



L'articulation des compétences entre les communes et les intercommunalités

Intervention de Damien CHRISTIANY

www.cabinet-christiany.com

Association des Maires de la Sarthe – 13 juin 2014

ELEMENTS INTRODUCTIFS SUR L'INTERCOMMUNALITE

Pourquoi l'intercommunalité ?

- Une spécificité française : une réponse adaptée au morcellement communal (36 600 communes)
- Une obligation depuis la loi du 16 décembre 2010 : toutes les communes doivent être rattachées à une intercommunalité « à fiscalité propre »
- L'intercommunalité est une opportunité de réfléchir et de mettre en œuvre des actions au sein d'un territoire (projet de territoire), de rationaliser certaines dépenses en terme de maillage territorial et d'offrir aux populations une qualité de services équitable au regard des compétences exercées.

Les différentes catégories d'intercommunalités

- L'intercommunalité « à fiscalité propre » (vote et perçoit l'impôt)
- **La communauté de communes** : Pas de seuil démographique imposé par la loi même si les CC de plus de 5 000 habitants sont privilégiées et encouragées par l'Etat (notion de périmètre pertinent)

En moyenne, une CC regroupe 16 communes pour 14 000 habitants

- **La communauté d'agglomération** : Ensemble d'au moins 50 000 habitants avec une ville centre de 15 000 habitants. Le seuil est réduit à 30 000 habitants quand il comprend le chef lieu de département.
- **La communauté urbaine** : Ensemble d'au moins 250 000 habitants (sauf exceptions)
- **La métropole** : Ensemble d'au moins 400 000 habitants dans une aire urbaine de 600 000 habitants. Sont automatiquement transformés en métropole au 1^{er} janvier 2015 les agglomérations de Toulouse, Lille, Bordeaux , Nice, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes et Rouen + statut spécifique pour Paris, Lyon et Marseille.

Les différentes catégories d'intercommunalité

- L'intercommunalité de « services » (financée par une contribution des communes membres)
- **Le SIVU** (Syndicat Intercommunal à Vocation Unique) : gère une compétence (ex : le scolaire)
- **Le SIVOM** (Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple) : gère plusieurs compétences (ex : l'eau et l'assainissement)
- Les autres formes de coopération :
 - Le « Pays » : réunion de plusieurs intercommunalités pour gérer des compétences et coordonner les politiques de contractualisation à une échelle plus importante

L'intercommunalité : une accélération du temps et des réformes

- **1890** : Création des syndicats de communes à vocation unique (SIVU) ;
- **1955** : Création des syndicats mixtes (pouvant réunir plusieurs EPCI) ;
- **1959** : Création des syndicats intercommunaux à vocation multiple et des districts ;
- **1966** : Création des communautés urbaines ;
- **1992** : Création des communautés de communes et des communautés de villes ;
- **1999** : Création des communautés d'agglomération et suppression des districts et des communautés de villes ;
- **2004** : procédure de fusion des EPCI (Loi du 13 août 2004)
- **2010** : Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales
- **2011** : Création de la métropole et du pôle métropolitain (2011 : Nice Métropole)
- **2014** : Renforcement des métropoles (loi du 27 janvier 2014) + transfert de l'urbanisme (loi du 24 mars 2014)
- **2014** : Annonce d'un nouveau projet de loi « clarifiant l'organisation territoriale de la République », notamment sur de nouveaux périmètres en matière d'intercommunalité (+ éléments relatifs aux régions et départements)

Le fait intercommunal au 1^{er} janvier 2013 et au 1^{er} janvier 2014

Rappel : 2 581 communautés au 1^{er} janvier 2012.....

– 2 456 communautés au 1^{er} janvier 2013....

- 1 métropole
- 15 communautés urbaines
- 213 communautés d'agglomération
- 2 223 communautés de communes

– 36 049 communes adhérentes à un EPCI à fiscalité propre (615 communes hors EPCI)

– 60,8 millions d'habitants

EFFETS DE LA REFORME : 2 145 EPCI au 1^{er} janvier 2014

= Une révolution silencieuse qui sait aussi se réformer !!

