

MINISTERE DE L'INTERIEUR

LE MINISTRE

13 juillet 1999

Le ministre de l'intérieur

à

Mesdames et Messieurs les préfets

NOR / INT / B / 99 / 00162 / C

OBJET : LOI RELATIVE AU RENFORCEMENT ET A LA SIMPLIFICATION DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

La présente circulaire présente les principales orientations de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Elle rappelle notamment le rôle que la loi donne au préfet pour favoriser l'émergence de structures intercommunales de projets dans le cadre d'une intercommunalité renouvelée.

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale marque une étape importante dans l'évolution de notre organisation institutionnelle. Elle constitue, en effet, un progrès significatif dans l'adaptation aux enjeux économiques et sociaux des collectivités locales, leur offrant de nouveaux cadres de coopération, afin de leur permettre de répondre aux défis auxquels sont aujourd'hui confrontées les communes, cellules de base des institutions de la République.

- UN NOUVEL ELAN POUR LA DECENTRALISATION

Au delà de l'intercommunalité associative née au siècle dernier, la loi, en renouvelant le cadre juridique de l'intercommunalité à fiscalité propre, vise à impulser une nouvelle logique de développement. La coopération intercommunale ne peut plus reposer sur la simple mise en commun de moyens. Elle suppose une plus forte intégration des compétences à des niveaux territoriaux plus rationnels dépassant les limites communales, désormais trop étroites pour faire face aux besoins économiques et sociaux des habitants, dans les zones urbaines mais également

dans celles de moins forte concentration humaine qui font face à des difficultés tout aussi fortes.

- **Dans le respect des principes de 1982**

Après la première phase des lois de décentralisation des années 1980 et la redistribution des compétences et des pouvoirs qu'elles ont opérées, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale organise une deuxième étape en offrant des instruments permettant un exercice intégré des compétences communales dont l'exercice apparaît indispensable pour assurer un développement équilibré à l'échelle de territoires plus pertinents. En effet, le développement et le renforcement de l'intercommunalité tels qu'organisés par la loi :

- ne remettent pas en cause le cadre communal, premier niveau d'exercice des compétences décentralisées et lieu privilégié d'organisation de la démocratie locale et d'apprentissage de la citoyenneté,
- respectent les libertés communales dans la mesure où ils reposent sur le volontariat, élément indispensable à la création d'une dynamique de projet accepté par tous,
- favorisent l'émergence d'un espace rationalisé de projet, dans le respect du principe de libre administration et sans élément de tutelle d'une collectivité sur une autre,
- préservent les dotations des communes, la réforme étant financée sur des ressources extérieures à la DGF, ce qui permet de ne pas pénaliser la péréquation entre communes mise en œuvre par la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

- **Une décentralisation rationalisée**

La loi vise à rationaliser le cadre géographique, administratif et financier d'exercice des compétences, qui sont celles des communes depuis la décentralisation.

Elle tend à faire coïncider le périmètre des groupements de communes et, par voie de conséquence, le périmètre d'exercice de leurs compétences avec celui des espaces où les enjeux économiques et sociaux mais aussi spatiaux, culturels et environnementaux sont les plus forts. A ce titre, elle permet pour les communautés urbaines, comme pour les communautés d'agglomération, une extension de leur périmètre à la majorité qualifiée des communes concernées, tout en ouvrant aux groupements à fiscalité propre qui se transforment la même possibilité.

Elle simplifie l'architecture intercommunale en limitant à trois le nombre de catégories juridiques, tout en unifiant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'ensemble des EPCI à fiscalité propre. Elle renforce parallèlement les capacités d'intégration des groupements désormais mieux adaptés aux différents territoires, qu'il s'agisse des communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou des communautés de communes.

Elle impose la continuité géographique et l'absence d'enclave à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre nouvellement créés.

La loi organise parallèlement, à l'occasion de la création ou de la transformation des EPCI à fiscalité, propre un mécanisme de retrait des syndicats préexistants afin d'éviter un trop grand enchevêtrement dans l'exercice des responsabilités, tout en laissant la possibilité, à l'issue de ces retraits, d'organiser de nouvelles coopérations dans le cadre de syndicats mixtes, mais incluant la totalité du territoire de la communauté et non plus une partie.

Ainsi, elle n'interdit pas les regroupements syndicaux spécialisés à une échelle plus large que l'échelle urbaine, lorsque ceux-ci constituent des réponses adaptées au souci d'une réduction des coûts, à la recherche d'une solidarité sur un territoire plus vaste que celui de l'aire urbaine, ou aux caractéristiques économiques ou physiques des services publics qui sont organisés par les collectivités.

