



Chambre régionale des comptes  
du Nord-Pas-de-Calais

Le président de section,  
Paul Hernu

CONGRES DES MAIRES DU NORD  
LE 5 JUIN 2008

L'intercommunalité



① - **La clarification de la carte intercommunale**

• Depuis la loi du 12 juillet 1999 dite de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale, la carte intercommunale, au niveau national, s'est clarifiée :

	1 <sup>er</sup> janvier 1999	1 <sup>er</sup> janvier 2008
• Communautés urbaines	12	14
• Communautés d'agglomération	-	171
• Syndicats d'agglomération nouvelle	9	5
• Communautés de communes	1 652	2 393
• Syndicats	18 504	16 133
Dont :		
• SIVU	14 885	11 739
• SIVOM	2 165	1 451
• Syndicats mixtes	1 454	2 943
<b>TOTAL du nombre d'EPCI</b>	<b>20 177</b>	<b>18 716</b>

• Globalement, pour l'ensemble national, le nombre d'EPCI a donc diminué de 1 455 unités depuis la publication de la loi de 1999.

- Toutefois, si l'on ajoute le nombre de communes (36 783 au 1<sup>er</sup> janvier 2008), la France se trouve encore dotée de 55 500 structures d'actions locales (sans compter les CCAS et CDE), soit une structure pour un peu plus de 1 000 habitants, ce qui constitue bien une exception française en Europe.

- Pour la Région Nord – Pas-de-Calais, l'évolution a été la suivante (sur la période 2000 à 2006 pour laquelle les données sont disponibles).

	1 <sup>er</sup> janvier 2000	1 <sup>er</sup> janvier 2006	Evolution
• Syndicats	552	490	- 62
Dont			
SIVU et SIVOM	507	397	- 110
Syndicats mixtes	45	93	+ 48
• Districts ou communautés	94	96	+ 2
<b>TOTAL d'EPCI</b>	<b>646</b>	<b>586</b>	<b>- 60</b>

- Il y a donc eu un effort sérieux de clarification de la carte intercommunale dans la Région, par la diminution sensible du nombre de SIVU/SIVOM (- 110). Globalement le taux de structures d'actions locales, rapportant le nombre de communes et d'EPCI (2 131) au nombre d'habitants, avec une structure pour 1 900 habitants environ, s'y trouve inférieur au taux national. Toutefois, ce taux reste intrinsèquement élevé, particulièrement dans certains arrondissements (à l'exception de ceux de Lille, de Lens et de Béthune) où le nombre de syndicats subsistant après la constitution des communautés ne garantit pas l'absence de superposition des compétences avec celles-ci. Il n'est pas sûr, d'autre part, que la taille des communautés de communes, regroupant, en moyenne, 13 182 habitants dans le Nord et 12 473 habitants dans le Pas-de-Calais, leur procure l'échelle suffisante pour conduire de véritables projets d'aménagement et de développement de leur territoire et pour gérer leurs services avec le meilleur rapport qualité/prix. Dans le cadre des schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité, il semble ne faire aucun doute qu'un effort reste à faire dans la Région pour augmenter la taille ou le périmètre des communautés à fiscalité propre et pour réduire le nombre de syndicats dont les compétences se superposent avec celles des communautés.

## ② - **L'exercice effectif par les communautés des compétences transférées, après partage de ces compétences**

- La première condition de l'effectivité de l'exercice des compétences est qu'elles aient donné lieu, au plus tard le 18 août 2006, à la définition de l'intérêt communautaire, c'est-à-dire, lorsque le CGCT le prévoit, à un partage clair de certaines compétences entre la communauté et les communes-membres. Ce type de partage permet de respecter le double principe de spécialité et d'exclusivité qui, sauf exception (fonds de concours), continue à s'appliquer aux relations entre les communes-membres et la communauté. Cette dernière ne peut exercer (et financer) que les compétences qui lui ont été transférées et, à l'inverse, les communes-membres ne peuvent plus exercer lesdites compétences, directement ou par l'entremise d'un syndicat.

- La clarté du partage des compétences est une des conditions essentielles de l'effectivité de leur exercice par la communauté. Cette effectivité n'est pas toujours à l'œuvre, notamment en matière d'élimination des déchets ménagers, d'urbanisme, de transport, voire de subvention aux associations.

- Les communautés qui n'exercent pas les compétences qui leur sont transférées exposent leurs communes-membres à des risques juridiques et s'exposent elles-mêmes à des risques financiers, notamment celui de ne pouvoir redéfinir leur redistribution financière aux communes-membres le jour où elles devront prendre en charge effectivement lesdites compétences.



### ③ - **Les relations fiscales et financières entre les communautés et les communes-membres**

Ces relations sont marquées par :

- la liaison de l'évolution des taux d'imposition (augmentation du taux de TP limitée à une fois et demie l'augmentation des taux communaux selon l'article 1 636 B sexies I-4 du CGI) ;
- des flux de redistribution financière allant surtout dans le sens des communautés vers les communes-membres (attributions de compensation, dotations de solidarité communautaire et fonds de concours) et, par exception, dans l'autre sens (fonds de concours).