EPCI à fiscalité propre en Sarthe au 1er janvier 2014

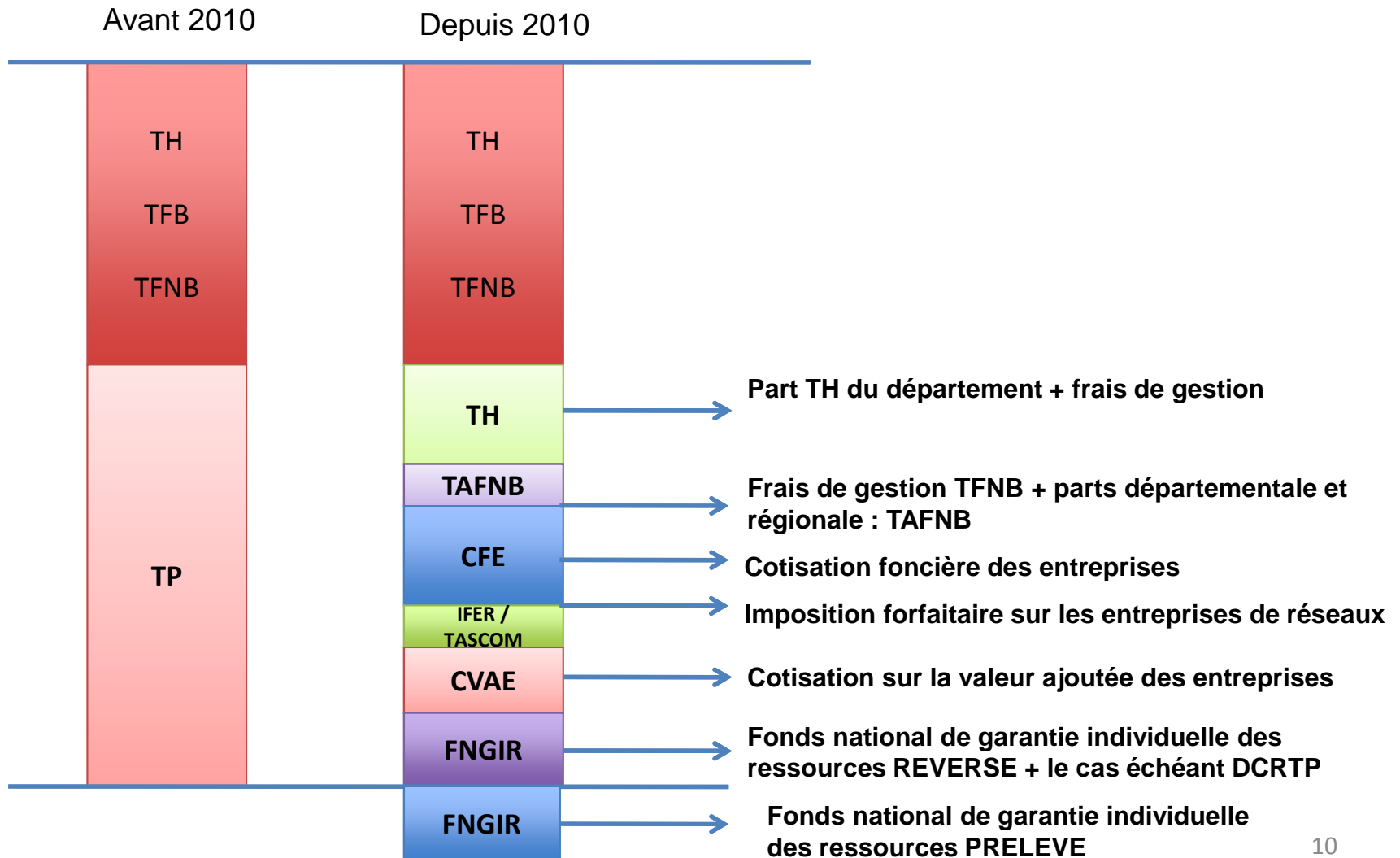


LEGENDE :

Le financement de l'intercommunalité

- Les ressources de l'intercommunalité proviennent essentiellement :
 - De recettes fiscales :
 - La fiscalité additionnelle
 - La fiscalité professionnelle unique (obligatoire pour les communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles) et sur option pour les communautés de communes
 - De dotations d'Etat, notamment la dotation d'intercommunalité, calculée en fonction de la population, de la richesse fiscale par habitant et du niveau de compétences gérées par l'intercommunalité
 - De redevances pour services rendus (ex : redevance s'assainissement...)