Elle pénalise les intercommunalités de circonstance par de nouvelles modalités de calcul de la DGF se traduisant :

- . par la redéfinition du coefficient d'intégration fiscale (CIF), utilisé désormais dans le calcul des dotations de base et de péréquation de l'ensemble des EPCI et favorisant une logique de projet ;

- . par une simplification du mécanisme de garantie de la dotation globale de fonctionnement versée aux EPCI.

L'intercommunalité est encouragée par une modification du régime d'attribution du FCTVA perçue l'année même de la réalisation de la dépense.

- UNE DEUXIEME PHASE DE LA REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

La réforme de la taxe professionnelle souhaitée par le Gouvernement a pour objectifs de favoriser l'emploi et d'assurer l'équité fiscale et la solidarité spatiale.

La première phase a été engagée lors de la loi de finances pour 1999 par la suppression sur cinq ans de la part (35 % de l'assiette en moyenne) qui grève les salaires .

La seconde phase est initiée, avec la présente loi, par l'unification des taux qu'induit la généralisation d'une taxe professionnelle unique en particulier dans les agglomérations, permettant une mutualisation des ressources des collectivités situées sur une même aire géographique et l'introduction d'une véritable solidarité entre les communes.

Par ailleurs, la loi renforce la péréquation régionale de la taxe professionnelle en l'Ile-de-France.

Cette deuxième phase de la réforme de la taxe professionnelle pérennise désormais cette ressource. En effet :

- la taxe professionnelle unique devient le régime fiscal de droit commun pour les agglomérations, c'est-à-dire, pour les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les communautés de communes de plus de 500 000 habitants à compter du 1^{er} janvier 2002 et les districts de plus de 500 000 habitants à compter du 1^{er} janvier 2000.

Les autres établissements publics de coopération intercommunale peuvent toujours, s'ils le souhaitent, opter pour le régime de la taxe professionnelle unique.

Afin de faciliter le passage volontaire à la taxe professionnelle unique ou à la taxe professionnelle de zone, les règles de majorité sont abaissées à la moitié des membres du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale, au lieu des 2/3 comme précédemment.

- le régime fiscal de taxe professionnelle unique est aménagé quant aux reversements du produit de taxe professionnelle aux communes membres, tant au niveau des attributions de compensations que des dotations de solidarité.
- les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une taxe professionnelle unique de plein droit ou sur option peuvent percevoir, si besoin est, un complément de fiscalité sur les ménages (fiscalité mixte).
- les règles de vote des taux de taxe professionnelle des établissements publics de coopération intercommunale sont assouplies puisque ces derniers ne sont plus dans l'obligation de diminuer leurs taux de taxe professionnelle quand les communes baissent les taux des impôts ménages (déliation à la baisse). Cependant, quand la déliaison à la baisse est utilisée, la variation ultérieure à la hausse du taux de taxe professionnelle de l'établissement public de coopération intercommunale est limitée pendant deux ans.

Sont également pris en compte dans les règles de lien entre les taux, les taux pratiqués par les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique dans la détermination des taxes ménages en cas de recours à la fiscalité mixte.

- le régime de l'écrêtement des bases de taxe professionnelle au profit des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle est également aménagé afin de favoriser la taxe professionnelle unique dans les agglomérations puisque les communautés d'agglomération et les communautés urbaines ne font plus l'objet d'un écrêtement de leurs bases de taxe professionnelle.

- DES OUTILS POUR UN AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EQUILIBRE

Prolongement des lois de décentralisation, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale est également le complément indispensable de la loi

d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire n°99-533 du 24 juin dernier. Elle fournit, en effet, les outils décentralisés nécessaires à la mise en oeuvre, au plus près des territoires et dans le respect de leur diversité, des principes d'équilibre, de solidarité, d'efficacité économique et de protection de l'environnement posés par cette loi comme à la réalisation des objectifs de contractualisation. Elle permet d'inscrire la poursuite de ces objectifs dans la durée par la création de structures intercommunales appropriées.

- **L'intercommunalité en zone urbaine**

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale offre désormais un ensemble cohérent d'établissements publics de coopération intercommunale caractérisé par la progressivité des transferts de compétences et des moyens financiers et fiscaux dont ils bénéficient. Les communes peuvent désormais coopérer au sein de trois types d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en fonction de l'importance démographique du groupement d'une part, du degré d'intégration des compétences et de la fiscalité nécessaire pour résoudre les problèmes auxquels elles sont confrontées d'autre part :

- . **les communautés urbaines**, niveau le plus intégré de l'intercommunalité, sont désormais réservées aux groupements de plus de 500 000 habitants, dans un retour à l'esprit de la loi de 1966 qui visait à favoriser l'émergence de métropoles régionales d'équilibre et disposent de compétences renforcées.

Les communautés urbaines existantes peuvent opter pour un élargissement des compétences et pour la taxe professionnelle unique à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux si elles remplissent les conditions de seuil précités.

