assainissement*
- ✓ *eau*
- ✓ *création, aménagement et entretien de la voirie* et des parcs de stationnement d'intérêt communautaire
- ✓ *Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs* d'intérêt communautaire
- ✓ *Action sociale* d'intérêt communautaire

L'intérêt communautaire

Au sein des compétences, l'intérêt communautaire fixe la **ligne de partage** entre les domaines d'actions transférés à la communauté et ceux qui restent de compétence communale.

Il permet de déterminer le **champ d'intervention** de la communauté en fonction de ses projets.

Il peut **évoluer tout au long de la vie** de la communauté.

Il est défini :

- *dans les communautés de communes*, par délibérations des **conseils municipaux** statuant à la majorité qualifiée.
- *dans les communautés d'agglomération et urbaines*, par le **conseil communautaire** à la majorité des **deux tiers de ses membres**.

Comment définir l'intérêt communautaire ?

- Les communes ou la communauté apprécient **librement** le contenu de l'intérêt communautaire d'une compétence.
- Les **critères possibles** : géographiques, physiques, financiers, nature de l'équipement, fréquentation, ...
ou encore une **liste d'équipements** répertoriés.

Exemples: « Sont d'intérêt communautaire ...

- **Economie:** *... toutes les zones d'activités futures d'une superficie d'un seul tenant supérieur à 2 hectares. »*
- **Aménagement:** *... les ZAC et les réserves foncières destinées à l'aménagement des zones d'activités prévues dans le bloc 'économie' ».*
- **Voirie :** *... les voies reliant les centres urbains les uns aux autres ».*

Quelles sont les conséquences d'un transfert de compétences ?

sur les **biens** et les **contrats**

sur le **personnel**

sur le **devenir des syndicats** de communes existants

Les biens : principe (1)

- ✓ **Mise à disposition de plein droit** de l'ensemble des biens, équipements et services publics, utilisés par les communes à la date du transfert de la compétence et nécessaire à son exercice

Sont transférés à **titre gratuit** tous les droits et obligations qui y sont attachés, à l'**exception de la propriété** (droit d'aliéner) :

- le pouvoir de gestion et d'administration du bien remis,
- les fruits et produits, les contrats sur les biens,
- la responsabilité.

- ✓ **Procès-verbal** : établi contradictoirement entre la commune et la communauté ouvre droit au bénéfice du **FCTVA**.

Les biens : exceptions (2)

✓ Les zones d'activités et les ZAC

Pas de mise à disposition automatique, possible transfert en pleine propriété.

Les conseils municipaux délibèrent à majorité qualifiée :

- sur les **modalités patrimoniales** du transfert des biens
- sur les **conditions financières** de ces transferts.

Les contrats

Principe de substitution de la communauté dans tous les contrats communaux :

- exemples*
- emprunts,
 - marchés publics,
 - délégations de services publics,
 - contrats de location ou d'assurance ...

Continuité des contrats sans droit à résiliation, ni à indemnisation, *sauf accord contraire des parties.*

Obligation : **informer le cocontractant**

Les personnels : principe

Transfert du service (ou de la partie de service) chargé de la mise en œuvre de la compétence transférée (fonctionnaires et agents non titulaires).

Décision conjointe de la commune et de l'EPCI, prévoyant les modalités du transfert.

Les agents transférés conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du **régime indemnitaire** qui leur était applicable dans leur collectivité d'origine.

Incidences sur les syndicats existants

L'**interférence de périmètres** entre un syndicat préexistant et une communauté, pour l'exercice de **compétences identiques**, entraîne :

- ✓ soit la **dissolution** du syndicat et substitution de la communauté au syndicat,
- ✓ soit la **réduction des compétences** ou du **périmètre** du syndicat,
- ✓ soit la **représentation-substitution** de la communauté à ses communes membres au sein du syndicat.

Les personnels : la mutualisation des services

Les **services** d'un **EPCI** peuvent être en tout ou partie **mis à disposition** d'une ou plusieurs **communes membres**, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un **intérêt** dans le cadre d'une **bonne organisation des services**: **économies d'échelle**, **éviter les doublons de personnels**, **optimiser** l'organisation des unités administratives et techniques...)

Mise en œuvre :

- une **convention** fixe les modalités et les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service,
- le service est placé sous l'**autorité du bénéficiaire de la mise à disposition**, mais les personnels ne changent pas d'employeur.

Les aspects fiscaux et financiers des communautés

Le régime fiscal des communautés en Corrèze:

- ✓ **Communautés de communes 23:** **fiscalité additionnelle** (9)
ou sur option **taxe professionnelle unique** (14)
- ✓ **Communautés d'agglomération :** **taxe professionnelle unique** (1)

La fiscalité additionnelle

Il s'agit du régime de **droit commun des communautés de communes.**

La communauté fixe ses propres taux (indépendamment de ceux des communes membres) et en perçoit le produit.

Il s'agit de part additionnelle à :

- ✓ **taxe d'habitation**
- ✓ **taxe foncière sur les propriétés bâties**
- ✓ **taxe foncière sur les propriétés non bâties**
- ✓ **taxe professionnelle**

Chacune des taxes intercommunales s'ajoute aux parts communales, départementales et régionales.