ELEMENTS SYNTHETIQUES SUR LA REFORME FISCALE DE 2010 ET LA SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE



L'organisation interne de l'intercommunalité

- Le conseil communautaire : c'est l'organe délibérant, composé d'élus municipaux soit élus au même moment que les élections municipales (communes de plus de 1 000 habitants = fléchage) soit désignés au sein du conseil municipal dans l'ordre du tableau (maire, puis adjoints, puis conseillers municipaux ayant obtenu le plus de voix)
- Le bureau : composé du président, d'un ou de plusieurs vice-présidents (élus au sein du conseil communautaire) et, le cas échéant d'autres membres (ex : maires non vice-présidents)
 - Instance de coordination et d'information
 - Instance qui peut agir par voie de délégation de compétence du conseil communautaire

LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE COMMUNES ET INTERCOMMUNALITES

Les compétences de l'intercommunalité

- Les intercommunalités gèrent :
 - **Des compétences « obligatoires »** (imposées par la loi) : le développement économique, l'aménagement de l'espace
 - **Des compétences « optionnelles »** (listées par la loi, en gérer au moins 3 parmi une liste) : les ordures ménagères, la voirie, les équipements sportifs et culturels, l'action sociale, l'assainissement...
 - **Des compétences « facultatives »** : toutes les autres compétences qui ne sont ni obligatoires, ni optionnelles (ex : la petite enfance, le périscolaire...)

ATTENTION : Ces compétences peuvent être gérées de manière exclusive ou partagées avec les communes membres : c'est **l'INTERET COMMUNAUTAIRE**

L'importance de l'intérêt communautaire dans la répartition des compétences entre communes et intercommunalités

- L'intérêt communautaire est défini à la majorité qualifiée du conseil de communauté ; il peut être modifié à tout moment
- De la définition de l'intérêt communautaire va dépendre :
 - Le périmètre de compétence transféré ;
 - Les conséquences financières du transfert de compétence ;
 - L'affectation des moyens humains et matériels à la compétence transférée

Les enjeux du transfert de compétences en matière de d'intercommunalité

- Le transfert d'une compétence entraîne, pour les communes membres :
 - Le dessaisissement de sa gestion (sauf possibilité de participer au financement pour la création et la gestion d'équipements gérés par l'intercommunalité) ;
 - La mise à disposition des bâtiments communaux auprès de l'intercommunalité
 - Le transfert des agents communaux affectés à la compétence, ou, le cas échéant, leur mise à disposition
 - Une valorisation financière du transfert de compétence : le transfert de charges

Les enjeux du transfert de compétences en matière de d'intercommunalité

- Les conséquences patrimoniales du transfert de compétence :
 - Les biens communaux affectés à la compétence transférés sont mis à disposition de l'intercommunalité ; pas de transfert de propriété sauf choix inverse
 - La mise à disposition a toujours lieu à titre gracieux ;
 - L'intercommunalité dispose de l'ensemble des pouvoirs de gestion du propriétaire (commune) sauf celui d'aliéner (V. planche suivante)

