



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Ministre d'Etat

*Le Ministre délégué
aux collectivités territoriales*

à

*Mesdames et Messieurs les Préfets
(Métropole et DOM)*

NOR | I N T B O S | 9 0 1 p 5 | e

23 NOV. 2005

L'intercommunalité regroupe aujourd'hui 84 % de la population, dans 2525 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ce développement, continûment soutenu par l'Etat, en fait de toute évidence un élément structurant du territoire national.

Plusieurs rapports émanant de la Cour des comptes, du Conseil économique et social et du Parlement, en relèvent toutefois diverses insuffisances et dysfonctionnements. Les difficultés signalées par ces rapports ne remettent pas en cause le bien fondé de la démarche intercommunale ; au contraire, celle-ci doit désormais être consolidée, par l'amélioration du mode de constitution et de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale. La rationalisation et la simplification de l'intercommunalité doivent donc être relancées sans délais, en s'appuyant en particulier sur les dispositions introduites par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004.

Cette relance doit s'articuler autour des quatre axes prioritaires que constituent la rationalisation des périmètres, la définition de l'intérêt communautaire, l'exercice effectif des compétences transférées et la clarification des relations financières entre les EPCI et les communes.

S'agissant des périmètres, il vous revient d'évaluer la pertinence de la carte intercommunale. Pour ce faire, vous élaborerez dès à présent, en association avec les élus, un schéma d'orientation de l'intercommunalité dans votre département, en vous appuyant sur la commission départementale de la coopération intercommunale. Ce document établira le bilan de la mise en œuvre locale de l'intercommunalité et recensera les évolutions souhaitables de la carte intercommunale en vue d'accroître sa cohérence et sa lisibilité. Il proposera les fusions et les élargissements de périmètres nécessaires à un meilleur fonctionnement des EPCI. Il ne s'agit pas d'un nouveau dispositif contraignant prévu par la loi mais d'un instrument concerté de proposition et de dialogue s'inscrivant dans une perspective d'évolution à moyen terme de la carte intercommunale.

Vous voudrez bien nous adresser d'ici le 30 juin 2006, sous le timbre de la DGCL, le schéma d'orientation que vous aurez élaboré, accompagné, le cas échéant, des propositions de modifications législatives qui vous apparaîtraient nécessaires pour résoudre certaines difficultés rencontrées.

En ce qui concerne la définition de l'intérêt communautaire, nécessaire à l'exercice effectif par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre des compétences qui leur sont transférées, la date butoir initialement prévue par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales pour sa définition a été reportée au 18 août 2006. Nous vous confirmons qu'il n'y aura pas de nouveau report et nous vous demandons donc de souligner auprès des élus les conséquences de l'absence de définition de l'intérêt communautaire dans le délai imparti : les compétences seraient intégralement transférées aux EPCI et les communes ne pourraient plus intervenir.

Il convient par ailleurs de s'assurer que les EPCI exercent effectivement les compétences qui leur sont transférées. Non seulement les communes ne doivent plus intervenir dans le champ de ces compétences, mais elles ne doivent pas non plus conserver les moyens dont elles disposaient pour les mettre en œuvre. Les mises à disposition de biens nécessaires à l'exercice de ces compétences doivent être formalisées et donner lieu à la rédaction des procès verbaux prévus par la loi. De même, les transferts de compétences doivent être suivis le plus rapidement possible du transfert des services et des personnels concernés. A ce titre, vous veillerez à l'application des dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, issues des lois du 27 février 2002 et du 13 août 2004, et qui organisent les différentes modalités de mise à disposition de personnels ou de services.

Enfin, s'agissant des relations financières des EPCI et de leurs communes membres, vous veillerez à ce que l'évaluation des charges correspondant aux transferts de compétences soit réalisée en toute objectivité et ne soit pas arrêtée à un montant inférieur à la réalité. Nous attirons en particulier votre attention sur les dispositions de l'article 183 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui permet aux EPCI à taxe professionnelle unique de décider de réviser l'évaluation du coût des charges déjà transférées, jusqu'au 16 août 2006. Plus généralement, il convient d'attirer l'attention des élus locaux sur les risques que représente pour le budget d'un EPCI un montant trop important de reversements (attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire et fonds de concours) ainsi que sur les conséquences de cette situation en termes de fiscalité : surimposition des entreprises voire des ménages quand intervient un passage à la fiscalité mixte.

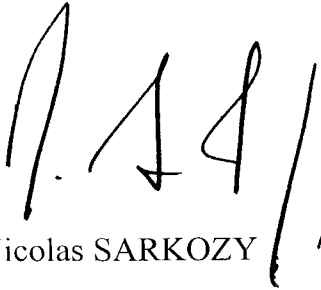
* *

*

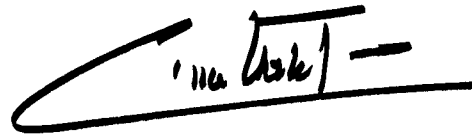
Nous comptons sur votre implication personnelle afin que l'intercommunalité à fiscalité propre gagne en lisibilité et apparaisse non comme un facteur de complexité dans notre paysage institutionnel mais au contraire comme une réponse rationnelle et adaptée aux enjeux locaux.

A cet effet, nous vous invitons à vous appuyer aussi souvent que possible sur la commission départementale de la coopération intercommunale, au-delà des seuls cas où la loi rend sa consultation obligatoire. En effet, cette instance, notamment dans sa formation restreinte, doit être une source de proposition et un partenaire privilégié de l'Etat dans la démarche de rationalisation de l'intercommunalité que nous vous demandons de mettre en œuvre.

Cette démarche ambitieuse à laquelle nous sommes particulièrement attachés suppose que vous soyez à même de faire preuve de persuasion mais aussi de toute la rigueur nécessaire dans l'exercice du contrôle de légalité lorsque la situation l'exige.

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke at the end.

Nicolas SARKOZY

A handwritten signature in black ink, featuring a large, sweeping initial 'C' followed by the name 'Brice Hortefeux' in a cursive script.

Brice HORTEFEUX

Liste des annexes

- Fiche n° 1 : Modalités de définition de l'intérêt communautaire
- Fiche n° 2 : Eléments de définition de l'intérêt communautaire
- Fiche n° 3 : Les délais de définition de l'intérêt communautaire
- Fiche n° 4 : Les modalités de révision de l'attribution de compensation
- Fiche n°5 : Les modalités d'évaluation des charges transférées
- Fiche n°6 : Les conditions de versement des fonds de concours entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres
- Fiche n°7 : Les transferts de personnels et les mises à disposition de services entre un EPCI et ses communes membres
- Fiche n° 8 : Financement des établissements publics de coopération intercommunale - Bilan 2005

Fiche n° 1 : Modalités de définition de l'intérêt communautaire

Introduite par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République pour les communautés de villes et les communautés de communes, la notion d'intérêt communautaire a été étendue aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines par la loi 1999-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui en a par ailleurs précisé les modalités de définition.

