

Le Conseil,

Vu le rapport du 27 juin 2000, par lequel monsieur le président :

A - Expose ce qui suit :

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, vient sensiblement modifier, trente ans après la loi instituant les Communautés urbaines, le champ d'action et l'environnement financier de ces institutions. Parmi ces évolutions, le passage à la taxe professionnelle unique (TPU) est fortement stimulé par le législateur ; l'élargissement des compétences est facilité.

- LA TAXE PROFESSIONNELLE UNIQUE -

La principale caractéristique de la TPU est la spécialisation de l'impôt : la taxe professionnelle revient au seul groupement, les impôts ménages étant perçus par les Communes. Les parts départementale et régionale de la fiscalité ne sont pas concernées par la TPU.

La loi autorise les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à recourir aux impôts ménages, en sus de la taxe professionnelle unique. Leur instauration se traduira nécessairement par une hausse de la pression fiscale. Nous pourrions affirmer, dès à présent, que la Communauté urbaine exclut le recours aux impôts ménages.

Les avantages de la TPU sont nombreux. Elle permet, notamment, aux communes membres :

- d'éviter la concurrence fiscale à l'intérieur du territoire communautaire et de promouvoir une répartition optimale de l'activité économique,
- de mutualiser les risques de pertes de ressources de taxe professionnelle, en les faisant porter par la Communauté. Les disparitions ou délocalisations d'entreprises sont ainsi plus facilement supportables,
- d'affirmer un principe de solidarité entre elles, grâce à une meilleure répartition des ressources,
- de conforter l'attractivité du territoire communautaire pour les entreprises envisageant de s'y implanter,
- d'accroître, au profit des contribuables, la lisibilité des prélèvements fiscaux perçus par les différentes collectivités.

Exposer ces avantages ne doit pas conduire à occulter les difficultés qui découleront de la mise en œuvre de la TPU :

- certaines Communes, actuellement favorisées du point de vue de la taxe professionnelle, perdront le bénéfice de la croissance des bases de cet impôt sur leur territoire,
- d'autres Communes, dont les bases des impôts ménages n'évolueront que faiblement, voire régresseront, pourront même subir un recul de leur produit fiscal,
- la Communauté urbaine ne bénéficiera plus de la croissance du produit des impôts ménages ; celle-ci reviendra aux Communes mais sans qu'il soit possible de la diriger. La capacité de péréquation de la Communauté s'en trouvera réduite.

Dans chaque cas, la Communauté urbaine aménagera les évolutions en utilisant les marges de manœuvre laissées par le législateur aux organes délibérants des EPCI : définition de la structure de la dotation de solidarité communautaire (DSC), choix de la durée d'harmonisation des taux de taxe professionnelle.

La loi prévoit que cette durée est comprise entre un an (application immédiate du taux unique) et douze ans. Cette période de transition permet d'atténuer les effets de la hausse des taux pour les entreprises localisées dans les communes où ces taux sont actuellement faibles.

Les écarts de taux observés dans la Communauté urbaine invitent à une harmonisation sur six ans, soit la durée d'un mandat municipal.

Pour garantir la neutralité fiscale du passage en TPU, le législateur a prévu la mise en place d'une attribution de compensation. Celle-ci garantit indéfiniment aux Communes, comme à la Communauté urbaine, le niveau de ressources fiscales constaté au titre de la dernière année de la fiscalité additionnelle.

En plus de cette attribution de compensation, qui ne donnera lieu qu'à des ajustements techniques (particulièrement la prise en compte des rôles supplémentaires) et ne sera pas indexée, conformément à la loi, il convient de prévoir le contenu de la dotation de solidarité communautaire, qui permet d'assurer la péréquation des ressources tout en limitant les difficultés liées à la mise en place de la TPU.

- LA DOTATION DE SOLIDARITE COMMUNAUTAIRE -

La DSC sera ainsi constituée de plusieurs parts :

*** fraction solidarité intercommunale :**

cette fraction sera le prolongement de la dotation de solidarité instituée en faveur des Communes les moins favorisées de l'agglomération en 1996.