La fiscalité additionnelle assortie d'une taxe professionnelle de zone (TPZ)

La communauté définit la ou les **zone(s) d'activités** sur lesquelles elle vote un **taux unique de TP** et perçoit l'**intégralité du produit** (dont la part communale).

La TPZ est instituée par le **conseil de la communauté** à la majorité simple.

A l'intérieur de la zone TPZ : la TP des entreprises est perçue uniquement par la communauté.

A l'extérieur de la zone TPZ : la TP des entreprises est perçue par la commune et la communauté (part additionnelle).

La taxe professionnelle unique (TPU) (1)

Option à majorité simple du conseil

Un **taux unique de taxe professionnelle** voté par la communauté sur l'ensemble des entreprises: détermination d'un taux moyen pondéré et possibilité de lissage des différents taux TP sur 12 ans maximum.

Le **produit est perçu en totalité** par la communauté, Le produit perçu a trois destinations principales :

- ✓ financement des **compétences transférées** à la communauté,
- ✓ **attribution d'une compensation de TP** versée aux communes membres,
- ✓ éventuellement versement d'une **dotation de solidarité**

La taxe professionnelle unique (TPU)

(2)

L'attribution de compensation

Elle est **obligatoire**

➤ **Si elle est instituée à la création de la communauté:** *elle correspond au produit de TP de la commune l'année n-1 auquel on soustrait les charges transférées à la communauté.*

➤ **Si le régime de la TPU succède à celui de la fiscalité additionnelle:** *on soustrait également le montant impôts ménages perçus par la communautés sur la commune.*

Recalculée lors de chaque nouveau transfert de charges

Possibilité de déterminer librement de l'attribution de compensation :

- unanimité du conseil communautaire au vu du rapport de la CLETC,
- possible pendant les 3 ans qui suivent le renouvellement général des conseils municipaux (2011)

La taxe professionnelle unique (3)

Evaluation des charges transférées

L'évaluation des charges transférées à la communauté est **obligatoire**.

Elle est réalisée par la **commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETC)**.

Deux méthodes d'évaluation sont imposées par la loi :

- dépenses de non liées à un équipement
- dépenses liées à un équipement.

La CLETC produit un **rapport** :

- validé dans le délai d'**1 an** (avant 31 décembre de l'année n)
- par délibérations concordantes de la **majorité qualifiée des conseils municipaux** (hors minorité de blocage).

La fiscalité mixte

Il s'agit, en plus de la **TPU**, d'instituer une **fiscalité additionnelle sur les impôts ménages** (taxe d'habitation et taxes foncières).

La décision est prise à la **majorité simple** du conseil communautaire.

Elle doit être confirmée après le renouvellement général des conseils municipaux (avant 31 décembre 2008).

La dotation de solidarité communautaire

Elle est **facultative** (décidée à la majorité des 2/3 du conseil de la communauté levant la TPU ou instituée dans les statuts d'une communauté levant une fiscalité additionnelle).

Elle est répartie en fonction :

Critères prioritaires

- de la population,
- du potentiel fiscal par habitant,
- d'autres critères possibles

Les fonds de concours

- ✓ Utilisation : réalisation ou fonctionnement d'un **équipement** communal ou communautaire
- ✓ **Accord concordant** des conseils municipaux et du conseil communautaire
- ✓ Limite : le montant total des fonds ne peut excéder la **part du financement assuré par le bénéficiaire**, hors subvention

Les dotations de l'Etat aux communautés

- ✓ **La dotation globale de fonctionnement** (dotation d'intercommunalité)
- ✓ **La dotation globale d'équipement** (< 20 000 hab. ou toutes les communes éligibles)
- ✓ **La dotation de développement rural** (< 60 000 hab. à condition de ne pas avoir les critères d'une CA et 2/3 de communes < 5 000 hab.)

Dotations d'intercommunalité moyennes par habitant en 2008

- *Communauté de communes*
 - ✓ Fiscalité additionnelle 19,44 €
 - ✓ TPU 23,74 €
 - ✓ TPU DGF bonifiée 33,02 €

- *Communauté d'agglomération* 44,53 €

- *Communauté urbaine* 85,87 €

Calcul de la dotation d'intercommunalité

Les éléments de calcul permettant de déterminer le montant de DGF sont :

- ✓ **la population DGF:** somme des populations DGF des communes membres.
- ✓ **le potentiel fiscal:** richesse théorique de la communauté.
- ✓ **le coefficient d'intégration fiscale - CIF:** mesure le poids de la fiscalité du groupement / à la fiscalité levée sur l'ensemble de son périmètre.

Révèle l'importance des charges transférées à la communauté et donc l'importance du montant de fiscalité nécessaire à leur financement.

Révèle pour les communautés à TPU le poids des reversements aux communes:

- AC, prise en compte 100 %
- DSC, prise en compte 50 %

Département Intercommunalité et territoires

Dominique BRACHET - **directrice**
Marie-Cécile GEORGES - **chargée d'études, aspects institutionnels**
François BONAIME - **chargé d'études, finances intercommunale**

- Téléphone: 01.44.18.51.90
- Fax: 01.44.18.13.52
- Courriel: dbrachet@amf.asso.fr
mcgeorges@amf.asso.fr
fbonaime@amf.asso.fr