Les enjeux du transfert de compétences en matière de d'intercommunalité

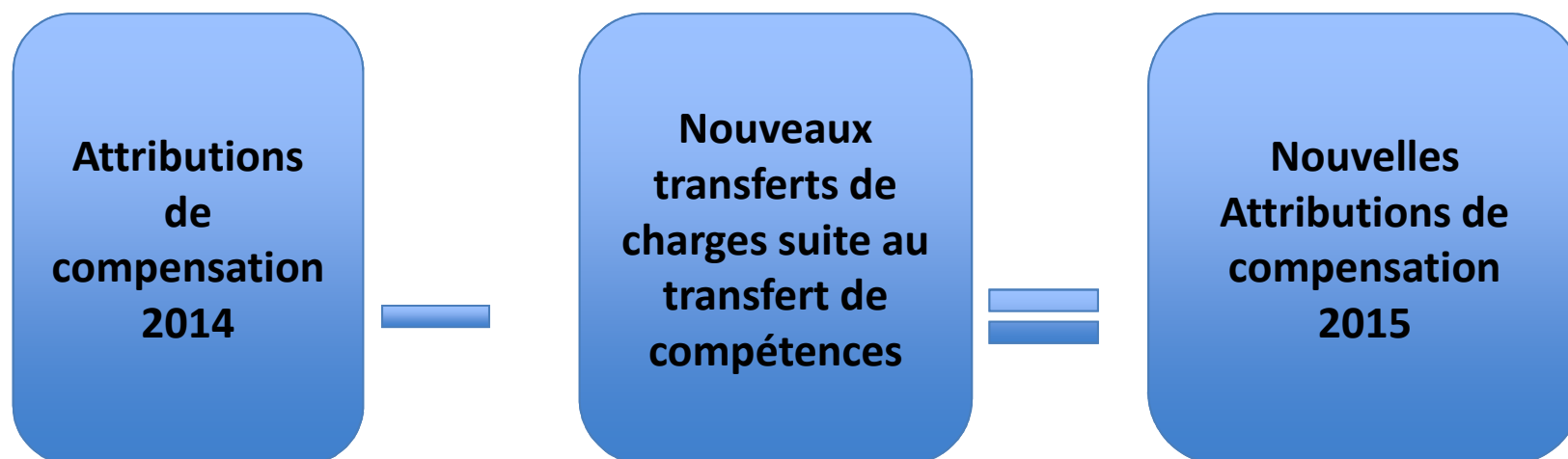
- Le principe de la mise à disposition
 - Le transfert de compétence emporte l'ensemble des droits et obligations du propriétaire sauf celui d'aliéner (cf art. L. 1321-1 et suivants du CGCT) :
 - Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire. La collectivité bénéficiaire peut procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est substituée à la collectivité propriétaire dans ses droits et obligations découlant des contrats portant notamment sur des emprunts affectés, et des marchés que cette dernière a pu conclure pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens remis ainsi que pour le fonctionnement des services. La collectivité propriétaire constate la substitution et la notifie à ses cocontractants. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est également substituée à la collectivité antérieurement compétente dans les droits et obligations découlant pour celle-ci à l'égard de tiers de l'octroi de concessions ou d'autorisations de toute nature sur tout ou partie des biens remis ou de l'attribution de ceux-ci en dotation.

