

La mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale au 1^{er} janvier 2017**I – La mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) au 1^{er} janvier 2017****1. Le cadre juridique****➤ Les modalités de mise en œuvre des SDCI**

L'article L.5210-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) modifié par la loi NOTRe, prévoit désormais que les EPCI à fiscalité propre doivent regrouper au moins 15 000 habitants. Ce seuil de population est adapté, sans toutefois pouvoir être inférieur à 5 000 habitants, en cas de faible densité démographique, de prise en compte du fait « montagne » et de prise en compte d'une clause de pause pour les EPCI de plus de 12 000 habitants ayant fusionné depuis 2012.

En application de l'article 33 de la loi NOTRe, dans la perspective de se conformer aux dispositions de l'article L.5210-1-1 du CGCT, un SDCI devait être arrêté dans chaque département, avant le 31 mars 2016. Les arrêtés préfectoraux prononçant les créations, modifications et fusions d'EPCI à fiscalité propre résultant du SDCI sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2017.

Ce dispositif ne s'appliquait toutefois pas aux départements de la petite couronne parisienne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) dont les EPCI et les communes ont tous intégré la Métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2016 et aux EPCI de la grande couronne situés dans l'aire urbaine de Paris qui ont fait l'objet de restructuration dans le cadre du SRCI.

➤ La rationalisation parallèle des syndicats intercommunaux

Les différentes lois de décentralisation (loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et loi n°2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010) se sont principalement attachées à rationaliser les EPCI à fiscalité propre, la simplification de la carte syndicale ne constituant pas un objectif clairement affirmé.

Ainsi, en dépit d'une sensible diminution du nombre de syndicats depuis quelques années, les structures syndicales continuent à se superposer aux EPCI à fiscalité propre, créant des incohérences dans l'action publique locale avec des chevauchements de compétences et de périmètres.

Cependant, l'article L. 5212-33 du CGCT prévoit deux cas de dissolution de plein droit des syndicats de communes. Sont ainsi visées les hypothèses dans lesquelles le syndicat n'a plus d'objet, ainsi que celle dans laquelle il ne compte plus qu'une seule commune membre. Un syndicat peut également être dissous sous conditions (articles L.5212-33 et L.5212-34 CGCT) à la demande d'une majorité des conseils municipaux des communes membres du syndicat, par décision du Premier ministre, ou à la suite du constat par le préfet de l'inactivité du syndicat depuis deux ans au moins.

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre du SDCI, le préfet pouvait également prendre des dispositions relatives aux syndicats, et notamment prévoir la dissolution de tout syndicat de communes ou syndicat mixte prévu à l'article L.571-1 du CGCT, dans les conditions fixées par l'article 40 de la loi NOTRe.

➤ **Les transferts de compétences au 1^{er} janvier 2017**

La loi NOTRe a renforcé les compétences obligatoires des communautés d'agglomération et de communes et a élargi le champ de leurs compétences optionnelles (art. 64 et suivants).

Les communautés de communes (CC) ont désormais quatre compétences obligatoires dont deux nouvelles et une élargie :

- aménagement de l'espace ;
- développement économique, sans désormais qu'il ne soit fait référence à l'intérêt communautaire et incluant la promotion du tourisme ;
- accueil des gens du voyage ;
- collecte et traitement des déchets des ménages.

Elles disposent également de trois compétences à choisir parmi une liste de neuf groupes de compétences (dont trois nouvelles compétences) :

- protection et mise en valeur de l'environnement ;
- politique du logement et du cadre de vie ;
- politique de la ville ;
- voirie ;
- équipements culturels et sportifs ;
- action sociale ;
- eau ;
- assainissement ;
- création et gestion de maisons de services au public.

Les communautés d'agglomération (CA) ont désormais six compétences obligatoires dont deux nouvelles et une élargie :

- développement économique, sans désormais qu'il ne soit fait référence à l'intérêt communautaire et incluant la promotion du tourisme ;
- aménagement de l'espace communautaire ;
- équilibre social de l'habitat ;
- politique de la ville ;
- accueil des gens du voyage ;
- collecte et traitement des déchets des ménages.

