

Ministère de l'Intérieur DGCL Guide du maire	L'intercommunalité	Date : 20/03/2001
--	---------------------------	----------------------

La France qui compte 36 779 communes pour une population de 60,2 millions d'habitants au 1^{er} janvier 1999 se distingue par un maillage communal particulièrement ancien et par l'attachement, tant des élus locaux que des citoyens, à la collectivité de base qu'est la commune.

L'intercommunalité (ou coopération intercommunale), qui a fêté ses cent dix ans le 22 mars 2000, s'est construite en fonction des nécessités du moment. D'abord conçue pour permettre aux communes de gérer ensemble des activités ou des services publics, l'intercommunalité est devenue, par la suite, un instrument de l'organisation rationnelle des territoires pour être, enfin, un outil destiné à favoriser le développement économique local et à relancer la politique d'aménagement du territoire.

Elle permet aux communes qui se regroupent au sein d'un établissement public de gérer en commun des équipements ou des services publics et/ou d'élaborer des projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme à l'échelle d'un territoire plus vaste que celui de la commune.

Les communes transfèrent aux groupements des compétences obligatoires auxquelles viennent s'ajouter des compétences optionnelles. Le transfert de compétences confère aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) le pouvoir décisionnel et le pouvoir exécutif détenu par les communes au titre des compétences transférées. Les attributions exercées par le maire en tant qu'agent de l'Etat ne peuvent, en aucun cas, faire l'objet d'un transfert.

On distingue deux formes de coopération intercommunale :

- **la forme associative** dont le financement est assuré par des contributions budgétaires et/ou fiscalisées des communes membres. Elle comprend les syndicats à vocation unique (SIVU), les syndicats à vocations multiples (SIVOM) et les syndicats mixtes ;
- **la forme fédérative** dont le financement provient des quatre taxes locales (*taxe professionnelle, d'habitation, sur le foncier bâti et sur le foncier non bâti*). Elle regroupe les districts, les communautés urbaines, les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), les communautés de communes, les communautés de villes auxquels sont venus s'ajouter les communautés d'agglomération créées par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 qui prévoit, par ailleurs, **la disparition des districts et des communautés de villes et leur transformation en une autre catégorie d'EPCI à la date du 1^{er} janvier 2002 au plus tard.**

Constatant que le succès de l'intercommunalité masquait certains déséquilibres géographiques, démographiques et fiscaux, que le tassement de la création des EPCI perdurait, que l'architecture de la coopération intercommunale était devenue extrêmement complexe et que la taxe professionnelle unique n'avait pas rencontré le succès espéré, il a été proposé fin 1998 de simplifier et de renforcer le dispositif existant.

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

La loi du 12 juillet 1999 modifie profondément le dispositif de l'intercommunalité et s'inscrit dans le prolongement des lois fondatrices de la décentralisation. Respectueuse du principe de la libre administration des collectivités locales elle n'impose pas une formule de coopération plutôt qu'une autre, ne remet pas en cause l'institution communale, base de l'exercice des compétences décentralisées, ni la formule associative. Par ailleurs, elle promeut une intercommunalité rationalisée en unissant les collectivités par maillage ce qui exclut toute tutelle d'une collectivité sur une autre.

Elle propose à l'ensemble des communes des instruments efficaces permettant un exercice intégré des compétences dont la mise en œuvre est essentielle pour assurer un développement équilibré à l'échelle des territoires en :

- offrant un nouveau statut de l'intercommunalité à fiscalité propre qui repose sur trois structures (au lieu de cinq auparavant) : **la communauté de communes, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine** afin de faciliter la reconnaissance du milieu urbain et de relancer le milieu rural ;
- approfondissant la solidarité financière ;
- apportant des règles de fonctionnement unifiées dans un souci de transparence.

Tout juste dix-huit mois après la promulgation de la loi de juillet 1999, on assiste à un développement spectaculaire de l'intercommunalité tant dans le milieu urbain et périurbain que dans le milieu rural. Le succès des nouvelles dispositions en matière de coopération intercommunale démontre d'une part, la capacité des élus locaux à se regrouper pour l'exercice de leurs compétences sur la base de projets communs en faveur du développement local et de l'aménagement du territoire et, d'autre part, la nécessité qu'il y avait à prendre en considération les problèmes de la concentration de la population en zone urbaine et périurbaine et ceux de la dévitalisation des zones rurales isolées, d'autre part. Les données statistiques arrêtées au 1^{er} janvier 2001 sont les suivantes :

Communautés d'agglomération

	Etat au 01.01.2000 (*)	Extension en 2000	Création en 2000	Total au 01.01.2001
Création ex nihilo	6		14	20
Transformation	44		26	70
Dont :				
CC	25		15	
District	15		9	
CV	4		1	
SAN			1	
Extension		4		
TOTAUX	50		40	90

Communes regroupées en communautés d'agglomération

	Etat au 01.01.2000 (*)	Extension en 2000	Création en 2000	Total au 01.01.2001
Création ex nihilo	49		173	222
Transformation	707		485	1 192
Extension		21		21
TOTAUX	756	21	658	1 435

Population regroupée dans les communautés d'agglomération

	Etat au 01.01.2000 (*)	Extension en 2000	Création en 2000	Total au 01.01.2001
Création ex nihilo	730 103		1 617 368	2 347 471
Transformation	5 262 082		3 841 256	9 103 338
Extension		35 211		35 211
TOTAUX	5 992 185	35 211	5 458 624	11 486 020

(*) en 1999.