Dans les propositions destinées à préparer la décision du conseil de Communauté, la commission spéciale prévue au paragraphe 7, devra se prononcer sur la prise en compte de nouveaux éléments : prise en considération de l'ensemble des ressources de la Commune (DGF...), logement social, dispositif de sortie de la dotation, pression fiscale de la Commune, plafonnement de la dotation en pourcentage du produit fiscal communal ;

*** fraction activités industrielles :**

cette fraction permettra d'intéresser les Communes à l'implantation d'activités susceptibles de générer des nuisances sur leur territoire.

A partir de simulations, la commission spéciale sera chargée d'affiner les conditions d'attribution de cette fraction. Une étude multicritères permettra à la commission de proposer une définition précise de cette notion. Elle pourra, notamment, prendre en considération le bruit, les odeurs, la poussière, la fumée, la localisation par rapport aux zones d'habitation ou d'équipements publics, la rotation des poids lourds. Il conviendra également de préciser la notion de périmètre de nuisances ;

*** fraction garantie de croissance :**

cette fraction sera définie, notamment, en fonction de la croissance du produit de taxe professionnelle perçu par la Communauté. La perte de la taxe professionnelle ne devant pas entraîner pour une Commune la disparition de l'évolution de ses ressources fiscales, la fraction "garantie de croissance" donne à toutes les Communes l'assurance d'une progression minimale de celles-ci.

Cette fraction sera versée en tenant compte des marges de produit de taxe professionnelles dégagées après versement de la fraction "activités industrielles" et éventuellement de la fraction "solidarité intercommunale".

A partir de simulations, la commission spéciale sera chargée de proposer le pourcentage de croissance garantie aux Communes au travers de cette fraction.

- LA COMMISSION SPECIALE -

Une commission spéciale sera composée de trente (30) représentants communautaires. Elle pourra se faire assister en tant que de besoin de représentants des Communes. Organe consultatif, statuant à la majorité absolue de ses membres, elle sera composée sur la base d'une représentation à la proportionnelle des groupes politiques à l'assemblée communautaire.

Les objectifs fixés à la commission spéciale sont les suivants :

- proposer les conditions de mise en place de la taxe professionnelle unique et les modalités de calcul des différentes fractions de la DSC, conformément aux dispositions ci-dessus. Elle devra, en particulier, garantir la neutralité fiscale du passage en TPU, en tenant compte des politiques d'abattement existantes ;

- proposer une définition de la notion d'intérêt communautaire et une première liste de compétences d'intérêt communautaires susceptibles d'être transférées à la Communauté urbaine. La commission spéciale devra, en

autre, distinguer dans cette liste les compétences dont l'exercice doit faire l'objet d'une codécision avec les Communes concernées ;

- proposer les modalités d'exercice partagé des compétences entre la Communauté, d'une part, une Commune ou plusieurs Communes associées, d'autre part.

La commission spéciale est présidée de droit par le président de la Communauté urbaine ou par son représentant. Elle comprend des membres titulaires et des membres suppléants. En cas d'absence, chaque titulaire veille à ce qu'un membre suppléant le remplace. Les membres suppléants assistent à la commission uniquement en cas d'absence des membres titulaires.

Le président organise le travail de la commission. Il peut convoquer soit à son initiative, soit à la demande de la commission, toute personne qu'il lui paraît utile de consulter et, en particulier, les élus municipaux concernés par les affaires évoquées.

A l'issue de ses travaux, la commission spéciale soumettra au bureau un rapport, qui sera ensuite soumis à l'approbation du conseil de Communauté.

Les pouvoirs conférés à la commission spéciale pour mener ses travaux prendront fin lors du renouvellement général du conseil de Communauté.

- LES COMPETENCES -

Outre les aspects financiers et fiscaux, la loi ouvre de nouvelles perspectives dans l'évolution des compétences.

Si les communautés urbaines demeurent la forme la plus achevée de la coopération intercommunale, elle ne sont toujours pas considérées comme des collectivités locales de plein exercice, leurs compétences étant limitativement énumérées par la loi. Les compétences actuelles de la communauté urbaine de Lyon découlent largement des dispositions de la loi de 1966 relative aux Communautés urbaines ; la loi du 12 juillet 1999 précise et complète les dispositions précédentes. Le régime de compétences élargies est de plein droit celui des Communautés urbaines nouvellement créées.

