

PREFET DE L'ALLIER

Préfecture

Direction des relations avec les collectivités territoriales

Moulins, le 23 septembre 2016

Bureau du conseil et du contrôle budgétaire,
Dotations de l'Etat, Intercommunalité
Pôle d'appui à l'intercommunalité et à la décentralisation

Affaire suivie par : Sylvie GUIROUX
Tél : 04 70 48 33 65
Télécopie : 04 70 48 31 16
sylvie.guiroux@allier.gouv.fr

n° 53

Le Préfet de l'Allier

à

- Madame et Messieurs les président(e)s
des communautés d'agglomération et des
communautés de communes concernées par des
projets de fusion

- Mesdames et Messieurs les maires de leurs
communes membres

en communication

- Madame le Sous-préfet de Vichy

- Monsieur le Sous-préfet de Montluçon

Objet : projets de fusions d'intercommunalités à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017 ;

Réf. : articles 35, 65 et 68-I de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe).

PJ. : 2 fiches

Dans la perspective de la mise en place de la nouvelle carte de l'intercommunalité telle qu'elle résulte de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de rattachement concernés par un projet de fusion sont susceptibles de s'interroger sur les conséquences juridiques, financières, fiscales, comptables et patrimoniales des nouveaux périmètres à compter du 1^{er} janvier 2017.

Vos assemblées délibérantes disposaient, à compter pour la plupart du 14 juin dernier, d'un délai de 75 jours pour délibérer sur les projets de périmètres de fusion que j'ai actés par arrêtés.

Cette période étant à présent terminée, je vous informe que l'intégralité des projets de fusion envisagés a été approuvée par les communes concernées et ce, dans les conditions de majorité requises par la loi. Je signerai dans les prochaines semaines les sept arrêtés définitifs de fusion avec effet au 1^{er} janvier 2017.

Afin que les changements à venir s'opèrent dans de bonnes conditions, j'ai tenu à vous apporter les précisions citées ci-après.

.../...

Ainsi j'ai jugé utile de porter à votre connaissance l'existence de 11 fiches thématiques diffusées par circulaire interministérielle mises à disposition sur le site de la direction générale des collectivités territoriales sur le lien suivant :

www.collectivites-locales.gouv.fr/mise-oeuvre-nouvelle-carte-lintercommunalite-application-loi-portant-nouvelle-organisation

Il est précisé que ces fiches synthétiques rappellent les dispositions générales de mise en œuvre du nouveau SDCI au 1er janvier 2017. Ces fiches ne remettent pas en cause les éléments d'ores et déjà largement développés dans le cadre des réunions organisées par la direction départementale des finances publiques et transmis aux EPCI sous forme de documents de travail personnalisés.

En complément, j'ai souhaité vous faire parvenir 2 fiches élaborées localement sur la thématique des compétences :

- n° 1-03 - Compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre en cas de fusion ;
- n° 2-03 - Intérêt communautaire et compétences obligatoires en cas de fusion d'EPCI à fiscalité propre.

J'appelle votre attention sur les compétences qui seront exercées par les EPCI issus des fusions qu'il s'agisse d'une CC ou d'une CA à compter du 1^{er} janvier 2017 (cf. fiche n°1-03). Les compétences obligatoires, définies par la loi, seront exercées dès la création alors qu'est prévue une période transitoire d'un an pour les compétences optionnelles et de deux ans pour les compétences facultatives durant laquelle le nouvel EPCI exercera ces compétences sur le seul périmètre des anciens EPCI qui les exerçaient avant la fusion.

En outre, pour les CC qui perçoivent actuellement **la DGF (dotation globale de fonctionnement) bonifiée** ou qui voudraient la percevoir à compter de 2017, il conviendra de veiller aux nouvelles exigences en termes de compétences édictées à l'article 65 de la loi NOTRe. A compter du 1^{er} janvier 2017, pour percevoir la DGF bonifiée ou continuer à être éligible à cette dotation, une CC devra exercer 6 groupes de compétences parmi 12 qui seront cités à l'article L.5214-23-1 du CGCT, au lieu de 4 groupes actuellement. Au 1^{er} janvier 2018, cette exigence sera de 9 groupes de compétences.

Il me paraît utile d'appeler votre attention sur ce point, sous réserve des précisions qui pourraient être apportées ultérieurement par le ministère de l'Intérieur.

Par ailleurs, s'agissant des compétences obligatoires, la fiche n°2-03 vous apportera des précisions sur les changements introduits par la loi NOTRe ; ainsi, en matière économique, la notion d'intérêt communautaire des zones d'activités est supprimée à compter du 1^{er} janvier 2017 pour tous les EPCI à fiscalité propre, ce qui obligera les communes à transférer leurs zones d'activités communales aux intercommunalités.