Une valorisation financière du transfert de compétence : le transfert de charges

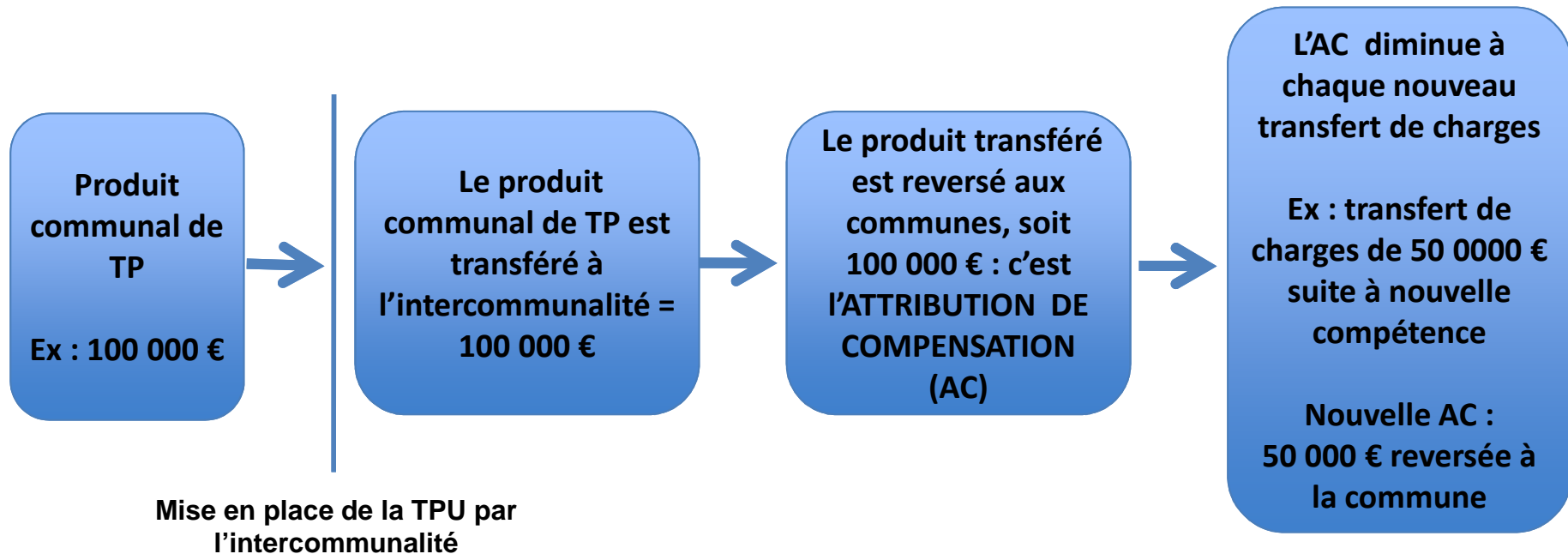
ARTICLE 1609 NONIES C du CGI

- Les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission.
- Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année.
- Le coût des dépenses transférées est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes à ces charges.
- Cette évaluation est déterminée à la date de leur transfert par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux prévue au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, adoptées sur rapport de la commission locale d'évaluation des transferts.
- Lorsqu'il est fait application à un établissement public de coopération intercommunale des dispositions du présent article, la commission d'évaluation des transferts de charges doit rendre ses conclusions sur le montant des charges qui étaient déjà transférées à l'établissement public de coopération intercommunale et celui de la fiscalité ou des contributions des communes qui étaient perçues pour les financer.

TRANSFERT DE COMPETENCES ET TRANSFERT DE CHARGES



L'attribution de compensation



NB : Lorsque les communes reversent une attribution de compensation à l'intercommunalité, cela veut dire que leurs charges transférées sont supérieures à leur produit de fiscalité
Ex : AC de 100 000 € avant transfert de charges

Transfert de charges constaté : 120 000 €

Reversement par la commune à l'intercommunalité : 20 000 €

Exemple de fiche détaillée en matière de DGF

Ministère de l'Intérieur D.G.C.L

S/D des finances locales

Bureau des concours financiers de l'Etat

19/07/2013 244400511 CC LOIRE-DIVATTE	FICHE Individuelle DGF	2013		
Nb communes membres		6		
- dont Nb communes montagne		0		
Population INSEE		24 994		
Résidences secondaires		124		
POPULATION DGF		25 134		
Calcul du PF 2013				
Bases brutes FB		15 085 474		
Bases brutes de FNB		1 458 247		
Bases brutes de TH		21 434 017		
Bases brutes CFE		4 963 943		
Produit CVAE		806 583		
Produit des IFR		97 743		
Produit TASCOM		151 778		
Produit TAFNB		10 353		
DCRTP		213 814		
FNGIR		388 256		
Dotation compensation pour PF (hors baisses DCTP)		784 462		
Potentiel fiscal		5 760 817		
Potentiel fiscal par pop DGF		229,204146		
Potentiel fiscal moyen de la catégorie		270,875465		
Calcul du CIF 2013				
Produit fiscal EPCI pour CIF		2 661 313		
Compensations ZFU, ZRU, ZFC, TP Corse, DOM		0		
Dotation compensation pour CIF (hors baisses DCTP)		784 462		
Attribution de compensations négatives		89 124		
Redevance assainissement				
Taxe ou redevance O.M		1 274 105		
Produit fiscal total EPCI avant dépenses de transfert		6 477 531		
Produit fiscal total EPCI après dépenses de transfert		5 320 109		
Produit total des communes et syndicats		8 502 466		
Coefficient d'intégration fiscale (CIF)		0,355148		
CIF moyen de la catégorie		0,347270		
Communauté de Communes				
Régime fiscal			Fiscalité professionnelle unique	
Année de création ou fusion				1994
DGF 2013				
Dotation de base				167 427
Dotation de péréquation				424 944
Bonification				245 273
Majoration				
Garantie				50 443
Ecrêtement				0
Dotation d'intercommunalité Totale (1)				888 087
Dotation d'intercommunalité par habitant				35,334089
Part CPS				770 071
Part DCTP				0
Dotation de Compensation (2)				770 071
<i>Prélèvement TASCOM</i>				<i>113 167</i>
Prélèvement sur fiscalité (TASCOM)				
DGF Totale (1)+(2)				1 658 158
DGF par habitant				65,9727

Exemple d'analyse d'un niveau d'intégration intercommunal : le coefficient d'intégration fiscale

Le CIF de la CCLD s'établit, pour 2013, à 0,355148. Il reste sensiblement supérieur à la moyenne nationale qui s'établit, en 2013, à 0,347270

Le CIF correspond à une fraction dont le résultat permet de mesurer le niveau « d'intégration fiscale du territoire ». Plus le CIF est haut, plus le territoire est intégré, plus la dotation d'intercommunalité par habitant est importante.