Situation de l'intercommunalité fédérative

	31 décembre 1998	31 décembre 1999	31 décembre 2000
Communautés urbaines	12	12	14
Habitants	4 638 748	4 638 748	6 194 618
Communautés de villes	5	1	0
Habitants	356 420	57 686	0
Nombre de communautés d'agglomération	0	50	90
Habitants	0	5 992 185	11 486 020
TOTAUX	17	73	104

	4 987 005	10 688 619	17 680 638
--	-----------	------------	-------------------

Structures du nouveau paysage intercommunal à fiscalité propre

L'architecture du nouveau paysage intercommunal à fiscalité propre repose, désormais, sur trois structures : les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Les principales caractéristiques de ces structures sont données dans le tableau ci-après :

Communauté de communes	Communauté d'agglomération	Communauté urbaine
♦ C'est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. <i>Remarque : cette condition n'est pas exigée pour les communautés de communes existant à la date de la publication de la loi du 12.07.1999 ou issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de villes en application de cette même loi (art. 51 et 56).</i>	♦ C'est un EPCI regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département.	♦ C'est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants. <i>Remarque : ces conditions ne sont pas exigées pour les communautés existant à la publication de la loi précitée [Arras, Bordeaux, Brest, Cherbourg, Dunkerque, Grand Alençon, Le-Creusot-Monceau-les-Mines, Le Mans, Lille, Lyon, Nancy, Strasbourg.</i>
♦ Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.	♦ Comme ci-contre.	♦ Comme ci-contre.
♦ Elle est créée par arrêté préfectoral à l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux ou à l'initiative du préfet après avis de la commission départementale de coopération intercommunale.	♦ Comme ci-contre.	♦ Comme ci-contre.
♦ Ses compétences lui sont transférées par les communes membres. Les communes doivent préciser, au moment de la création de la communauté, la ligne de partage dans chaque domaine entre les compétences communautaires et les compétences	♦ Comme ci-contre.	♦ Comme ci-contre.

Communauté de communes	Communauté d'agglomération	Communauté urbaine
communales.		
♦ Elle est administrée par un conseil de la communauté (organe délibérant) composé d'élus des communes membres et par un président (organe exécutif) élu par le conseil en son sein.	♦ Comme ci-contre.	♦ Comme ci-contre.
♦ Elle exerce des compétences obligatoires en matière : - d'aménagement de l'espace ; ♦ d'actions de développement économique.	♦ Elle exerce des compétences obligatoires en matière : - de développement économique (création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire et aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire) ; - d'aménagement de l'espace communautaire (schéma directeur et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi) ; - d'équilibre social de l'habitat (programme local de l'habitat : politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier d'intérêt	♦ Elle exerce des compétences obligatoires en matière : - de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire : . création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire, et aéroportuaire ; . actions de développement économique ; . construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements, ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ; . lycées et collèges dans les conditions fixées au chapitre 1^{er} de la section II de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; - d'aménagement de l'espace communautaire : . schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur, plans locaux d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement

Communauté de communes	Communauté d'agglomération	Communauté urbaine
	communautaire) ; ♦ de politique de la ville dans la communauté (dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance).	concerté d'intérêt communautaire , et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire ; . organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi ; création ou aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parc de stationnement ; . prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du Code de l'urbanisme ; - en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : . programme local de l'habitat ; . politique du logement d'intérêt communautaire ; aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ; . opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire ; - en matière de politique de la ville dans la communauté : . dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et

Communauté de communes	Communauté d'agglomération	Communauté urbaine
		sociale ; . dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; - en matière de gestion des services d'intérêt collectif ; . assainissement et eau ; . création et extension des cimetières créés, crématoriums ; . abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ; . services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre III du livre IV de la première partie ; - en matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie : . élimination des déchets des ménages et déchets assimilés ; . lutte contre la pollution de l'air ; ♦ . lutte contre les nuisances sonores.
♦ Elle exerce des compétences optionnelles relevant au moins d'un des quatre blocs de compétences suivants : protection et mise en valeur de l'environnement ; . politique du logement et du cadre de vie ; . création, aménagement et entretien de la voirie ; ♦ . construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipement de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.	♦ Elle exerce des compétences optionnelles relevant au moins de trois des cinq blocs de compétences suivants : . création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; . création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; . assainissement ; . eau ; . protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages	♦ Elle n'exerce pas de compétences optionnelles.