Elles supposent des liens de coordination quant à l'évolution des taux d'imposition, non seulement pour une juste appréciation de la marge de manœuvre fiscale de part et d'autre, mais aussi pour une vision plus juste de la pression fiscale consolidée exercée sur le contribuable communautaire, en cas de fiscalité additionnelle ou de fiscalité mixte.

Au regard de l'interdépendance fiscale et financière de la communauté et des communes-membres, une stratégie coordonnée de même nature et à moyen terme devrait être définie de part et d'autre et mise en œuvre lors des débats d'orientation budgétaire précédant le vote annuel des budgets primitifs.



#### **④ - Les transferts de patrimoine devant accompagner les transferts de compétences**

- Les transferts d'immobilisations s'opèrent selon deux modalités : la mise à disposition conformément aux articles L. 1321-1 et suivants du CGCT, ou la cession en pleine propriété, notamment lorsque l'immobilisation cédée est destinée à être revendue par la communauté (zones d'activités...).

- Le régime de la mise à disposition suppose un respect vigoureux des procédures comptables de transfert d'immobilisations (ainsi que des emprunts et subventions qui les ont financées) pour que chaque collectivité, de part et d'autre, puisse avoir une vision claire de son patrimoine, ainsi que des bases comptables devant servir à l'établissement de leurs relations financières, à travers les charges transférées et les attributions de compensation.

- La description comptable des transferts de patrimoine doit intervenir dans la comptabilité patrimoniale des communes-membres, aussi bien à l'actif (immobilisations transférées suivies à un compte 24) qu'au passif pour les transferts d'emprunt (débit compte 16) ou de subventions (débit du compte 13). Les valeurs comptables transférées doivent être cohérentes entre les comptabilités patrimoniales des communes-membres et de la communauté (celle-ci distingue les immobilisations transférées à un compte 217). L'effectivité des transferts comptables de patrimoine et la cohérence de leur valorisation permettent aussi à la communauté de disposer de bases comptables précises pour le calcul de ses amortissements et du coût complet de ses interventions.



#### **⑤ - La redistribution financière par les communautés, en faveur des communes-membres**

- Cette redistribution comporte trois formes principales : les attributions de compensation, les dotations de solidarité communautaires et les fonds de concours.

- Une partie de cette redistribution financière, considérée comme des dépenses de transfert, vient en diminution du coefficient d'intégration fiscale de la communauté pour calculer la dotation globale de fonctionnement à laquelle elle a droit.

- Jusqu'en 2004 inclus, la totalité des AC, DSC et fonds de concours était considérée comme dépenses de transferts déductibles du CIF pour le calcul de la DGF des communautés à TPU, sous réserve d'un lissage sur 10 ans jusqu'en 2009. A compter de 2005, seules les AC à 100 % et les DSC à 50 % demeurent déductibles du CIF, celui-ci n'étant pris en compte à 100 % qu'en 2009. Malgré la diminution de l'impact de la redistribution financière sur le montant de la DGF des communautés à TPU, celles-ci doivent demeurer vigilantes sur le volume de ladite redistribution afin de ne pas peser sur leurs marges de manœuvre financières à venir, compte-tenu de la montée en charge de leurs propres dépenses et des incertitudes affectant le produit de TPU, tant en bases (plafonnement de la taxe à 3,50 % de la valeur ajoutée de chaque entreprise, avec un « ticket modérateur » restant à la charge de la communauté) qu'en taux (évolution contrainte par l'évolution des taux d'imposition communaux).

- Cette vigilance de la communauté à TPU suppose d'abord une certaine rigueur dans l'évaluation des charges transférées, conforme à la procédure et aux méthodes de valorisation fixées par l'article 1 609 nonies C du CGI, pour se rapprocher le plus près possible de l'application du principe de neutralité financière des charges transférées, celles-ci devant venir en déduction du montant des attributions de compensation. Le principe est celui de la fixité dans le temps du montant des charges transférées, à périmètre constant des compétences transférées. Pour rééquilibrer leurs relations financières avec leurs communes-membres, les communautés à TPU ont eu la possibilité, par l'article 183 de la loi du 13 août 2004, de demander à leurs conseils municipaux de modifier, au plus tard le 16 août 2006, le calcul des attributions de compensation en appliquant notamment la méthode de calcul des charges transférées (coût moyen annualisé des dépenses liées à des équipements) introduite par l'article précité au niveau du § IV de l'article 1 609 nonies C du CGI. Par la suite, les communautés à TPU conservent à leur disposition deux procédures d'évaluation des charges transférées, tenant compte, dans les deux cas, du rapport de la commission locale ad'hoc : soit par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux lorsqu'il est choisi de suivre la méthode d'évaluation prévue par le § IV de l'article 1 609 nonies C du CGI, soit à l'unanimité du conseil communautaire lorsqu'est choisie une évaluation libre ne tenant pas forcément compte de la méthode précitée. Dans ces deux cas, la communauté doit garder pour objectif de se rapprocher le plus possible de l'application du principe précité de neutralité financière des transferts.