Elles disposent également de trois compétences à choisir parmi une liste de sept groupes de compétences (dont une nouvelle compétence) :

- voirie ;
- eau ;
- assainissement ;
- protection et mise en valeur de l'environnement ;
- équipements culturels et sportifs ;
- action sociale ;
- création et gestion de maisons de services au public.

Par ailleurs les métropoles bénéficient d'une procédure de délégation ou de transfert de compétences départementales : neuf compétences sont concernées dans les domaines du social, des personnes âgées, des routes, du tourisme et des collèges (art. 90). À défaut de convention entre le département et la métropole (pour celles créées au 1^{er} janvier 2016) au 1^{er} janvier 2017 sur au moins trois groupes de compétences (routes mises à part), la totalité des compétences départementales des sept premiers groupes est transférée de plein droit à la métropole. La même procédure est applicable aux créations de nouvelles métropole, dans la limite d'un délai de deux ans à compter de la création de la métropole.

2. L'état de la mise en œuvre de la rationalisation de la carte intercommunale au 1^{er} janvier 2017

Au 1^{er} janvier 2017, on recense 1 266 EPCI à fiscalité propre sur le territoire français contre 2 062 au 1^{er} janvier 2016, soit une diminution de 39 %. Parmi ceux-ci, on dénombre 14 métropoles, 15 communautés urbaines, 219 communautés d'agglomération et 1 018 communautés de communes. Au 1^{er} janvier 2016, l'on dénombrait 2 061 EPCI à fiscalité propre.

Désormais, les communautés de communes regroupent en moyenne 26,3 communes pour 22 411 habitants et les communautés d'agglomérations 33,3 communes pour 109 418 habitants.

S'agissant des syndicats intercommunaux, au 1^{er} janvier 2017, on en dénombre environ 11 300 (8 400 SIVU, SIVOM et 2 900 syndicats mixtes) soit 24,6 % de moins qu'au 1^{er} janvier 2011 (15 000 répartis entre 11 800 SIVU, SIVOM et 3 200 syndicats mixtes) et - 7 % sur un an.

Le transfert des compétences en matière de collecte des traitements des déchets (2017) a semblé avoir un impact positif. Le transfert de compétence à venir de nouvelles compétences va peser significativement sur le nombre de structures syndicales.

3. Les perspectives

La compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » sera transférée aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2018. Les compétences eau et assainissement, actuellement optionnelles pour les communautés d'agglomérations et les communautés de communes, leur seront obligatoirement transférées à compter du 1^{er} janvier 2020.

Le transfert de l'ensemble de ces budgets à un EPCI à fiscalité propre à l'horizon 2020 représente une charge importante pour les postes comptables concernés.

Enfin, la création d'une commune nouvelle sur le périmètre exact d'un EPCI entraîne la suppression de celui-ci. La commune nouvelle qui se substitue à un EPCI à fiscalité propre devient donc, en principe, une commune isolée. Elle dispose alors d'un délai de deux ans à compter de sa création pour adhérer à un EPCI à fiscalité propre. Ces derniers regroupements de communes nouvelles au sein d'EPCI devraient permettre d'achever la carte de l'intercommunalité.

II - L'accompagnement des services de la DGFIP dans la mise en œuvre de la refonte de la carte intercommunale

1. La diffusion de deux circulaires communes DGFIP / DGCL

La circulaire DGFIP-DGCL NOR FCPE 1525489C du 23 octobre 2015 présente la méthodologie de mise en œuvre des SDCI de façon coordonnée entre les préfets et les DR/DDFiP dans le cadre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Elle fixe le partenariat entre les services préfectoraux et les DR/DDFiP pour préparer et exécuter les opérations de création, fusion, dissolution et de modification de périmètre, en garantissant la continuité du service public, dans le respect de certains principes portant sur la date de prise d'effet des opérations (1^{er} janvier 2017) et les périodes de préparations budgétaires et comptables, ainsi que de liquidation.

L'instruction DGFIP-DGCL NOR INTB1617629 N du 26 juillet 2016 relative à la mise en œuvre de la nouvelle carte de l'intercommunalité en application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République précise les effets financiers, fiscaux et comptables de l'entrée en vigueur des SDCI. Elle est accompagnée de 11 fiches pratiques permettant d'approfondir les points appelant une vigilance particulière.