Les communautés urbaines à taxe professionnelle unique bénéficient d'une dotation moyenne par habitant au moins égale à celle des communautés urbaines à fiscalité additionnelle, qui d'ores et déjà est la plus élevée des établissements publics de coopération intercommunale (478,78 F/habitant en 1999).

- . **les communautés d'agglomération**, nouvelle catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale qui correspond au niveau intermédiaire d'intégration, sont destinées aux zones urbaines puisqu'elles sont réservées aux groupements de plus de 50 000 habitants dont au moins une des communes, sauf s'il s'agit de la commune chef-lieu de département, doit compter plus de 15 000 habitants et a une fonction de centre par rapport aux autres.

Les communautés d'agglomération disposent de compétences obligatoires étendues : développement économique, aménagement de l'espace et transports, habitat et logement, politique de la ville. Elles doivent, en outre, exercer trois compétences parmi les cinq suivantes (eau, assainissement, environnement, équipements communautaires, voirie communautaire).

Elles disposent obligatoirement de la taxe professionnelle unique. Elles se voient attribuer une dotation moyenne de 250 francs par habitant la première année d'application de la réforme, en 2000. La progression de cette dotation dont le niveau est garanti pour les communautés d'agglomération qui se créeront avant 2005, ne pourra être inférieure à l'évolution

prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac.

. la transformation des communautés de villes et des districts , en établissements de l'une ou l'autre des catégories précitées, selon l'étendue des compétences exercées au moment de leur transformation, s'effectue dès lors que ces structures bénéficient déjà des compétences requises des catégories vers lesquelles elles souhaitent évoluer, selon des procédures spécifiques, rapides et souples, afin que celle-ci ne se traduise pas par une régression de leur niveau d'intégration intercommunale.

- **Le renforcement de l'intercommunalité en milieu rural**

. les communautés de communes correspondent au premier niveau d'intégration fiscale et de compétences et sont destinées, en l'absence de condition démographique, aux milieux faiblement urbanisés ou d'urbanisation diffuse sans que cela fasse obstacle à leur création en milieu urbain plus dense, dans une démarche progressive d'intégration intercommunale.

Les plus intégrés d'entre elles bénéficient d'une bonification de la dotation par habitant de dotation globale de fonctionnement, sous réserve de ne pas répondre aux critères de population des communautés d'agglomération.

Il s'agit des communautés de communes à taxe professionnelle unique soit comptant entre 3 500 et 50 000 habitants, soit comptant plus de 50 000 habitants et ne comprenant pas de communes de plus de 15 000 habitants.

Outre ces conditions de population, un niveau d'intégration des compétences est également requis pour pouvoir bénéficier de cette majoration. En plus des compétences obligatoires exercées par les communautés de communes à fiscalité additionnelle (le développement économique et l'aménagement de l'espace), ces communautés de communes à taxe professionnelle unique doivent adopter au moins quatre parmi les cinq groupes de compétences suivants : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, la création ou l'aménagement et l'entretien de voirie d'intérêt communautaire, le logement social et l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et des déchets assimilés.

La bonification prévue permet à ces communautés de communes à taxe professionnelle unique situées en milieu rural d'avoir une dotation égale à 175 francs en moyenne par habitant, montant nettement supérieur à la dotation par habitant actuelle des communautés de communes à taxe professionnelle unique (123,82 francs en moyenne par habitant en 1999).

. de nouvelles règles d'éligibilité à la dotation de développement rural et à la dotation globale d'équipement complètent cette bonification de la dotation globale de fonctionnement pour les EPCI existants en milieu rural.

La part de la DDR qui était réservée jusqu'à présent aux communes est supprimée au seul bénéfice des groupements de communes à fiscalité propre, exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, dont la population

regroupée n'excède pas 60 000 habitants et qui ne satisfont pas aux seuils de population nécessaires pour une transformation en communauté d'agglomération, si les deux tiers au moins des communes du groupement comptent moins de 5 000 habitants.

En outre, les groupements de communes de plus de 20 000 habitants en métropole et de plus de 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer bénéficient, à compter de 2000, de la dotation globale d'équipement à la condition que les communes membres de l'EPCI soient éligibles à cette même dotation. Cette mesure a pour objectif de renforcer l'intercommunalité en zone rurale.

- LE ROLE DU REPRESENTANT DE L'ETAT

Les objectifs poursuivis par la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et leur inscription dans la durée supposent la mise en oeuvre de moyens à la hauteur des enjeux de rationalisation et de développement de l'intercommunalité. C'est pourquoi, dans le respect de l'identité communale et dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, la loi attribue au représentant de l'Etat un rôle important dans le dispositif de rationalisation de l'intercommunalité.