L'intérêt communautaire constitue la ligne de partage, au sein d'une compétence transférée, entre les actions qui ont vocation à être mises en œuvre par l'EPCI et celles qui demeurent de la compétence de ses communes membres. Dans une logique de subsidiarité, c'est le moyen de confier aux EPCI les missions qui, par leur coût, leur technicité, leur ampleur ou leur caractère structurant s'inscrivent dans une logique intercommunale (mutualisation de moyens, réalisation d'économies d'échelle et élaboration d'un projet de développement sur des périmètres pertinents) et de laisser aux communes la maîtrise des actions de proximité.

a) des modalités de définition différentes selon les catégories d'EPCI

Le législateur n'a pas retenu les mêmes modalités pour définir l'intérêt communautaire dans les communautés de communes d'une part et dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines d'autre part.

→ La définition de l'intérêt communautaire dans les communautés de communes

Dans le cas des communautés de communes, premier échelon de l'intercommunalité à fiscalité propre, la loi laisse aux conseils municipaux de leurs communes membres une grande liberté quant à la définition des compétences transférées. Ainsi, l'article L. 5214-16 du CGCT se borne-t-il à imposer le transfert aux communautés de communes de quelques groupes de compétences obligatoires (2) et optionnels (1) dont le contenu est librement déterminé par les communes.

Dans cet esprit, le législateur laisse aux communes le soin de définir les actions ou missions d'intérêt communautaire qu'elles souhaitent réaliser en commun. Cette définition est approuvée par délibérations concordantes des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions requises pour la création des communautés de communes (IV de l'article L. 5214-16 du CGCT). Le conseil communautaire n'est pas compétent pour approuver cette définition (jugement n° 022831 et 03356 du TA de Nantes du 4 janvier 2005), il peut par contre la proposer.

Rappel des conditions de majorité requises pour la création des communautés de communes : deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population. En outre, cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal des communes qui représentent plus du quart de la population totale de l'EPCI

La définition de l'intérêt communautaire est donc un des éléments constitutif du "pacte statutaire" conclu entre les communes. **Dès lors, il vous appartient, dans un**

souci de transparence, de l'intégrer aux statuts des communautés de communes par arrêté préfectoral.

Après la publication de la loi 1999-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, une incertitude a concerné la date à laquelle devait intervenir la définition de l'intérêt communautaire dans les communautés de communes.

Il paraissait logique de le définir au moment de la création de la communauté de communes compte tenu de son impact sur le champ des compétences effectivement transférées. Toutefois dans sa décision n° 234 332 du 26 octobre 2001 *Commune de Berchères-Saint-Germain*, le Conseil d'Etat a considéré que cette définition pouvait intervenir postérieurement. De ce point de vue, la réforme introduite par l'article 164 de la loi libertés et responsabilités locales, en partie modifiée par la loi 2005-781 du 13 juillet 2005, lève toute ambiguïté dans la mesure où le délai dans lequel l'intérêt communautaire doit être défini est clairement précisé.

→ La définition de l'intérêt communautaire dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines

La plus grande intégration des communautés d'agglomération et des communautés urbaines a conduit le législateur à retenir des modalités de définition de l'intérêt communautaire différentes. Ainsi, pour ces deux catégories juridiques, cette définition ne relève pas des conseils municipaux des communes membres mais directement du conseil communautaire se prononçant à la majorité qualifiée des deux tiers de ses membres (article L. 5216-5-III du CGCT pour les communautés d'agglomération et L. 5215-20-I du CGCT pour les communautés urbaines).

Ce dispositif restreint sensiblement la marge de manœuvre des communes qui, en transférant une compétence à une communauté d'agglomération ou à une communauté urbaine acceptent également de ne plus participer directement à la définition du contenu de cette dernière. Les modalités différentes de définition de l'intérêt communautaire traduisent ainsi une certaine progressivité de l'intercommunalité.

S'agissant de la majorité requise au sein du conseil communautaire par le III de l'article L. 5216-5 du CGCT, il convient de souligner qu'elle est calculée en prenant comme référence l'effectif total du conseil communautaire et non seulement les suffrages exprimés (TA de Lille, jugement n° 0306080 du 16 décembre 2004).

Enfin, la définition de l'intérêt communautaire n'a pas à figurer dans les statuts des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. En effet, les statuts des EPCI sont toujours approuvés par les communes membres (et le cas échéant avec l'accord de l'EPCI s'agissant des modifications ultérieures à la création) alors que la définition de l'intérêt communautaire dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines relève de la compétence exclusive du conseil communautaire.

Fiche n° 2 : Eléments de définition de l'intérêt communautaire

L'importance qui s'attache à une définition précise de l'intérêt communautaire, en particulier si l'on veut que l'intercommunalité soit génératrice des économies d'échelle que l'on est en droit d'attendre et qui font défaut actuellement, impose une réflexion rigoureuse et approfondie. La présente fiche vise à vous aider à conseiller les élus au cours de cette réflexion.

→ *L'utilisation de critères objectifs*

Bien que la loi n'énonce aucune règle pour procéder à la définition de l'intérêt communautaire, il paraît souhaitable que celle-ci ne se réduise pas à une liste de zones, d'équipements ou d'opérations au sein des compétences concernées.

L'intérêt communautaire paraît plutôt devoir être défini au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable, au sein de la compétence concernée, entre les domaines de l'action communautaire et ceux qui demeurent au niveau communal, qu'il s'agisse d'opérations, de zones ou d'équipements, existants ou futurs.

Ces critères peuvent être de nature financière (seuils) ou reposer sur des éléments physiques (superficie, nombre de lots ou de logements, etc.), voire géographiques sous réserve d'une définition précise de la localisation retenue. Ils peuvent également être d'ordre qualitatif, sous réserve d'un énoncé objectif et précis (fréquentation d'une infrastructure en nombre de véhicules par jour, fréquentation d'un équipement en nombre d'entrées par semaine ou par mois, etc.).

Toutefois, lorsque l'emploi de critères de ce type ne permet pas de délimiter avec suffisamment de précision la frontière entre les compétences des communes et celles de l'EPCI, le recours à une liste reste possible.

De manière générale, ont vocation à être reconnus d'intérêt communautaire toutes les actions, opérations, zones et équipements dont l'intérêt n'est pas détachable du développement, de l'aménagement ou de la politique de cohésion sociale de l'ensemble de la communauté, même s'ils sont localisés sur le territoire d'une seule commune.