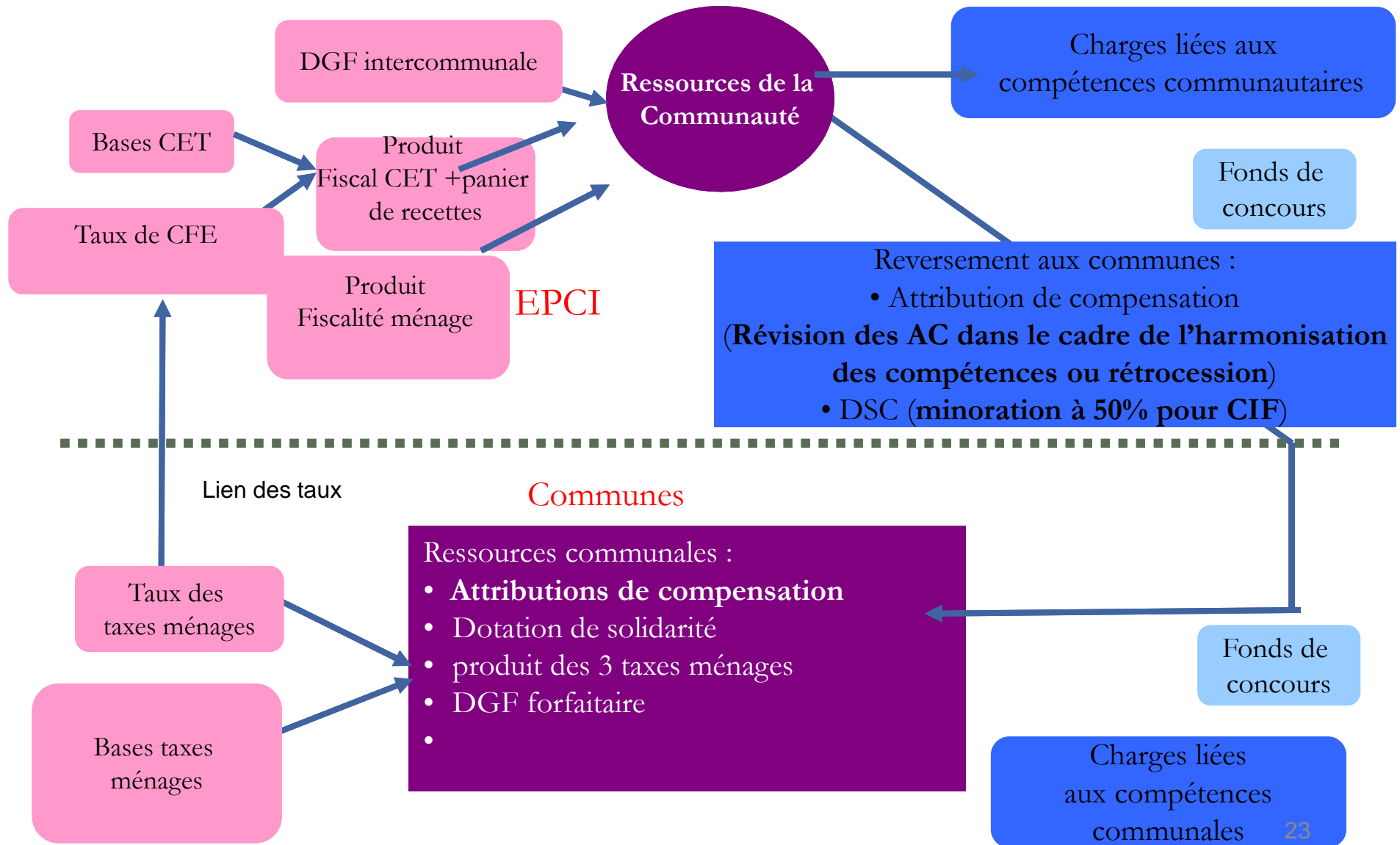
Le CIF de la CCLD est calculé de la manière suivante :

$$\text{CIF} = \frac{\text{(Produit fiscal EPCI + dotation de compensation + OM + CVAE + IFER + TAFNB + TASCOM + FNGIR + DCRTP + AC négatives) - (AC positives)}}{\text{(Produit fiscal EPCI + dotation de compensation + OM + CVAE + IFER + TAFNB + TASCOM + FNGIR + DCRTP + AC négatives) + produit fiscal total des communes}}$$