Communauté de communes	Communauté d'agglomération	Communauté urbaine
	et assimilés (ou traitement et opérations connexes seulement) ; . construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.	
Les communes peuvent décider de transférer à la communauté d'autres compétences que celles mentionnées ci-dessus. Ce transfert est opéré par délibérations des conseils municipaux dans les conditions de majorité qualifiée prévues pour la création.	Comme ci-contre.	- Comme ci-contre. - Une communauté existant avant la publication de la loi et remplissant les conditions requises peut voir ses compétences élargies à l'ensemble de celles du nouveau régime après délibération concordante de son conseil à la majorité simple et d'au moins la ½ des communes membres représentant plus de la ½ de la population totale de la communauté. Cette décision emporte perception de la taxe professionnelle unique.
- Les recettes de la communauté comprennent : . des ressources fiscales : taxes foncières, taxe d'habitation et taxe professionnelle ou le cas échéant la taxe professionnelle de zone ou la taxe professionnelle unique, des taxes diverses selon la nature des compétences transférées ; . des ressources diverses : - dotation globale de fonctionnement (DGF), subventions de l'Etat, et des collectivités territoriales, revenus des biens meubles et immeubles de la communauté, etc.	Les recettes de la communauté comprennent : . des ressources fiscales : taxe professionnelle unique, en complément de cette taxe s'ajoute une fiscalité additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, etc. ; . des ressources diverses : comme ci-contre.	- Les recettes de la communauté comprennent : . des ressources fiscales : soit de plein droit ou après option : le produit de la taxe professionnelle unique, en complément de cette taxe s'ajoute une fiscalité additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières, soit le produit des impôts directs : taxes foncières, taxe d'habitation et taxe professionnelle et le cas échéant la taxe professionnelle de zone ; etc. des ressources diverses : comme ci-contre.
Le périmètre de la communauté peut être étendu par accord entre les communes et la communauté.	Comme ci-contre.	Comme ci-contre.
La communauté est dissoute de plein droit à l'expiration de la durée fixée	La communauté est dissoute par décret en conseil d'Etat sur la	La communauté est dissoute par décret en conseil des ministres sur la

Communauté de communes	Communauté d'agglomération	Communauté urbaine
dans la décision institutive, soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés.	demande de conseils municipaux des communes membres (2/3 au moins de ceux-ci représentant plus de la moitié de la population concernée ou l'inverse.	demande des conseils municipaux des communes membres (comme ci-contre) par un vote des 2/3 au moins des conseils municipaux intéressés représentant les 2/3 de la population, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée.
♦ La communauté peut être dissoute par arrêté du préfet (*) sur demande de la majorité des conseils municipaux ou d'office par décret rendu sur l'avis conforme du conseil général et du conseil d'Etat.		

(*) ou des préfets concernés.

Transformation de certains EPCI

La loi précitée prévoit que la transformation des districts et des communautés de villes doit impérativement intervenir dans un délai qui expire le 1^{er} janvier 2002.

Les districts et communautés qui, à cette date, n'auront pas choisi de se transformer en une autre catégorie d'EPCI (communauté de communes, communauté d'agglomération ou communauté urbaine selon le cas) seront automatiquement transformés en communauté de communes.

S'agissant des syndicats d'agglomération nouvelles, la transformation en communauté d'agglomération ne peut intervenir que dans les six mois suivant la publication du décret déclarant les opérations d'aménagement terminées.

Le régime fiscal des EPCI

Les **communautés de communes** perçoivent les taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. Elles peuvent instituer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. D'autre part, elles peuvent instituer une taxe professionnelle de zone lorsque, créées ou issues de la transformation d'un EPCI à compter de la publication de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, leur population est inférieure à 50 000 habitants, ou lorsque leur population est supérieure à 50 000 habitants mais celle de la ou des communes centres est inférieure à 15 000 habitants.

Elles peuvent opter pour la taxe professionnelle de zone. Toutefois, la taxe professionnelle unique est applicable de plein droit aux communautés de villes qui se transforment en communautés de communes, aux districts qui percevaient la taxe professionnelle unique et qui se transforment en communautés de communes et aux communautés de communes de plus de 500 000 habitants à compter du 1^{er} janvier 2002.

Le cas échéant, une fiscalité additionnelle aux impôts ménages communaux peut être perçue en complément de la taxe professionnelle unique.

Les **communautés d'agglomération** perçoivent la taxe professionnelle unique, le cas échéant en complément une fiscalité additionnelle aux impôts ménages communaux, les recettes fiscales correspondant aux compétences qui leur sont transférées : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de balayage, la taxe de séjour, la taxe sur la publicité, la taxe sur les fournitures d'électricité.

Les **communautés urbaines** existant à la date de la publication de la loi du 12 juillet 1999 peuvent percevoir les quatre taxes locales et le cas échéant une taxe professionnelle de zone. Elles peuvent décider de percevoir la taxe professionnelle unique. A compter du 1^{er} janvier 2002, elles perçoivent la taxe professionnelle unique de plein droit.

Ministère de l'Intérieur DGCL Guide du maire	L'intercommunalité	Date : 20/03/2001
---	---------------------------	----------------------

Dans tous les cas une communauté urbaine peut percevoir une fiscalité sur les impôts ménages en complément de la taxe professionnelle unique, ainsi que, le cas échéant, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe de balayage.