Par ailleurs, pour être efficient en tant que frontière fonctionnelle entre compétence communautaire et compétence communale, pour garantir ainsi la sécurité juridique des interventions des communautés et de leurs communes membres et limiter tout risque de contentieux, il importe que l'intérêt communautaire soit défini avec précision ; doivent donc être exclues les formulations générales, évasives ou imprécises (par exemple, la référence au « caractère stratégique pour le développement de l'espace communautaire », ou le recours à l'adverbe « notamment » ou aux points de suspension...).

→ *L'interdiction de scinder l'investissement et le fonctionnement*

Il résulte de l'articulation des articles L. 5211-5, L. 1321-1 et L. 1321-2 du CGCT relatifs à la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice d'une compétence transférée, que l'investissement et le fonctionnement doivent être exercés par la même personne publique. Dès lors, la ligne de partage de l'intérêt communautaire ne peut être constituée par la distinction entre l'investissement et le fonctionnement.

En effet, dans la mesure où le transfert de compétences entraîne de plein droit la mise à disposition du bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés à la date du transfert pour l'exercice de cette compétence et que le bénéficiaire assume l'ensemble des obligations du propriétaire, il doit prendre en charge l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement relatives aux biens mis à disposition.

Dès lors, une collectivité qui souhaiterait charger un EPCI d'une catégorie seulement de ces dépenses ne pourrait le faire dans le cadre de la coopération intercommunale mais par voie conventionnelle.

→ *Quelques exemples de critères de définition de l'intérêt communautaire*

Développement économique :

Zones d'activités :

- définition d'une superficie minimale (par zones, par parcelles, etc.)
- définition d'un nombre minimal d'emplois (par zones, par entreprise, etc.)
- établissement de la zone sur le territoire de plusieurs communes
- présence de certaines activités (tertiaires, innovantes)
- accessibilité (infrastructures routières, transports en commun, etc.)
- distinction entre zones existantes et zones futures
- capacités d'extension

Actions de développement économique :

- définir les actions concernées, le cas échéant assorties de seuils, (ex. : prospection, accueil d'entreprises, incubateurs, pépinières d'entreprises, aides directes ou indirectes, aides à la création d'entreprises, organisation de salons, congrès, expositions, actions en faveur du développement du tourisme...). Certains secteurs d'activité peuvent être spécifiquement suivis par l'EPCI.

Aménagement de l'espace :

Zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire :

- référence à un type de zone (activité économique, logement, etc)
- caractère stratégique de la zone (capacités d'extension, situation géographique,...)
- taille, superficie, nombre de logements, type de logements (collectifs, individuels)...

Habitat, cadre de vie, logement :

La définition de l'intérêt communautaire est directement liée aux orientations de la politique conduite par l'EPCI et découle assez directement de son PLH. Les critères retenus pourront notamment faire référence :

- au nombre de logements prévus dans le cadre d'une opération déterminée
- aux bénéficiaires prioritaires d'actions spécifiques
- aux équilibres de peuplement
- au type d'interventions financières (garanties d'emprunts, subventions aux bailleurs sociaux, investissement et participation à des financements, subventions)

Politique de la ville

Actions envisageables :

- grands projets de ville sur plusieurs communes
- contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance intercommunaux
- opérations de renouvellement urbain

Voirie

Il est préférable, dans un souci de clarification des responsabilités respectives de l'EPCI et de ses communes membres, d'établir une liste des voies reconnues d'intérêt communautaire. A cet effet, les critères suivants peuvent être pris en considération :

- caractère structurant des voies concernées
- importance des flux de circulation moyens
- voies desservant les zones ou les équipements reconnus d'intérêt communautaire
- voies empruntées par le réseau de transport en commun

Equipements sportifs et culturels :

- fréquentation de l'équipement
- inscription de l'équipement dans les orientations de la politique de l'EPCI
- unicité de l'équipement (absence d'équipements similaires sur le territoire de l'EPCI)

Action sociale :

- Participation à la gestion de foyers logements pour personnes âgées
- Actions concernant les modes de gardes de la petite enfance
- Lutte contre l'illettrisme

Fiche n° 3
Les délais de définition de l'intérêt communautaire

L'article 164 de la loi du 13 août a prévu que ***l'intérêt communautaire devait être défini dans un délai de deux ans à compter du transfert des compétences concernées.***

Ce délai était initialement réduit à un an à compter de la publication de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, intervenue le 17 août 2004, pour les compétences déjà transférées à la date de cette publication. ***L'article 18 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique a allongé ce délai d'une année supplémentaire. Pour la plupart des EPCI, il expirera donc le 18 août 2006.***

Avant l'expiration de ce délai et tant que l'intérêt communautaire n'a pas été défini par les communes ou les EPCI, les compétences concernées ne peuvent pas être exercées par l'EPCI faute d'avoir été définies de façon suffisamment précise (TA de Dijon, 19 octobre 1999, M. Maurice CHAMOY et autres).

A l'inverse, à l'expiration de ce délai, ***les EPCI au sein desquels l'intérêt communautaire n'aura pas été défini, deviendront titulaires de l'intégralité des compétences concernées, ce qui signifie que les communes ne pourront plus intervenir dans le champ de ces dernières.***

Il vous appartiendra alors de procéder à la modification des statuts afin de constater ce transfert intégral de compétence prévu par la loi.

Concrètement, cette modification consistera à supprimer toute référence à la notion d'intérêt communautaire au sein des compétences concernées. A titre d'exemple, une communauté d'agglomération qui n'aurait pas précisé la nature des zones d'activité présentant un intérêt communautaire visées à l'article L. 5216-5 du CGCT dans les délais qui lui sont impartis deviendra compétente pour créer, aménager, entretenir et gérer l'ensembles de zones d'activité situées sur son territoire.

Avant d'en arriver à cette situation extrême, il vous appartient :

- de recenser pour l'ensemble des EPCI à fiscalité propre de votre département, les compétences dont l'exercice est subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire qui n'aurait pas encore été défini ;
- d'inviter les EPCI concernés et leurs communes membres à définir l'intérêt communautaire de ces compétences avant le 18 août prochain (s'agissant des seules compétences dont ils étaient titulaires à la date de la publication de la loi relative aux libertés et responsabilités locales) ;
- d'attirer leur attention sur les conséquences qu'entraînerait la non-définition de l'intérêt communautaire au-delà des délais fixés par la loi (transfert intégral des compétences concernées, dessaisissement corrélatif des communes, transfert à

l'EPCI des biens et des personnels participant à la mise en œuvre de ces compétences, etc.).

NB : Les délais de définition de l'intérêt communautaire ne sont opposables aux communautés qu'en tant qu'ils concernent des compétences obligatoires ou optionnelles prévues par le code général des collectivités territoriales. Les compétences facultatives doivent quant à elles être définies de façon suffisamment précises dans les statuts pour pouvoir être exercées. Par contre, les compétences retenues à titre facultatif alors qu'elles figurent dans la liste des compétences optionnelles d'une catégorie de groupement doivent être traitées comme ces dernières et donner lieu à une définition effective de l'intérêt communautaire dans les délais prévus par la loi.