Soit, pour l'exercice 2013 :

$$\frac{5\,320\,109}{14\,979\,997} = 0,355148$$

L'interdépendance financière entre communes et communauté par la fiscalité professionnelle unique



**Transfert de compétence et mutualisation de services dans les relations entre communes
et communautés**

Les enjeux du transfert de compétence en matière de personnels

- Les hypothèses de travail (L. 5211-4-1 du CGCT)
 1. Les personnels communaux sont intégralement affectés à la compétence transférée : TRANSFERT
 2. Les personnels communaux sont partiellement affectés à la compétence transférée : TRANSFERT possible ou, en cas de refus, MISE A DISPOSITION DE PLEIN DROIT au profit de l'intercommunalité
 - Les Personnels affectés partiellement à la compétence
 - Les personnels affectés sur une partie de compétence

Rappel des fondamentaux en matière de mutualisation de services

- Rappel des différents concepts en présence :
 - La mutualisation des services ne relève d'aucune qualification juridique : il s'agit d'une mise à disposition de services relevant soit du CGCT (art. L. 5211-4-1 et 2 du CGCT), soit du statut de la FPT (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décret n° 2008-580 du 18 juin 2008)
 - La notion de service commun a été refondue par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique locale et d'affirmation des métropoles
 - La gestion unifiée équivaut à la notion d' « employeur unique territorial » :
 - La formule la plus aboutie de la mutualisation de service : la gestion unifiée correspond à l'hypothèse du transfert intégral des personnels de certaines communes membres ou de l'ensemble de ces dernières. Ce dispositif apparaît donc beaucoup plus intégré qu'un organigramme commun entre communauté et ville centre sans transfert de personnels.

Le nouveau schéma de mutualisation de services

- Art L. 5211-39-1 Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif **aux mutualisations de services** entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment **l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.**
- « Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable.
- « Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.
- « Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.
- « Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant. »

Le nouveau schéma de mutualisation de services

- Comment peut-on envisager le contenu d'un schéma de mutualisation des services ?
 1. Le rapport préalable
 2. Le schéma de mutualisation :
 - Un volet « services communs »
 - Un volet « compétences »
 - Un volet « commande publique »
 - Un volet « AMO / Maitrise d'œuvre »
 - Un volet « prestation de services »

Les services communs (art. L. 5211-4-2 du CGCT)

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique locale et d'affirmation des métropoles

L'intéressement financier de la mutualisation de services (article 55):

- L'instauration d'un « coefficient de mutualisation de services » :

Ce ratio s'établirait par le rapport entre :

Rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels employés par l'EPCI, ainsi que les agents transférés ou mis à disposition

Rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels employés par les communes membres de la communauté

Comme pour le CIF, intérêt à gonfler le numérateur par un transfert de masse salariale

A priori, l'impact financier sur la DGF intercommunale et commune (à hauteur de 10 % ?) devrait faire l'objet d'un rapport dans les six mois suivant la promulgation de la loi + décret d'application

Quels enjeux autour des services communs ?

- **Instauration de services communs entre l'EPCI et les communes membres (art. 39) :**
 - Instauration de services communs entre une communauté et une ou plusieurs de ses communes membres, « en dehors des compétences transférées ». L'article précise les missions pouvant être dévolues aux services communs :
 - Exercice de missions opérationnelles ou fonctionnelles en matière de gestion du personnel,
 - Gestion administrative et financière,
 - Informatique,
 - Expertise juridique,
 - Expertise fonctionnelle et instruction des projets de décision prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat (état civil notamment).
 - Instauration de services communs entre une communauté et un CIAS afin d'assurer des missions fonctionnelles.
 - Les services fonctionnels seraient définies comme « *des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences* »
 - **Les services communs relèvent d'un employeur : l'EPCI** (à l'exception des métropoles ou CU ou l'une des communes pourrait être employeuse)