A cet effet, j'invite d'ores et déjà vos communautés de communes et d'agglomération à se rapprocher de leurs communes membres afin que soit défini précisément le champ d'intervention communautaire comme base de réflexion au début de l'exercice de cette compétence renforcée. Ces échanges auront pour objectif de dresser une liste indicative commune des zones d'activités qui seront transférées par les communes à leur intercommunalité de rattachement, sachant que toute nouvelle zone d'activités sera communautaire. Compte tenu des opérations comptables à intervenir dans cette perspective de transfert d'ici la fin de l'année, **je vous remercie de bien vouloir m'adresser, pour chaque EPCI à fiscalité propre, ce document de recensement et ce, d'ici le 15 octobre 2016.**

S'agissant de la gouvernance du nouvel EPCI issu de la fusion, je vous rappelle que j'ai engagé, en juin dernier, une consultation des conseils municipaux des communes concernées par des projets de fusion afin de recueillir leurs avis et ce, d'ici le 15 décembre 2016 au plus tard. Dès que les conditions de majorité requises seront réunies, je fixerai par arrêté, avant la fin de cette année, le nombre et la répartition des sièges par commune. Ensuite, les conseils municipaux des communes de 1000 habitants et plus, qui auront un nombre de conseillers communautaires inférieur ou supérieur à celui qu'elles détiennent à ce jour, devront élire leurs représentants. Cela signifie que l'installation du nouveau conseil communautaire ne pourra avoir lieu qu'une fois les noms des nouveaux conseillers connus.

A ce jour, je constate que peu de communes ont délibéré sur la gouvernance. Afin de ne pas retarder l'installation de l'organe délibérant du nouvel EPCI qui aura de nombreuses décisions importantes à prendre rapidement, j'invite les collectivités concernées à délibérer au plus vite pour que je puisse signer les arrêtés fixant la gouvernance sans attendre le 15 décembre prochain.

L'article L.5211-41-3 § V du CGCT dispose que le mandat des conseillers communautaires sortants est prorogé jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant, soit au plus tard le 27 janvier 2017. Dans l'attente de l'élection du président et du bureau du nouvel EPCI, **il incombe au plus âgé des présidents des CC et/ou CA qui fusionnent d'assurer la présidence provisoire**. Cela implique qu'il appartiendra à cet élu de convoquer les nouveaux conseillers communautaires désignés par les communes membres et de gérer les affaires courantes c'est-à-dire limitées aux actes d'administration conservatoire et urgente.

Il me semble également utile de vous préciser que **l'exercice de la compétence « collecte et traitement des ordures ménagères »** va soulever une difficulté au 1^{er} janvier 2017 pour les 3 CA élargies de l'Allier. En effet, cette compétence deviendra à cette date, de droit, une compétence obligatoire. D'après le CGCT, ce changement de catégorie a pour effet pour une CA qu'elle soit retirée, dès qu'elle exerce cette compétence, de tout syndicat mixte auquel elle l'a transférée.

A défaut pour les 3 nouvelles CA concernées de vouloir exercer elles-mêmes cette compétence, celles-ci devront initier, le plus rapidement possible à compter de leur mise en place, une procédure d'adhésion aux SICTOM, déjà en charge de leurs déchets ménagers. Or cette démarche nécessite une consultation durant trois mois des membres des syndicats intéressés et, si les conditions de majorité requise sont atteintes, une validation par arrêté préfectoral.

Dans l'attente de cette discussion entre élus au sein de chaque future CA et dans la perspective de procédures d'adhésion à des SICTOM, se pose la question de la continuité du service actuel de collecte et de traitement des déchets ménagers au-delà du 31 décembre 2016.

Pour garantir la poursuite de ce service dès le début de l'année 2017, une solution juridique existe et consiste à mettre en place un dispositif de conventionnement entre nouvelles intercommunalités et syndicats gérant les déchets ménagers qui les desservent. Il permettra aux CA de continuer à bénéficier des services des SICTOM. Ces conventions de gestion provisoire des ordures ménagères devront contenir impérativement les conditions financières des prestations rendues. Concrètement, dès la fusion et jusqu'à l'installation de la CA, c'est-à-dire au plus tard le 27 janvier 2017, c'est l'élu qui assurera la présidence provisoire (soit le plus âgé des anciens présidents d'EPCI à fiscalité propre appelés à fusionner) qui pourra signer cette convention et ce, pour une durée limitée à la date d'installation du conseil communautaire. Il appartiendra ensuite à l'organe délibérant de délibérer pour accepter de proroger ladite convention et autoriser le président élu à la signer pour une nouvelle durée limitée ; ainsi, la convention prorogée pourra couvrir la période durant laquelle la CA conduira à terme une procédure d'adhésion au SICTOM qui desservait son territoire avant la fusion.