Enfin j'attire votre attention sur le fait que la définition de l'intérêt communautaire auquel est subordonné l'exercice d'une compétence peut être modifiée à tout moment en cours de vie de l'EPCI. Une définition initiale ne s'oppose ainsi en rien à son évolution ultérieure. Le cas échéant, cette modification entraîne une nouvelle mise à disposition de biens, équipements ou services publics, ou, à l'inverse, la fin d'une mise à disposition. Si elle génère un nouveau transfert de charges de la commune vers un EPCI à taxe professionnelle unique, elle impacte le montant de l'attribution de compensation; la commission d'évaluation des charges transférées, prévue par le IV de l'article 1609 nonies C du CGI, doit alors se prononcer sur ce nouveau transfert de charges.

Dans l'hypothèse où un EPCI définirait l'intérêt communautaire après le 18 août 2006, c'est-à-dire après que l'intégralité de la compétence concernée lui ait été transférée, il vous appartiendra alors d'en tirer les conséquences en modifiant ses statuts. Dans le cas des communautés d'agglomération et des communautés urbaines cette modification statutaire consistera simplement à réintroduire la notion d'intérêt communautaire. Cette modification n'implique pas l'approbation des communes, votre arrêté se bornant à constater la définition de l'intérêt communautaire qui dans les communauté d'agglomération et les communautés urbaines relève de la seule compétence de l'EPCI.

Enfin, s'agissant de la voirie, je vous rappelle que les services du ministère de l'équipement en charge de l'ATESAT aux communes et aux EPCI sont tout particulièrement concernés, dans le cadre de leur mission d'assistance aux collectivités locales dans ce domaine, par la définition de la voirie d'intérêt communautaire. Il vous appartient dès lors de les tenir systématiquement informés des modifications statutaires relatives à la compétences "voirie" concernant les EPCI de votre département et de les consulter le plus souvent possible afin d'évaluer la cohérence des définitions qui vous sont transmises.

<p style="text-align: center;">Fiche n° 4 Les modalités de révision de l'attribution de compensation</p>
--

La mise en œuvre par un EPCI de la taxe professionnelle unique (TPU) implique que ses communes membres renoncent à percevoir cette taxe.

Il s'agit donc d'un choix politique fort qui traduit leur volonté de mettre en commun leurs ressources dans le cadre d'une structure de coopération intégrée et dont l'impact budgétaire doit faire préalablement l'objet d'une évaluation précise.

Aux termes du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI), l'EPCI qui perçoit la taxe professionnelle en lieu et place de ses communes membres est tenu de leur verser une **attribution de compensation qui ne peut être indexée**.

En règle générale, **l'attribution de compensation d'une commune est égale à la différence entre le produit de taxe professionnelle qu'elle percevait l'année précédant la mise en œuvre de la TPU et le coût net des charges qu'elle transfère à l'EPCI**.

Cette attribution de compensation a pour objet d'assurer la neutralité budgétaire du changement de régime fiscal et des transferts de compétences tant pour la communauté que pour ses communes membres l'année du passage à la taxe professionnelle unique.

La répartition des compétences est ainsi accompagnée d'un transfert de fiscalité qui offre à la fois à l'EPCI et à ses communes membres une autonomie de gestion et de moyens.

Il est donc important de veiller à ce que l'évaluation des charges transférées soit effectuée en toute objectivité et ne soit pas arrêtée à un montant inférieur à la réalité.

1) Modalités de révision de l'attribution de compensation

Aux termes des dispositions de l'article 183 de la loi du 13 août 2004, le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent désormais être librement fixées par le conseil communautaire statuant à l'unanimité en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des charges.

Cette nouvelle disposition permet aux EPCI qui perçoivent pour la première fois la TPU à compter de 2005 ou d'une année ultérieure de s'écarter des propositions de la commission afin de tenir compte des spécificités locales. Elle permet en outre à ces EPCI d'indexer les montants versés aux communes membres.

Il semble important d'attirer l'attention des EPCI qui s'engagent sur cette voie sur les risques qu'une surévaluation des attributions de compensation peut présenter à terme pour le budget du groupement, en particulier lorsque ces groupements font ce choix à un moment où ils n'exercent que partiellement leurs compétences.

La mise en œuvre progressive du projet de développement de l'EPCI alors qu'il a fixé les attributions de compensation à un niveau excessif ou que l'application de leurs modalités de révision les fait augmenter plus rapidement que les ressources du groupement, peut en effet entraîner de fortes tensions dans son budget et l'obliger à recourir à une fiscalité additionnelle sur les ménages (fiscalité mixte).

2) Pour les EPCI ayant opté pour le régime de la TPU avant 2004

Un certain nombre d'EPCI à TPU connaît des difficultés financières suite à la prise en charge effective des compétences qui leur ont été transférées.

Ces difficultés sont parfois dues à une redistribution excessive de leurs recettes fiscales à leurs communes membres.

La sous-évaluation des charges transférées qui entraîne automatiquement une surévaluation des attributions de compensation versées aux communes peut être à l'origine de ces situations de redistribution excessive.

S'agissant des EPCI à TPU qui, à la date du 17 août 2004, avaient d'ores et déjà arrêté à un niveau excessif le montant des attributions de compensation qu'ils versent à leurs communes membres, les dispositions de l'article 183 de la loi du 13 août leur permettent de décider d'évaluer le coût des charges déjà transférées selon les nouvelles modalités instituées par cette loi (cf. fiche 5).

Cela suppose que les conseils municipaux des communes membres délibèrent en ce sens à la majorité qualifiée dans les conditions prévues au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT. La commission locale d'évaluation des transferts de charges devra procéder à une nouvelle évaluation des charges déjà transférées. Celle-ci devra faire l'objet d'un accord des communes membres dans les mêmes conditions (premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT).

Cette faculté, qui ne peut être utilisée qu'une seule fois par chaque EPCI, ne leur est ouverte que jusqu'au 16 août 2006.

Ces EPCI peuvent plus simplement décider de fixer librement le montant de l'attribution de compensation et les modalités de sa révision à l'unanimité du conseil communautaire en tenant compte du rapport rédigé par la commission d'évaluation des charges au moment de leur passage à la TPU.

Cette faculté, qui ne peut être utilisée qu'une seule fois par chaque EPCI, ne leur est ouverte que jusqu'au 16 août 2007.

Les montants d'attribution de compensation ainsi corrigés ne concernent en tout état de cause que les versements effectués postérieurement à la loi du 13 août 2004.