Les fiches concernent notamment :

- les conséquences budgétaires et comptables de la fusion d'EPCI à fiscalité propre ;
- la répartition de l'actif et du passif ;
- la fixation des taux d'imposition ;
- les attributions de compensation ;
- les modalités de financement de la compétence collecte et traitement des déchets ménagers (TEOM/REOM) ;
- le versement transport ;
- la réalisation de simulations fiscales.

2. La mise en place de mesures de simplification

➤ Option de répartition de l'actif et du passif dans l'hypothèse de la fusion-éclatement

La fiche n°1 portant sur les conséquences budgétaires et comptables de la fusion d'EPCI à fiscalité propre annexée à la circulaire du 26 juillet 2016 a proposé une option dans une perspective de simplification en cas de fusion d'EPCI avec extension de périmètre.

L'article 35-III de la loi NOTRe précise que : « *l'arrêté de fusion emporte, le cas échéant, retrait des communes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres et qui ne sont pas intégralement inclus dans le périmètre de la fusion.* »

La fiche présente alors deux options pour traiter l'extension de périmètre au point de vue budgétaire et comptable dans le cas où le périmètre d'un nouvel EPCI comprend une partie seulement des communes membres d'un EPCI A.

La 1^{ère} option, qui était jusqu'alors la règle, consiste à procéder à la répartition de l'actif et du passif de l'EPCI A entre l'ensemble des communes membres conformément aux dispositions de l'article L.5211-25-1 du CGCT et il est ensuite procédé comme pour une adhésion des communes concernées au nouvel EPCI.

La 2^{ème} option permet en revanche, en ce qui concerne les communes de l'EPCI A qui ne rejoignent pas le nouvel EPCI, de procéder comme si elles se retiraient de l'EPCI. L'actif et le passif restant de l'EPCI A peut ensuite être transféré au nouvel EPCI. Les communes ne rejoignant pas le nouveau périmètre sont traitées comme si elles adhéraient à leur EPCI de destination. L'ensemble des opérations se déroule de manière concomitante. Cette seconde option présente des avantages sur le plan du traitement comptable des transferts patrimoniaux. Les éléments d'actif et de passif sont transférés directement au nouvel EPCI, sans retour préalable dans le patrimoine des communes membres. Cette solution a été préconisée pour faciliter les opérations liées à la fusion.

➤ Simplification de la traduction des fusions-dissolutions des collectivités locales et de leurs établissements au 1^{er} janvier N dans l'application Hélios

Le dispositif de simplification vise à limiter la volumétrie des opérations de dissolution et de ventilation en permettant de conserver dans Hélios une enveloppe technique correspondant au budget-collectivité tenu dans la trésorerie assignataire de la nouvelle collectivité (la plus importante de ces collectivités en termes de volumétrie). A partir de cette enveloppe, seuls la dénomination et le numéro de SIRET sont modifiés au 1^{er} janvier N. Les comptes des autres collectivités fusionnées sont ensuite ventilés et dissous dans la nouvelle collectivité.

Ce dispositif permet, par conséquent, d'éviter les opérations de dissolution/ventilation sur le budget-collectivité dont l'enveloppe est conservée et la ressaisie des paramètres qui deviennent ceux de la nouvelle collectivité créée. Ce dispositif a été validé par la Cour des comptes et reste optionnel.

➤ **Maintien du compte DFT d'origine pour les régies en cas de fusion/restructuration/transfert de compétences de collectivités ou établissements publics locaux à périmètre équivalent**

En cas de fusion d'EPCI une nouvelle personne morale de droit public est créée et l'EPCI d'origine disparaît. Les différentes régies existantes doivent être clôturées et de nouvelles régies doivent être instituées par l'EPCI issu de la fusion. Le même processus doit être mis en œuvre en cas de transfert de compétence ou de restructuration d'EPCI.