Pour les plus grandes des Communautés urbaines existantes (dont celle de Lyon), la loi prévoit -article L 5 215-20-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)- la possibilité d'opter pour ce régime de compétences élargies, moyennant un vote favorable du conseil de Communauté et de la majorité des conseils municipaux (50 % des conseils municipaux des Communes comptant 50 % de la population de la Communauté).

Ainsi, les compétences que la communauté urbaine de Lyon exercera sont les suivantes (article 5 de la loi du 12 juillet 1999).

1° - en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

a) - création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire,

b) - actions de développement économique,

c) - construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socioéducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire,

d) - lycées et collèges dans les conditions fixées au chapitre 1er de la section 2 du titre 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 de compétences entre les Communes, les Départements, les Régions et l'Etat ;

2° - en matière d'aménagement de l'espace communautaire :

a) - schéma directeur et schéma de secteur ; plan d'occupation des sols et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; et, après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire,

b) - 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 ; parcs de stationnement,

c) - prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;

3° - en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

- a) - programme local de l'habitat,
- b) - politique du logement d'intérêt communautaire ; politique du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire,
- c) - opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire ;

4° - en matière de politique de la ville dans la Communauté :

- a) - dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale,
- b) - dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

5° - en matière de gestion des services d'intérêt collectif :

- a) - assainissement et eau,
- b) - création et extension des cimetières créés, crématoriums,
- c) - abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national,
- d) - services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;

6° - en matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

- a) - élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés,
- b) - lutte contre la pollution de l'air,
- c) - lutte contre les nuisances sonores.

Par rapport au régime de compétences actuellement en vigueur, les principales nouveautés introduites par la loi du 12 juillet 1999 sont les suivantes :

* en matière de développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

- la construction ou l'aménagement, l'entretien, la gestion et l'animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socioéducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;

* en matière d'aménagement de l'espace communautaire :

- l'organisation des transports urbains ;

* en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

- la politique du logement d'intérêt communautaire ; la politique du logement social, l'action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire,
- les opérations programmées d'amélioration de l'habitat ;

* sur la politique de la ville dans la communauté :

- les dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale,

- les dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

* sur la protection et mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie :

- la lutte contre la pollution de l'air,
- la lutte contre les nuisances sonores.

La commission spéciale sera chargée de déterminer les conditions dans lesquelles des compétences facultatives pourraient être ajoutées, particulièrement en matière de construction et gestion d'équipements d'accueil pour les gens du voyage, de construction et gestion d'équipements d'accueil de manifestations à caractère économique et de congrès, de participation à la construction et à l'aménagement d'établissements d'enseignement supérieur, de recherche, et de formation professionnelle quand l'établissement est d'intérêt communautaire.

Depuis sa création, la communauté urbaine de Lyon a progressivement été amenée à étendre ses domaines d'intervention en pratiquant une lecture extensive de la loi. La communauté urbaine de Lyon exerce, aujourd'hui, une compétence reconnue dans des domaines tels que la politique du logement, la politique de la ville, de l'écologie urbaine, etc.

Ces extensions progressives ont été motivées par la nécessité d'appréhender de manière globale le développement de l'agglomération. Elles se sont faites en pleine coopération avec les communes membres, avec lesquelles l'exercice des compétences devenait *de facto* partagé. Ces nouvelles politiques communautaires ont donné lieu à l'élaboration de documents de référence applicables sur l'ensemble du territoire communautaire : programme local de l'habitat, charte d'écologie urbaine, contrat de ville de l'agglomération lyonnaise...

Pour la communauté urbaine de Lyon, le fait d'opter pour le régime élargi des compétences, tel qu'il figure au 1^{er} alinéa de l'article L 5 215-20 du code général des collectivités territoriales, pourra être analysé comme une forme de régularisation d'interventions actuelles et passées dans des domaines non expressément prévus par la loi et dont le fondement juridique est par conséquent mal assuré.