<p style="text-align: center;">Fiche n°5 Les modalités d'évaluation des charges transférées</p>

1) Rôle de la commission d'évaluation des charges transférées

Le IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts précise qu'une commission est créée entre un EPCI faisant application des dispositions de cet article et les communes membres, chargée d'évaluer les transferts de charges.

Le choix du régime fiscal de la taxe professionnelle unique implique donc **la création concomitante** d'une telle commission qui est également amenée à se prononcer **lors de tout nouveau transfert de charges**.

Chaque conseil municipal des communes membres de l'EPCI dispose d'au moins un représentant au sein de cette commission. Cela permet de garantir une juste représentation des parties engagées.

La qualité de ces représentants ne fait pas l'objet de dispositions particulières. Un conseiller municipal peut donc siéger à la fois au sein de l'organe délibérant de l'EPCI et à la commission d'évaluation des charges.

Le rôle de la commission est d'évaluer pour chaque commune les transferts de compétences réalisés. Ce montant rapproché du produit de taxe professionnelle perçu par les communes avant application de la taxe professionnelle unique permet d'obtenir le montant de l'attribution de compensation revenant à chaque commune membre.

La commission locale d'évaluation des charges dispose d'un an à compter de l'application de la TPU pour rendre son rapport définitif.

Cela étant et sans préjuger de l'évaluation faite par la commission, l'EPCI est tenu de communiquer au plus tard au 15 février les montants prévisionnels d'attribution de compensation à l'ensemble de ses communes membres.

Cela implique, lorsque l'évaluation définitive des charges sera arrêtée par les communes membres à la majorité qualifiée, que l'EPCI corrige les montants prévisionnels initialement versés.

2) Les nouvelles conditions d'évaluation des charges transférées

Les modalités d'évaluation des charges transférés ont été modifiées par la loi du 13 août 2004.

Deux types de charges sont distingués :

Les charges de fonctionnement non liées à un équipement.

Elles s'apprécient par rapport à leur coût réel dans le budget communal de l'exercice précédant le transfert de compétences, ou d'après leur coût réel dans les derniers comptes administratifs précédant le transfert. La période de référence de trois ans a été supprimée pour apporter plus de souplesse. On peut ainsi retenir soit le dernier budget (on entend par budget la compilation du budget primitif, du budget supplémentaire et des éventuelles décisions modificatives intervenues pendant l'exercice) ou une moyenne des derniers comptes administratifs (référence à fixer par la commission locale d'évaluation des charges).

Le coût net est obtenu en retranchant, le cas échéant, le montant des ressources transférées affectées à ces charges.

Les charges liées à un équipement.

Le cadre juridique précédent faisait référence au coût réel des charges d'équipement dans le dernier budget ou dans les trois derniers comptes administratifs précédant le transfert de compétence. Cette méthode entraînait de nombreuses difficultés et inégalités dans l'évaluation des charges entre communes.

Désormais les charges liées à un équipement sont calculées sur la base **d'un coût moyen annualisé de l'ensemble des dépenses afférentes au bien pendant toute la durée de sa « vie »**. Ces dépenses sont le **coût initial de l'équipement, les frais financiers (le cas échéant) ainsi que les dépenses d'entretien.**

En conséquence, les nouvelles dispositions de la loi du 13 août 2004 abrogent de fait l'application du décret 2000-485 du 31 mai 2000 modifiant lui-même le décret du 16 février 1993 relatif aux conditions d'évaluation des dépenses d'investissement transférées aux communautés de ville.

Le « coût initial » de l'équipement est son coût de réalisation (si la commune l'a construit elle-même), ou son coût d'acquisition (si la commune a acheté l'équipement), ou éventuellement son coût de renouvellement (si l'on ne peut pas connaître le coût de réalisation ou d'acquisition ou si ceux-ci n'ont plus de pertinence compte tenu de l'ancienneté du bien).

En plus du « coût initial », la loi impose de prendre en compte les frais financiers éventuels (intérêts des emprunts) et les dépenses induites par le fonctionnement de l'équipement. Il s'agit des dépenses d'entretien qu'entraîne l'usage du bien sur toute sa durée de vie (ces coûts ayant logiquement vocation à augmenter à mesure que le bien s'use). La prise en compte du coût financier traduit le

fait que la charge des emprunts afférents à l'équipement transféré est obligatoirement elle-même transférée à l'EPCI.

Une fois le coût global de l'équipement arrêté (coût initial et coût de fonctionnement), il est rapporté à la durée de vie moyenne de l'équipement pour obtenir son coût moyen annualisé. Pour évaluer la durée de vie moyenne, il pourra être fait référence aux durées d'amortissement en usage qui sont fixées à titre indicatif par l'instruction budgétaire et comptable M. 14.

Le coût net est obtenu en retranchant le montant des ressources transférées afférentes à ces charges. C'est ce coût moyen annuel net augmenté du coût net des charges de fonctionnement calculé selon les modalités précitées qui vient minorer l'attribution de compensation versée aux communes membres.

Précision : Ces nouvelles modalités d'évaluation des charges transférées ne concernent pas les groupements préexistants qui à l'occasion de l'option pour la taxe professionnelle unique n'ont pas reçu de nouvelles compétences. L'évaluation des charges déjà transférées est alors effectuée par référence au produit des impôts ménages antérieurement perçu par le groupement sur le territoire de chaque commune. La commission doit toutefois se prononcer sur le montant de la fiscalité.

Cas particulier des syndicats dont les compétences sont reprises par un EPCI à taxe professionnelle unique :

Lorsque les compétences d'un syndicat sont reprises par un EPCI à taxe professionnelle unique, on peut assimiler le montant des contributions (budgétaires ou fiscalisées) versées par chaque commune au coût des charges transférées.

Cette méthode ne peut toutefois être retenue lorsque ces contributions étaient, en vertu des statuts, corrigés par des critères de richesse des communes.

Il revient en tout état de cause à la commission d'évaluer le coût des nouvelles charges transférés à l'EPCI. Elle peut soit retenir le montant des contributions versées par les communes soit s'en écarter (cf Fiche n°4 Les modalités de révision de l'attribution de compensation).

Une fois l'évaluation effectuée, celle-ci doit faire l'objet d'un accord à la majorité qualifiée des conseils municipaux dans les conditions fixées au 1er alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT.

Cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale des communes membres ou bien par la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population.

La référence au 1er alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT a comme conséquence que l'accord de la commune dont la population représente un quart de la population totale du groupement n'est plus nécessaire.

De même, l'accord du conseil municipal de la commune la plus importante n'est plus requis en cas de création d'une communauté urbaine ou d'agglomération.