Jusqu'à présent, les régies relevant de collectivités ou d'établissements publics concernés par une évolution de périmètre, une restructuration ou un transfert de compétences devaient clôturer leur compte DFT (Dépôt de Fonds au Trésor) et en ouvrir un nouveau. Les formalités en résultant constituaient une charge supplémentaire pour les services locaux et les collectivités. Il a donc été décidé que, lorsqu'une opération de fusion/restructuration/transfert de compétences de CEPL ne modifie pas le périmètre du champ d'intervention d'une régie, le compte DFT d'origine de cette régie peut être maintenu. A des fins de traçabilité, l'ordonnateur de la nouvelle collectivité ou du nouvel établissement compétent dont le compte DFT d'origine de la régie est maintenu adresse un formulaire type à la DR/DDFIP teneuse du compte. La simplification concerne exclusivement le compte DFT dont les références d'origine sont transposées sur un nouveau client. Elle est sans impact sur les différents moyens de paiement adossés au compte dont les contrats seront à renouveler en fonction des choix opérés par la collectivité entrante.

La mesure constitue un allègement à trois niveaux :

- pour les comptables locaux, qui, dans leur rôle de guichet de proximité et de comptable assignataire des opérations de régie de recettes et d'avances, n'auront plus à assurer la circularisation des divers formulaires et pièces justificatives requis pour l'ouverture d'un compte DFT ;
- pour les services Dépôts et Services Financiers des DR/DDFIP, qui seront déchargés d'un certain nombre de travaux sur l'application CEP ;
- pour les régisseurs et les CEPL concernés, qui seront exonérés des formalités et de toutes les démarches d'information aux usagers et fournisseurs relatives au changement de RIB.

3. Une documentation toujours d'actualité

Les nouveaux SDCI prévus par la loi NOTRé s'inscrivent dans le même cadre juridique et opérationnel que les phases précédentes de la construction intercommunale. La documentation juridique, budgétaire et comptable sur les EPCI à fiscalité propre et les syndicats intercommunaux est donc disponible pour le réseau depuis 2010 et actualisée au fil des besoins.

Les fiches techniques déjà disponibles sur Nausicaa sont utilisables par les divisions secteur public local et les comptables (cf. Gestion publique > Secteur Public local > Intercommunalité).

4. La mise à jour de la formation à destination des comptables et des divisions secteur public local

Le SCL a mis à jour en octobre le module de formation sur les restructurations intercommunales (fusions/dissolutions).

Une formation de formateurs (un binôme par interrégion) a eu lieu en avril 2016 pour la mise en œuvre des SDCI. Les formations ont été déclinées localement par les personnes formées au cours de la session du mois d'avril.

Trois sessions de formation technique HELIOS dédiées aux opérations de TRF (transfert restructuration fusion) et à la transaction ventilation ont eu lieu en septembre et octobre 2016.

Les modules de formation et les fiches pratiques HELIOS font l'objet de mises à jour régulières (la transaction ventilation, la gestion de la période transitoire, la gestion des flux...).A l'occasion de la journée d'études des chefs de division SPL du 25 novembre 2016, le bureau CL1A a fait un point sur les compétences des EPCI, l'exercice différencié des compétences optionnelles et facultatives d'un EPCI issu d'une fusion et les conséquences des fusions et des transferts de compétences sur les modes de gestion et sur les prix et les redevances des services transférés.

5. Le soutien au réseau

Le Pôle national de soutien au réseau (PNSR) de Bordeaux et les bureaux du service des collectivités locales ont répondu aux questions posées par les comptables et non résolues par les directions régionales et départementales.

Le PNSR de Bordeaux a traité 267 questions en 2016 et 57 en 2017 concernant la mise en œuvre des SDCI. 46 % des questions portaient sur le financement de la compétence « ordures ménagères » par la REOM ou la TEOM et 25 % sur la fiscalité directe locale. Les questions juridiques ou comptables ont été relativement limitées car les sujets sont documentés et maîtrisés par les directions.

Le bureau CL1A a traité 23 saisines en 2016 et 12 saisines en 2017 concernant la mise en œuvre des SDCI. Pour 4 départements (24, 35, 42 et 43), les questions concernaient la mise en œuvre de l'option 2 proposée dans la fiche n°1 de l'instruction conjointe DGFIP/DGCL du 26 juillet 2016. Les autres saisines portaient sur les offices de tourisme, les centres intercommunaux d'action sociale et l'harmonisation des tarifs en cas de fusion d'EPCI.