La proposition du législateur de reconnaître une compétence communautaire dans le domaine de la politique de la ville, de l'économie, de la politique de l'environnement ou encore de l'intervention de la communauté urbaine de Lyon dans les équipements ou politiques d'intérêt communautaire, est de nature à conforter la légitimité et la légalité de ces interventions. Le choix d'un régime de compétences élargi permet donc de renforcer la sécurité juridique globale de l'intervention communautaire.

Par ailleurs, l'extension des compétences rend possible l'intervention de la communauté urbaine de Lyon dans deux nouveaux domaines principaux :

- la prévention de la délinquance,
- les domaines culturel, socioculturel, socioéducatif, sportif, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire.

La prévention de la délinquance est principalement une politique communale partagée avec l'État. Cependant, la délinquance ignorant les limites communales, la mise en place de dispositifs de prévention au niveau communautaire peut se justifier. En complément des actions déjà menées en matière de politique de la ville, notamment en termes de contrat de ville d'agglomération, de mise en œuvre du programme local de l'habitat ou encore d'insertion, l'action de la Communauté urbaine en matière de prévention de la délinquance pourra être une action de coordination, en complément des actions menées par l'État et par les Communes.

- L'INTERET COMMUNAUTAIRE -

A plusieurs reprises, la notion d'intérêt communautaire apparaît dans la définition des nouvelles compétences :

- "construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socioéducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire",

- "schéma directeur et schéma de secteur ; plan d'occupation des sols et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; et, après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire",

- "politique du logement d'intérêt communautaire ; politique du logement social ; action 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".

Le législateur n'a pas souhaité définir cet intérêt communautaire. Le champ d'application de cette notion est, par conséquent, laissé à l'appréciation de chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la loi prévoyant seulement que l'intérêt communautaire est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de Communauté.

La liberté laissée aux organes délibérants suppose donc que la Communauté urbaine se prononce sur cet intérêt communautaire, de telle sorte que les logiques d'intervention et les intérêts des Communes membres et de la Communauté soient préservés. C'est pourquoi la commission spéciale prévue plus haut devra :

- proposer, dans les mois qui viennent, une définition de l'intérêt communautaire,
- arrêter une première liste de compétences d'intérêt communautaire.

- DES PRINCIPES LIMITATIFS -

Quelques principes limitatifs devront guider les travaux de la commission spéciale, qui pourront se poursuivre, si besoin est, au-delà de 2001, ils permettront d'encadrer la réflexion plus globale sur l'évolution des compétences.

Ces principes sont au nombre de quatre :

- **un principe de subsidiarité** : il consiste à répartir au niveau le plus pertinent l'exercice de chaque compétence. Le rôle des Communes sera conforté dans tout ce qui relève des politiques publiques de proximité, de l'animation et du développement de la vie locale, tandis que la Communauté urbaine verra son rôle de définition et de mise en œuvre des politiques d'agglomération renforcé ;

- **un principe d'exercice partagé des compétences** : la répartition par bloc de compétences présente dans la loi se heurte à la réalité quotidienne. L'urbanisme, le logement, la voirie ou le développement économique sont des compétences qui, pour être exercées efficacement, nécessitent l'intervention conjointe des Communes et de la Communauté. La réflexion de la commission spéciale devra donc s'organiser autour de la notion d'exercice partagé des compétences entre les Communes et la Communauté urbaine.

Ce faisant, la réflexion s'orientera vers un exercice partagé des compétences à double sens : des Communes vers la Communauté et de la Communauté vers les Communes.