Fiche n°6

Les conditions de versement des fonds de concours entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres

Les EPCI sont régis par le principe de spécialité. Ce principe revêt deux aspects : une spécialité territoriale en vertu de laquelle l'EPCI ne peut intervenir que dans le cadre de son périmètre et une spécialité fonctionnelle qui interdit à l'EPCI d'intervenir en dehors du champ des compétences qui lui ont été transférées par ses communes membres.

Le principe de spécialité se combine avec le principe d'exclusivité. En application de ce dernier principe, une compétence ne peut être détenue que par une seule personne. Ainsi, lorsqu'une commune a transféré une compétence à l'EPCI dont elle est membre, elle s'en trouve dessaisie et ne peut plus intervenir dans le cadre de cette compétence.

Compte tenu de ces principes, la pratique des fonds de concours prévue aux articles L. 5214-16, L. 5215-26 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales constitue une exception. Ces articles ont été modifiés par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Cette loi prévoit en effet, « qu'afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. »

Le versement de fonds de concours n'est donc autorisé que dans le cas d'EPCI à fiscalité propre. Il demeure illégal pour les autres formes de coopérations intercommunales (syndicats principalement).

Ces fonds de concours peuvent être versés par l'EPCI à fiscalité propre à une ou plusieurs de ses communes membres ou bien, ils peuvent être versés par une ou plusieurs communes membres à l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres.

Le fonds de concours doit nécessairement avoir pour objet de financer un équipement (la promotion d'un événement sportif est par exemple exclue). Il peut s'agir de financer des dépenses d'investissement, comme de fonctionnement afférentes à cet équipement. Le fonds de concours ne peut donc contribuer au financement d'un service public rendu au sein d'un équipement. Exemple : Le fonds de concours peut financer les dépenses de personnel relatives à l'entretien, nettoyage d'un gymnase ; il ne peut toutefois contribuer aux dépenses de personnel relatives au traitement de l'animateur sportif.

La notion d'utilité dépassant manifestement l'intérêt communal, introduite par la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité disparaît.

Une nouvelle condition est cependant introduite : le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. Cette condition restrictive implique donc que le plafond des fonds de concours versés soit au plus égal à la part autofinancée par le bénéficiaire du fonds de concours. Elle a pour objet de responsabiliser le bénéficiaire du fonds de concours en garantissant la sélectivité de ses choix budgétaires.

Exemple : l'EPCI réalise un projet pour un montant de 100. Il reçoit 40 de subventions (Etat, Union Européenne...). Il reste 60 à financer. L'EPCI doit au minimum assurer le financement de 30, les 30 restants pouvant être financés par des fonds de concours apportés par une ou plusieurs communes membres de l'EPCI.

Fiche n°7

Les transferts de personnels et les mises à disposition de services entre un EPCI et ses communes membres

Le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Ce principe a été clairement posé par l'article 46 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, codifié à l'article L. 5211-4-1 du CGCT. La loi permet également la mise à disposition de services entre un EPCI et ses communes membres ce qui dans certains cas peut constituer une dérogation à la règle du transfert automatique des services vers l'EPCI. Enfin les communes et l'EPCI peuvent opter pour une gestion unifiée de leur personnel.

1- Les transferts de personnels des communes vers les EPCI

En cas de transfert à un EPCI d'un service ou d'une partie de service chargé de la mise en œuvre d'une compétence transférée, plusieurs situations sont à distinguer.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré en application de l'alinéa précédent sont transférés dans l'établissement public de coopération intercommunale. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Ces modalités de transfert font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale, prise respectivement après avis du comité technique paritaire compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique paritaire compétent pour l'établissement public.

Les questions relatives à la situation des fonctionnaires territoriaux exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré sont réglées par convention entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale après avis des commissions administratives paritaires concernées, dans le respect des conditions de statut et d'emploi fixées par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les agents transférés en vertu des alinéas précédents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable.

2- Les mises à disposition de services entre un EPCI et ses communes membres

Les mises à disposition de services d'un EPCI vers ses communes ont été rendues possibles par la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002. Il était initialement prévu que seuls les services « économiquement et fonctionnellement nécessaires à la mise en œuvre conjointe de compétences relevant tant de l'EPCI que de ses communes membres » pouvaient faire l'objet d'une telle mise à disposition.

Afin de faciliter le fonctionnement des EPCI et de leurs communes membres, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a assoupli les conditions dans lesquelles ces services peuvent être mis à disposition.

Ainsi, la nouvelle rédaction de l'article L. 5211-4-1 du CGCT précise désormais que la mise à disposition des services d'un EPCI est possible dès lors qu'elle présente « *un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services* ». Par ailleurs, la loi autorise à présent les communes à ne pas se dessaisir de leurs services et à les mettre à disposition de l'EPCI par voie de convention pour l'exercice de ses compétences. S'agissant d'un transfert de service, le régime de la mise à disposition individuelle des personnels, tel que prévu par l'article 61 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, ne s'applique pas dans ce cas. Les agents affectés au sein de ces services ou parties de services sont de facto mis à disposition de la collectivité ou de l'EPCI.

Le maire ou le président de l'établissement public adresse directement au chef de service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches. Il peut également donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie.

Ce choix laissé à la libre appréciation des communes consistant, soit à transférer certains de leurs services à l'EPCI dont elles sont membres soit, au contraire, à les conserver et à les mettre à disposition de ce dernier pour l'exercice de ses compétences concerne tant les EPCI créés ces dernières années que ceux dont la création est antérieure à la loi n° 2002-276 du 27 février 2002.

L'ensemble de ce dispositif relève du fonctionnement interne des collectivités territoriales et de leurs communes membres et n'entre donc pas dans le champ d'application du code des marchés publics. Les règles de publicité et de mise en concurrence ne s'appliquent donc pas à ces mises à disposition.

3- La gestion unifiée de personnel

Le dernier alinéa de l'article L. 5211-4-1 du CGCT ouvre la faculté à un EPCI à fiscalité propre, dans le cadre d'une gestion unifiée du personnel de l'établissement public et de celles des communes membres qui en ont exprimé le souhait, et dans les conditions fixées par le conseil de communauté, de mettre son personnel et ses services à la disposition des communes qui en font la demande.

Fiche n° 8
Financement des établissements publics de coopération intercommunale
Bilan 2005

I – Modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité :

La dotation d'intercommunalité, qui est avec la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale l'une des composantes de la dotation d'aménagement de la DGF des communes et de leurs groupements, voit son montant total fixé chaque année par le comité des finances locales (CFL) qui, en vertu de l'article L5211-29 du CGCT, le répartit entre les 5 catégories de groupements suivants :

- communautés de communes à fiscalité additionnelle ;
- communautés de communes à taxe professionnelle unique (TPU) ;
- communautés d'agglomération ;
- syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle ;
- communautés urbaines.