J'appelle votre attention sur la nécessité d'anticiper cette phase et vous invite, d'ores et déjà, à réfléchir sur ce point entre élus concernés pour que ces conventions soient calées, de manière informelle, dans les prochains mois et avant la fusion. Ainsi leur signature dès les premiers jours de l'année 2017 contribuera à garantir la continuité du service de collecte et de traitement des ordures ménagères sur les nouveaux périmètres des 3 CA.

La réflexion, au sein de vos communautés de communes et d'agglomération, devra donc être engagée avec les élus, dès que possible, sur l'ensemble des sujets évoqués ci-dessus.

Pour toutes précisions d'ordre fiscal ou comptable, vous pourrez, le cas échéant, prendre l'attache des services de la direction départementale des finances publiques (DDFIP) :

Personnes à contacter : M. Patrice MALVAULT - Tél. 04.70.35.41.09
Mme Cécile FROMION - Tél. 04.70.35.12.34

Concernant les autres points abordés ci-dessus, mes services demeurent à votre disposition pour tout complément d'information :

Personnes à contacter : Mme Sylvie GUIROUX - Tél. 04.70.48.33.65
Mme Bénédicte BERTIN-PAGE - Tél. 04.70.48.33.72

Je vous remercie par avance de l'attention que vous porterez au présent courrier.

Le Préfet



Pascal SANJUAN

FICHE N° 1-03

Compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre en cas de fusion

La loi (article L5214-16 et L.5216-5 du CGCT) prévoit un nombre minimal de compétences obligatoires qu'un EPCI à fiscalité propre peut exercer :

- 4 pour les communautés de communes (CC) : aménagement de l'espace/urbanisme, développement économique, déchets et aires d'accueil des gens du voyage ;
- 6 pour les communautés d'agglomération (CA) : les 4 compétences obligatoires des CC + logement + politique de la ville.

Les CA et les CC exerceront également à titre obligatoire :

- la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) à compter du 1^{er} janvier 2018 ;
- les compétences eau et assainissement à compter du 1^{er} janvier 2020.

S'agissant des compétences optionnelles, les intercommunalités doivent exercer un nombre minimal parmi celles édictées par le CGCT en reprenant le libellé exact :

- 3 sur 9 pour les CC (voirie, logement, politique de la ville, assainissement, eau, environnement, gestion d'équipements culturels et sportifs, action sociale, maisons de service au public)
- 3 sur 7 pour les CA (voirie, assainissement, eau, environnement, gestion d'équipements culturels et sportifs, action sociale, maisons de service au public).

Les EPCI à fiscalité propre peuvent librement décider d'exercer des compétences facultatives, c'est-à-dire dont le transfert n'est pas prévu par la loi.

I. Exercice des compétences optionnelles et facultatives en cas de fusion d'EPCI à fiscalité propre

1. La loi prévoit une période transitoire pour l'harmonisation des compétences optionnelles et facultatives dans les EPCI fusionnés

Pour les compétences optionnelles et facultatives, la loi prévoit une période transitoire pour l'harmonisation des compétences des EPCI à fiscalité propre en cas de fusion : pendant une période maximale d'un an (pour les compétences optionnelles) ou de deux ans (pour les compétences facultatives), les compétences des anciens EPCI à fiscalité propre continuent d'être exercées par le nouvel EPCI à fiscalité propre sur le seul périmètre des anciens EPCI qui les exerçaient avant la fusion. La loi NOTRe a d'ailleurs introduit pour les compétences optionnelles un régime plus favorable que le régime de droit commun, puisque ce dernier ne prévoit, pour les compétences optionnelles, qu'une période transitoire de trois mois.

Les délais ainsi prévus par la loi donnent au nouvel EPCI à fiscalité propre le temps nécessaire pour réfléchir aux modalités selon lesquelles il souhaite exercer ou ne pas exercer les anciennes compétences des EPCI qui ont fusionné. Le cas échéant, les communes disposent d'un délai suffisant pour prévoir les nouvelles modalités d'exercice des compétences qui ne sont pas reprises par l'EPCI à fiscalité propre.

2. A l'issue de la période transitoire, la loi prévoit de nombreuses possibilités pour assurer la continuité de l'exercice de la compétence, même si elle n'est pas reprise par l'EPCI

Ainsi, en cas de fusion, l'article L. 5211-41-3 du CGCT permet qu'une restitution de compétences puisse n'être que partielle : si un EPCI devant fusionner détient une compétence facultative que les communes membres de l'autre EPCI ne souhaitent pas voir exercée dans son intégralité sur le périmètre de l'EPCI fusionné, l'organe délibérant pourra décider de ne reprendre qu'une partie de la compétence facultative, selon des critères qu'il devra définir.