La vigilance des communautés à TPU, nécessaire à la préservation de leurs marges de manœuvre financières, doit également s'appliquer à la fixation de l'enveloppe globale de DSC à répartir entre les communes-membres et au respect des critères prioritaires de répartition prévus par le § VI de l'article 1 609 nonies C du CGI, critères tenant compte de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier de la commune ou du revenu par habitant de la commune. Les DSC doivent être la manifestation directe, sur la plan financier, de la création d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et de conduire ensemble un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace, principe fondateur applicable à l'ensemble des communautés à fiscalité propre, qu'il s'agisse des communautés de communes (article L. 5 214-1 du CGCT), des communautés urbaines (L. 5 215-1) ou des communautés d'agglomération (L. 5 216-1).

- Enfin le ciblage des fonds de concours sur le financement des équipements communaux les plus importants, en appliquant les critères de rationalité économique et d'équilibre financier à ces équipements, doit également contribuer à la préservation des marges de manœuvre financières de la communauté.



## ⑥ - La maîtrise des dépenses de fonctionnement sur le territoire communautaire par la mutualisation des services

- Des économies d'échelle, voire la suppression des « doublons » dans l'emploi des moyens, peuvent être obtenues, en cas de partage des compétences, par la mutualisation des services. Cette dernière a été introduite dans le CGCT (L. 5 211-4-1) par la loi du 13 août 2004, dès lors qu'elle présente « un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ». Cette mutualisation s'opère par la voie de conventions de mise à disposition (un modèle de ces conventions a été diffusé en 2006 par la DGCL) des services, soit des communes vers la communauté, soit de la communauté vers les communes. La mutualisation peut également s'opérer par la voie d'une gestion unifiée du personnel de la communauté et des communes-membres.

- Il est souhaitable que les conventions de mise à disposition prévoient le remboursement, par la collectivité bénéficiaire, des charges générées par la mise à disposition des moyens, ce qui suppose la possibilité d'individualiser et d'évaluer le coût complet de ces moyens en termes de comptabilité analytique.

- Par lettre du 27 juin 2007, la commission européenne a adressé à la France un avis motivé estimant que ce régime de mise à disposition de moyens devait être assimilé à une prestation de services relevant des directives 2004/17 et 2004/18/CE relatives aux procédures de passation des marchés publics. Le gouvernement a répondu à la commission, le 30 août 2007, qu'il ne s'agissait pas d'une intervention en qualité de prestataire de service, mais d'un mode d'organisation interne de l'administration locale visant l'optimisation de la mise en œuvre des transferts de compétences au profit des organismes de coopération locale. Il a ajouté que la remise en cause de la mutualisation des moyens intercommunaux, sous le régime de la mise à disposition, affecterait profondément l'équilibre institutionnel de l'intercommunalité en France et, partant, d'un des axes majeurs de la politique d'organisation et d'aménagement du territoire depuis trois décennies.



## ⑦ - L'organisation et le financement du service d'élimination des déchets ménagers

- La loi du 12 juillet 1989 a rationalisé les périmètres d'organisation de ce service à l'échelon intercommunal et clarifié les conditions de son financement.

- Aux termes de l'article L. 2 224-13 du CGCT, le transfert « en cascade » de la compétence est autorisé. Ainsi, les communes peuvent transférer à une communauté, soit la totalité de la compétence de collecte et de traitement, soit uniquement le traitement et conserver la collecte. Ce n'est que dans le cas où la communauté se voit transférer la totalité de la compétence, qu'elle peut, à son tour, transférer à un syndicat mixte, l'ensemble de la compétence, ou seulement la partie relative au traitement.

- Toute commune ou tout EPCI qui s'est dessaisi de l'ensemble de la compétence ne peut plus, en règle générale, percevoir la TEOM ou la REOM. En revanche, la commune ou l'EPCI qui conserve la collecte et ne transfère que le traitement est seul à même d'instituer la TEOM ou la REOM.

- L'article 109 de la loi de finances de 2002 a institué un régime dérogatoire à cette organisation du financement. Ainsi, une communauté, dotée de la compétence collecte et traitement, qui adhère à un syndicat mixte à qui elle transfère la totalité de la compétence, peut percevoir la taxe ou la redevance en lieu et place du syndicat mixte avec l'avantage qu'elle peut en retirer pour le calcul de son CIF et de sa DGF.

- L'article 101 de la loi de finances pour 2005 a également instauré un régime transitoire pour l'établissement des taux de TEOM. Ainsi, les EPCI peuvent définir des zones de perception sur lesquelles ils votent des taux différents fixés en tenant compte de l'importance du service rendu. Le périmètre de chaque zone peut être infra-communal. Les taux de TEOM doivent converger sur une période qui ne peut excéder 10 ans.