S'agissant des 4 premières catégories, le CFL détermine une dotation moyenne par habitant qui, multipliée par la population comprise dans la catégorie afférente, permet de déterminer l'enveloppe entre les groupements de cette catégorie.

De 2000 à 2005, la répartition de ces enveloppes a été opérée de la manière suivante :

- Les communautés de communes à fiscalité additionnelle :

Les communautés de communes à fiscalité additionnelle ont perçu 326,44 M€ en 2000, 269,29 M€ en 2001, 262,86 M€, en 2002, 256,07 M€ en 2003, 250,56 M€ en 2004 et 254,4 M€ en 2005. La dotation globale de fonctionnement (DGF) moyenne pour cette catégorie d'EPCI s'élève ainsi en 2005 à 17,28 € par habitant.

La répartition de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes à fiscalité additionnelle est, en outre, caractérisée depuis 2002 par la mise en application d'un nouveau mécanisme de garantie. En effet, afin de neutraliser l'impact des transformations en EPCI à taxe professionnelle unique sur la DGF des communautés de communes à fiscalité additionnelle qui, de ce fait, avait fortement diminué en 2001, une disposition nouvelle a été introduite par l'article 43 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001. La loi de finances pour 2005 prévoit que les communautés de communes à fiscalité additionnelle qui perçoivent la DGF pour la deuxième année au moins dans cette catégorie sont assurées de percevoir une dotation moyenne par habitant progressant comme l'évolution de la DGF par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle, soit entre 130 % et 160 % du taux d'évolution des communautés d'agglomération (soit + 4 % en 2005).

- Les communautés de communes à taxe professionnelle unique (TPU) :

En 2000, les communautés de communes à taxe professionnelle unique ont perçu 116,60 M€, dont 51,43 M€ au titre de la DGF bonifiée. En 2003 et 2004, ces montants s'élèvent respectivement à 285,71 M€ dont 258,70 M€ pour les EPCI à TPU et à DGF bonifiée et, 340,68 M€ dont 316,98 M€ au profit des EPCI à TPU et à DGF bonifiée. En 2005, les communautés de communes à taxe professionnelle unique ont perçu 387,3 M€, dont 365,3 M€ au titre de la DGF bonifiée.

Par ailleurs, depuis 2002, l'éligibilité à la DGF dite "bonifiée" prévue à l'article L. 5211-29-II du CGCT, s'est élargie. En effet, les communautés de communes à taxe professionnelle unique dont la population est inférieure à 3 500 habitants dès lors qu'elles sont situées en zone de revitalisation rurale de montagne et qu'elles comprennent au moins dix communes dont un chef lieu de canton ou, à défaut, toutes les communes d'un canton, sont désormais également éligibles.

En 2005, la DGF moyenne des communautés de communes non éligibles à la DGF dite "bonifiée" prévue à l'article L. 5211-29-II du CGCT s'élève à 21,11 € par habitant contre 29,36 € par habitant pour celles qui bénéficient de cette bonification.

- Les communautés d'agglomération :

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification intercommunale a créé une nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre, les communautés d'agglomération, dont la dotation d'intercommunalité était en 2000 égale à 38,11 € par habitant, soit une enveloppe globale de 230,90 M€, dont 151,99 M€ hors DGF (76,22 M€ prélevés sur les recettes de l'Etat et 75,77 M€ sur la DCTP). En 2001, la dotation moyenne par habitant des communautés d'agglomération a été portée à 38,57 €, soit une enveloppe totale de 449,42 M€ dont 182,94 M€ correspondant au prélèvement sur les recettes fiscales de l'Etat et 126,08 M€ au prélèvement sur la DCTP. L'article 42 de la loi de finances pour 2002 a pérennisé le financement des communautés d'agglomération en prévoyant qu'il serait, à compter de 2002, intégralement assuré par la dotation d'aménagement à l'instar des autres catégories d'EPCI. Il en résulte qu'aucun prélèvement supplémentaire n'a été opéré sur la DCTP en 2002. Toutefois, afin que la DSU et la DSR ne baissent pas du fait de cette modification du mode de financement des communautés d'agglomération, la dotation d'aménagement a été abondée de 309 M€ en 2002 et définitivement rebasée à hauteur de ce montant à compter de 2003. En 2005, l'enveloppe consacrée aux CA représente 868,50 M€, contre 820,6 M€ en 2004 et 748,98 M€ en 2003. La DGF moyenne par habitant s'élève à 41,35 € pour la catégorie des communautés d'agglomération au titre de 2005.

- Les syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle.

Enfin, la dotation d'intercommunalité des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) a représenté un volume de crédits de 32,48 M€ en 2000, de 29,73 M€ en 2001, de 30,33 en 2002, de 30,68 M€ en 2003, de 16,03 M€ en 2004 et de 16,78 M€ en 2005.

- Les communautés urbaines :

Les communautés urbaines ont été décomposées de 2000 à 2002 en 2 catégories distinctes, les communautés urbaines à fiscalité additionnelle et les communautés urbaines à taxe professionnelle unique. Leur DGF, garanties incluses, s'est respectivement élevée en 2000 à 341,39 M€ et 20,11 M€, en 2001 à 247,88 M€ et 241,26 M€ et en 2002 à 115,97 M€ et 382,79 M€. A compter de 2003, la dotation des communautés urbaines (CU) n'est plus calculée par répartition d'une enveloppe entre les différents EPCI dans la catégorie mais, en application de la loi du 28 décembre 1999, par indexation sur le taux d'évolution de la dotation forfaitaire (+ 1 % en 2005) des montants individuels de DGF par habitant perçus par chacune des communautés urbaines. Ainsi, l'enveloppe des communautés urbaines s'élève à 515,34 M€ en 2005 contre 510,04 M€ en 2004.

Concernant le coût du développement de l'intercommunalité pour 2006 dans les différentes catégories d'EPCI, il est pour le moment très difficile de l'évaluer en l'absence d'informations complètes concernant les créations et les transformations d'EPCI.

**DOTATION D'INTERCOMMUNALITE PERCUE PAR LES EPCI (garanties incluses)
depuis l'application de la loi du 12 juillet 1999.**

Catégorie DGF	CU	CC Fisc. Add	CC TPU	SAN	CA*
2000	361,50 M€	326,44 M€	116,60 M€	32,48 M€	230,90 M€
2001	489,14 M€	269,29 M€	138,25 M€	29,73 M€	449,42 M€
2002	498,77 M€	262,86 M€	218,26 M€	30,33 M€	641,98 M€
2003	504,59 M€	256,07 M€	285,71 M€	30,68 M€	748,98 M€
2004	510,04 M€	250,56 M€	340,68 M€	16,03 M€	820,67 M€
2005	515,34 M€	254,40 M€	387,33 M€	16,78 M€	868,50 M€

* dont 151,99 M€ hors DGF en 2000 (76,22 M€ prélevés sur les recettes de l'Etat et 75,77 M€ sur la DCTP) et 309,01 M€ hors DGF en 2001 (182,94 M€ prélevés sur les recettes de l'Etat et 126,08 M€ sur la DCTP).