Elle vous donne en premier lieu, car vous êtes garant de l'intérêt général dans le département, un pouvoir d'initiative ou de décision à différents stades du processus de création d'un établissement public de coopération intercommunale ou de mise en cohérence du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale existants. Elle vous permet d'initier les démarches intercommunales là où elles apparaissent nécessaires, d'orienter le cas échéant les démarches existantes ou encore de favoriser leur aboutissement :

- Vous voyez ainsi conforter votre pouvoir d'initiative en ce qui concerne, d'une part, la création des établissements publics de coopération intercommunale et, d'autre part, l'extension du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale existants selon la procédure de droit commun ou selon une procédure nouvelle particulière.

C'est à vous qu'il revient, lorsque le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale souhaitant se transformer en une autre catégorie de groupements ne vous paraît pas correspondre à l'étendue des compétences obligatoires et optionnelles de cette catégorie ou à l'objet communautaire lui-même (notamment au critère de solidarité), d'initier et de conduire la procédure d'extension du périmètre prévue par la loi à l'occasion de la transformation de cet établissement public, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale.

Vous pouvez également, à tout moment pendant les trois ans qui suivront la publication de la loi, puis à nouveau pendant trois ans tous les douze ans, étendre le périmètre des communautés urbaines et des communautés d'agglomération.

Toutefois, vous ne pourrez pas inclure contre son gré une commune membre d'une communauté de communes éligible à la dotation globale de fonctionnement bonifiée.

- Vous disposez par ailleurs d'un pouvoir de décision dans deux domaines :

Vous n'êtes jamais tenu, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat désormais inscrite dans la loi, de créer un établissement public de coopération intercommunale, notamment lorsque le périmètre proposé ou adopté par les collectivités territoriales ne vous paraît pas conforme à l'esprit et à la lettre ainsi qu'à l'intérêt général.

Vous pouvez autoriser le retrait d'un syndicat de communes, d'un syndicat mixte ou d'une communauté de communes, d'une commune membre qui souhaite adhérer à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, malgré le refus de l'organe délibérant de l'établissement dont la commune veut se retirer, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale.

Vous exercerez d'autant mieux ces pouvoirs que vous aurez initié une concertation avec les élus locaux. La qualité des projets d'agglomération et la solidité du pacte de coopération en dépendent et la loi vous permet de ménager les rythmes, de trouver chaque fois la solution adaptée aux situations locales.

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale doit permettre une progression de l'organisation territoriale de notre pays pour combattre la ségrégation et l'exclusion urbaine, comme pour lutter contre l'affaiblissement du tissu rural.

Elle donne aux acteurs locaux les outils institutionnels et financiers permettant de structurer le territoire autour de logiques de projets, prenant concrètement en compte les besoins et les attentes de nos concitoyens.

Il vous appartient d'expliquer à l'ensemble des élus les potentialités que recèle cette loi. Il vous revient, grâce aux moyens que vous donne la loi, d'accompagner voire d'initier, là où elle serait hésitante, l'émergence de ces nouvelles structures, communautés d'agglomération et communautés de communes à DGF bonifiée. Dans tous les cas, je vous demande de veiller à la pertinence des périmètres et de ne pas donner suite à des logiques d'aubaines éloignées de tout intérêt général.

J'attire votre attention sur le caractère très tendu des délais qui s'imposent pour la création de ces structures, dès lors que votre arrêté de création devra impérativement être pris avant le 31 décembre 1999 pour les groupements qui souhaitent fonctionner dès le 1^{er} janvier 2000. La loi prévoit en effet un certain nombre de consultations tant des communes concernées que parfois de la CDCI à l'occasion des procédures de création, de transformation, d'extension de compétences, ou d'extension de périmètre. L'ensemble de ces délais liés à ces consultations sont des délais maximum à l'issue desquels l'absence de réponse vaut soit accord s'agissant des conseils municipaux, soit avis défavorable s'agissant de la CDCI. Ils ne font pas obstacle à la possibilité de prendre les arrêtés de création ou d'extension dans des délais plus courts si l'avis de la CDCI est rendu ou si les conditions de majorité requises sont obtenues. Cette situation doit vous conduire à évaluer avec précision les délais qui seront nécessaires, compte tenu des contextes locaux, pour procéder aux créations, transformations et extensions de périmètre en application des dispositions de la présente loi. Dans certains cas, il conviendra, si vous prenez l'initiative de la création, de saisir dès la fin du mois de juillet, la CDCI, celle-ci

disposant d'un délai de deux mois pour se prononcer, délai qui s'ajoute au délai de trois mois de consultation des communes.

Plus généralement, il vous appartient de sensibiliser les élus sur les délais de mise en œuvre afin que les délibérations des collectivités et groupements concernés puissent intervenir très rapidement, dès la promulgation de la loi.

Vous voudrez bien me rendre compte régulièrement, sous le double timbre de mon cabinet et de la direction générale des collectivités locales, de la mise en œuvre de la loi et de ses difficultés.

Jean-Pierre CHEVÈNEMENT