La définition de l'intérêt communautaire en fonction de critères objectifs constitue également un moyen de trouver un compromis entre les communes membres pour définir les compétences qu'elles souhaitent confier à l'EPCI, sachant que la définition de l'intérêt communautaire ne peut pas aboutir à ce qu'une compétence ne soit exercée que sur une partie du périmètre d'un EPCI. Une CA ou une CC ne peut pas fonctionner à la carte. La gestion territorialisées des compétences optionnelles et facultatives n'existe que pendant la période transitoire visée ci-dessus.

Le développement des mécanismes de mutualisation peut également permettre à des communes de maintenir une gestion intercommunale tandis que d'autres continueraient à exercer la compétence elles-mêmes. Ainsi, les services communs, placés auprès de l'EPCI ou de l'une des communes membres, peuvent assurer la gestion de compétences non transférées à l'EPCI. Les mises à disposition de services peuvent également être envisagées.

La continuité de l'exercice des compétences antérieurement exercées par un EPCI à fiscalité propre et non reprise par le nouvel EPCI peut par conséquent être assurée de différentes manières, et garantit aux communes que la continuité de leur exercice sera assurée.

II. Exercice des compétences obligatoires en cas de fusion

Pour les compétences obligatoires, **la loi ne prévoit pas de période transitoire** : l'EPCI issu de la fusion exerce immédiatement, dès sa création, les compétences obligatoires correspondant à sa catégorie.

Dans l'Allier, les CA qui élargissent leur périmètre à des CC exerceront déjà l'ensemble des compétences obligatoires de l'EPCI issu de la fusion puisque le nouvel EPCI sera une CA. Concrètement, la montée en compétences ne concernera que deux compétences (logement et politique de la ville) puisque les CC exercent déjà par nature 4 des 6 compétences obligatoires imposées pour une CA. Ces compétences seront donc exercées sur l'ensemble du nouveau périmètre, y compris sur celui des CC qui n'exerçaient pas antérieurement la compétence. A noter que dans certains cas, les CC pourront les avoir déjà exercées en tant que compétences optionnelles.

Pour ce qui concerne les CC qui fusionnent entre elles, l'EPCI issu de la fusion qui sera une CC, exercera, dès sa création, l'ensemble des compétences obligatoires de sa catégorie sur l'ensemble de son périmètre, y compris sur celui des EPCI qui n'exerçaient pas antérieurement la compétence.

FICHE N° 2-03
Intérêt communautaire et compétences obligatoires en cas de fusion
d'EPCI à fiscalité propre

Les EPCI à fiscalité propre issus des fusions prendront entièrement, **impérativement au 1^{er} janvier 2017**, les compétences obligatoires telles qu'elles sont libellées dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles L.5214-16 (pour les communautés de communes - CC) et L5216-5 (pour les communautés d'agglomération - CA), dans leur version applicable à cette date. Elles se déclinent ainsi qu'il suit :

A/ Pour les CC :

- *Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions **d'intérêt communautaire** ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;*
- *Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-7 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales **d'intérêt communautaire** ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;*
- *Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;*
- *Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.*

2/ Pour les CA :

- *En matière de développement économique : actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales **d'intérêt communautaire** ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;*
- *En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté **d'intérêt communautaire** ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ;*
- *En matière 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 oeuvre 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 bâti **d'intérêt communautaire** ;*
- *En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;*
- *En matière d'accueil des gens du voyage : aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil ;*
- *Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.*

J'appelle votre attention sur **la suppression de la notion d'intérêt communautaire pour certains aspects des compétences obligatoires « aménagement de l'espace » et « développement économique » à compter du 1^{er} janvier 2017.**

En effet, avant la loi NOTRe, les compétences obligatoires en matière économique ou en matière d'aménagement de l'espace (pour les CA) étaient soumises à la définition de l'intérêt communautaire, ce qui permettait, pour leur exercice, de définir une ligne de partage avec les communes membres, comme en matière de zones d'activités.

A présent, les CA et les CC devront exercer la plénitude de la compétence sur les actions de développement économique et aussi en ce qui concerne les « zones d'activités », sans possibilité de modulation par le biais de l'intérêt communautaire. **Ainsi c'est l'intégralité des zones d'activités communales qui relèvera désormais à compter du 1^{er} janvier 2017 des intercommunalités et non plus des communes membres.**

C'est la raison pour laquelle j'invite d'ores et déjà les communautés de communes et communautés d'agglomération à se rapprocher de leurs communes membres afin que soit défini précisément le champ d'intervention communautaire. Ces échanges auront pour objectif de dresser une liste indicative commune des zones d'activités qui seront transférées par les communes à leur intercommunalité de rattachement. Compte tenu des opérations comptables à intervenir dans cette perspective de transfert d'ici la fin de l'année, **je vous remercie de bien vouloir m'adresser, pour chaque CC ou CA, ce document de recensement et ce, d'ici le 15 octobre 2016.**