II - Poids de la dotation d'intercommunalité

Le tableau suivant permet d'apprécier l'évolution de la dotation des groupements depuis 1999 au regard de celle de la DGF dans son ensemble :

<i>en millions d'euros</i>														
	1999	Δ	2000	Δ	2001	Δ	2002	Δ	2003	Δ	2004	Δ	2005	Δ
DGF totale	16.661,1	2,8	16.797,7	0,8	17.372,9	3,4	18.079,8	4,07	18.812,2	2,29	36.740	1,93 (*)		
DGF des groupements	849,6	5,4	1.062,8	25,1	1.358,5	29,4	1.651,6	21,6	1.824	10,44	1.938	6,1	2.042	5

(*) à structure constante

Les progrès de l'intercommunalité se sont poursuivis en 2005 avec la création de 63 nouveaux EPCI. Toutefois, le ralentissement du rythme des créations de nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) se confirme, le taux de progression passant de 4 % en 2003 à 3 % en 2004, et s'explique par le niveau déjà élevé de couverture du territoire national. La très forte progression enregistrée entre 1999 et 2002 (passage de la population et des communes regroupées d'environ 55% du total à environ 75%) explique que l'on soit désormais entré dans une phase de parachèvement de l'intercommunalité, de rationalisation des périmètres, voire d'extension aux quelques zones du territoire qui restaient jusqu'à présent à l'écart du mouvement intercommunal, mais que les rythmes de progression qui étaient enregistrés sur la période récente, notamment en milieu urbain, relèvent désormais du passé.

Pour 2005, cette inflexion se traduit par un ralentissement de la progression de la dotation d'intercommunalité. En 2002, la DGF intercommunale avait progressé de + 21,6%. La progression est ramenée à 10,4% en 2003, à 6,1% en 2004 et à 5 % en 2005, soit un rythme soutenu, mais néanmoins très en retrait par rapport au début des années 2000 (+ 21,6% en 2002, + 29,4% en 2001 et + 25,1% en 2000).

II – La réforme introduite par la LFI 2005

S'appuyant sur les propositions élaborées par le Comité des finances locales (CFL) dans son rapport d'avril 2004, la LFI 2005 comprend trois axes de réforme de la dotation

d'intercommunalité : elle prévoit un aménagement des règles de progression de la dotation d'intercommunalité, une modification de ses règles de répartition et une réforme des règles de garantie.

a) aménagement des règles de progression

La LFI 2005 a mis en place un rattrapage de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes, à fiscalité additionnelle ou à taxe professionnelle unique, sur les dotations des communautés d'agglomération. Désormais le taux de croissance de la DGF par habitant des CC serait compris entre 130 % et 160 % du taux retenu pour les communautés d'agglomération, fixé par le CFL, et qui doit lui-même évoluer au moins comme l'évolution prévisionnelle des pris à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances.

Par ailleurs, la LFI 2005 proroge et étend à l'ensemble des communautés d'agglomération la disposition de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale attribuant une DGF indexée sur l'inflation aux seules communautés d'agglomération créées avant le 1^{er} janvier 2005.

b) modification des règles de répartition de la dotation d'intercommunalité

La LFI 2005 modifie la clef de répartition entre dotation de base et dotation de péréquation. Jusqu'en 2004, la dotation de base représentait 15 % de la dotation d'intercommunalité de chaque catégorie de groupement, et la dotation de péréquation 85 %. Le rééquilibrage souhaité par le CFL (passage à une proportion de 30 %-70 %) a été opéré. Or la dotation de base apparaît moins instable que la dotation de péréquation, car elle n'est répartie qu'en fonction de la population et du CIF, qui est lui-même rendu plus prévisible.

La simplification du CIF résulte de plusieurs dispositions relatives aux dépenses de transfert qui viennent en minoration du CIF. Tout d'abord, celles-ci sont supprimées pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, dans la mesure où elles ne corrigeaient que marginalement le CIF de ces groupement, tout en constituant un élément d'incertitude et d'instabilité, compte tenu des difficultés liées à leur recensement.

Ensuite, pour les communautés de communes à TPU et les communautés d'agglomération, conformément au souhait du CFL, leur définition est concentrée sur les deux dépenses de transfert les plus importantes : l'attribution de compensation (AC) et la dotation de solidarité communautaire (DSC).

Enfin, cette nouvelle définition des dépenses de transfert est mise en œuvre sur deux ans, ce qui représente une accélération de la déduction des dépenses de transfert (75% des dépenses de transfert prises en compte en 2005, 100% en 2006).

c) aménagement des règles de garantie de progression

L'un des éléments de l'instabilité de la dotation d'intercommunalité de chaque groupement tient au fait qu'elle dépend non seulement de ses données propres (CIF, potentiel fiscal), mais des données moyennes de sa catégorie. Or le CIF et le PF moyen d'une catégorie de groupements peuvent évoluer fortement d'une année sur l'autre. En 2004 par exemple, le CIF des communautés de communes à fiscalité additionnelle avait progressé de plus de 9%.

Il existait jusqu'en 2004 une garantie favorable (indexation de la dotation/habitant sur le taux de la dotation forfaitaire) pour les EPCI dont le CIF est supérieur au double de la moyenne du CIF de leur catégorie. Cette garantie reproduisait les inconvénients qu'elle était censée corriger : elle dépendait non seulement des données propres au groupement, mais aussi des données moyennes de la catégorie. Pour y remédier, la LFI 2005 a prévu que bénéficient de la garantie les EPCI qui atteignent un certain niveau de CIF déterminé une fois pour toutes (0,5 pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle et 0,4 pour les communautés de communes à TPU et les CA en 2006).

Par ailleurs, la loi de finances pour 2005 a supprimé l'écèlement subi par les communautés de communes à fiscalité additionnelle lorsque leur dotation d'intercommunalité augmentait de plus de 20%. Cet écèlement n'encourageait pas en effet à un renforcement rapide de l'intégration des communautés de communes.

En conclusion, la loi de finances pour 2005 a permis, d'une part, d'améliorer la dotation d'intercommunalité des communautés de communes que ce soit à travers le rattrapage des dotations par habitant ou par la suppression de l'écèlement, et d'autre part, de renforcer la prévisibilité de cette dotation, en simplifiant le CIF, en augmentant le poids de la dotation de base qui est moins instable que la dotation de péréquation, ainsi qu'à travers la garantie en fonction d'un niveau absolu de CIF.

Le projet de loi de finances pour 2006 ne prévoit aucune modification des dispositions actuelles.