Cette notion d'exercice partagé implique, en particulier, que les Communes conservent une forme d'intéressement à la gestion des équipements ainsi transférés. Les élus comme les habitants étant attachés à ce qui identifie leur Commune, le transfert de compétences à la Communauté doit se traduire par un élargissement de la notoriété de l'équipement au profit de toute l'agglomération mais aussi au bénéfice de la Commune ;

- **un principe de contractualisation** : la définition de l'intérêt communautaire doit découler d'une analyse conjointe de la Communauté et de chacune des Communes concernées. Cette notion de contractualisation et de nouveau partage dans l'exercice des compétences pourra se faire avec chaque Commune ou plusieurs Communes associées qui en feront la demande. Le contrat pluriannuel de développement, globalisant les projets et les inscrivant dans la durée, constituera un cadre de réflexion approprié pour la définition de l'intérêt communautaire et la nouvelle répartition dans l'exercice des compétences ;

- **un principe de neutralité financière** : l'opération devra être financièrement neutre pour les Communes concernées. Lors du transfert d'une compétence d'une Commune vers la Communauté, la loi prévoit que les crédits correspondants sont également transférés. Ceux-ci viennent en déduction de l'attribution de compensation mise en place lors du passage à la TPU. De la même façon, l'exercice contractuel, par une ou plusieurs Communes, d'une compétence communautaire, donnera lieu à une majoration de l'attribution de compensation, selon des principes symétriques. Ainsi, la neutralité financière de l'exercice des compétences sera assurée dans des conditions équivalentes, aussi bien pour les Communes que pour la Communauté urbaine.

Dans le cas d'un mode d'exercice partagé d'une compétence avec une ou plusieurs communes volontaires, la recherche de dispositifs adaptés fera l'objet d'une convention entre la Communauté urbaine et la ou les communes concernées.

La loi du 12 juillet 1999 incite la Communauté urbaine à réfléchir sur le contenu de ses missions, en particulier dans l'hypothèse évoquée par plusieurs maires, du partage de l'exercice des compétences dites de proximité avec les Communes. Dans cet esprit, l'application de la loi impliquera un nouveau partage de l'exercice des compétences. Il convient donc de distinguer, d'une part, ce qui relève de l'intérêt communautaire et, d'autre part, les missions de proximité déléguables par contractualisation.

Dans ce domaine, une première étape pourra consister à contractualiser avec une Commune ou plusieurs Communes associées qui en feraient la demande, pour mettre en place de nouvelles modalités d'exercice partagé de compétences. Cette contractualisation s'effectuerait en fonction des moyens disponibles et en concertation avec les personnels et les partenaires sociaux concernés.

La commission spéciale prévue plus haut devra faire des propositions en ce sens au conseil de Communauté ;

B - Propose de délibérer comme suit ;

Vu ledit dossier ;

Vu la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, notamment l'article 5 ;

Vu les dispositions de la loi de 1996 relatives aux Communautés urbaines ;

Vu l'article L 5 215-20-1 du code général des collectivités territoriales ;

Vu la section 2 du titre II de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ;

Vu le chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, notamment l'article 46 ;

DELIBERE

1° - Décide :

a) - du principe de l'extension des compétences communautaires à l'ensemble des compétences des nouvelles communautés urbaines telles qu'elles figurent au I de l'article L 5 215-20 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 5 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, à compter du 1er janvier 2002,

b) - de la création d'une commission spéciale composée de trente élus communautaires et en tant que de besoin de représentants des Communes dont les objectifs et la composition sont précisés dans le corps de la délibération.

2° - Acte le passage de la Communauté urbaine à la taxe professionnelle unique à compter du 1er janvier 2002, qui découle de l'extension des compétences communautaires.

3° - Affirme que la Communauté urbaine exclut le principe de recours aux impôts ménages en complément de la TPU.

4° - Approuve le principe de la création d'une dotation de solidarité communautaire (DSC) composée de plusieurs fractions spécifiques, accompagnant le passage à la taxe professionnelle unique, qu'il appartiendra à la commission spéciale de préciser.

5° - Prévoit, à l'issue des travaux de la commission spéciale, un vote du conseil de Communauté sur la mise en œuvre concrète des dispositions relatives à la taxe professionnelle unique et aux compétences transférées.

6° - Autorise monsieur le président, à partir des propositions de la commission spéciale, à saisir l'ensemble des conseils municipaux du projet d'extension des compétences communautaires, qui ne deviendra exécutoire que par un vote favorable de la majorité des conseils municipaux des Communes membres de la communauté urbaine de Lyon regroupant au moins la moitié de la population.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme,
le président,
pour le président,