

# 14 questions à se poser

**Les communautés fusionnent à tout-va et la réforme des collectivités s'apprête à considérablement renforcer ce mouvement, de gré ou de force. Mais avec quels pièges et enjeux ? et quelles nouvelles règles du jeu ? Esquisses de réponse.**

## 1. Quel périmètre ?

Le périmètre de la future grande communauté devra être d'un seul tenant et sans enclave. En pratique, il est utile de faire un comité de pilotage entre élus (et/ou cadres territoriaux) qui réfléchira sur les compétences, le périmètre... et aidera à ce que « prenne la mayonnaise », avec des ateliers de travail pour que chacun prenne la mesure des marges de manœuvre du travail en commun et pour que les avantages et les inconvénients domaine par domaine, y compris en matière de gouvernance, soient posés de manière à dépasser les conflits potentiels.

## 2. Quel type de communauté ?

À ce jour, en cas de fusion, la nouvelle communauté prend le régime juridique le plus intégré parmi les communautés préexistantes. Le projet de loi prévoit désormais la possibilité même de monter d'un cran dans cet alignement vers le haut à cette occasion.

## 3. Quelle procédure aujourd'hui ?

À ce jour, pour réussir une fusion, doivent être réunies les conditions suivantes :

- l'accord du préfet ;
- la majorité qualifiée des communes (1/2-2/3 ou l'inverse, sans autre condition, ce qui distingue cette



**Éric Landot**Cabinet Landot & associés  
Avocat au barreau de Paris**Jean-Pierre Coblentz**

Stratorial finances

# avant une fusion

majorité qualifiée de celle que l'on utilise usuellement en droit de l'intercommunalité) ;

- l'accord de chaque organe délibérant intercommunal concerné (non sans quelques débats juridiques sur ce point).

La procédure s'avère assez longue (CTP ; enchaînement des étapes en termes de compétences) et un peu piègeuse... De plus, parfois, notamment pour des raisons financières, il peut être utile de pratiquer des dissolutions/adhésions en lieu et place de fusions. À étudier au cas par cas, donc. Cette procédure peut conduire à l'inclusion, au passage, de communes nécessaires pour que soit formé un territoire d'un seul tenant et sans enclave.

## 4. Quelle procédure en 2011, puis après le 1<sup>er</sup> juin 2013 ?

Pour schématiser une réforme assez complexe, dès que la loi de réforme des collectivités aura été publiée :

- les organes délibérants ne pourront plus bloquer la fusion (ils ne formulent plus qu'un simple avis) ;
- les fusions pourront plus largement qu'à ce jour s'étendre à d'autres communes ;
- quelques garanties supplémentaires seront conférées (minorité de blocage pour un tiers des communes de chaque communauté ; besoin d'un rapport assez complet au stade de l'arrêté de projet de périmètre ; consultation des CDCl et rôle actif de celles-ci...).

## 5. Et entre l'adoption du nouveau schéma départemental de la coopération intercommunale (au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2012) et le 1<sup>er</sup> juin 2013 ?

Durant cette période, le préfet disposera de pouvoirs tout à fait excep-

tionnels (notamment de création ou d'extension de communautés...). En matière de fusions, le préfet pourra décider de fusions en appliquant le nouveau régime avec, en plus une majorité qualifiée des communes encore plus simplifiée (moitié des communes correspondant à la moitié de la population, dont la commune la plus peuplée si celle-ci atteint un tiers de la population totale du projet)... et même la possibilité, semble-t-il, au terme de formulations très alambiquées de la nouvelle loi, de prononcer la fusion même si cette majorité, pourtant très allégée, n'est pas atteinte !

## 6. Quelles compétences ?

### 6.1. L'état du droit aujourd'hui

La future communauté doit intégrer toutes les compétences obligatoires et optionnelles de ses anciens membres. Ce n'est que sur les compétences dites « facultatives » que l'on peut harmoniser à la baisse (quitte à

retrocéder des compétences aux communes, voire créer des syndicats infracommunautaires). D'où de nombreux ajustements à la baisse effectués dans un premier temps, avant une procédure de fusion conduite dans un second temps.

### 6.2. Ce que change la loi

Ce sont toutes les compétences qui doivent désormais être alignées vers le haut... mais une fois l'arrêté de fusion adopté, la communauté aura trois mois pour décider, ou non, de rétrocéder aux communes telle ou telle compétence optionnelle ou facultative. Pendant ce délai, les compétences demeurent gérées sur leurs anciens périmètres par la nouvelle communauté.

## 7. Quel impact sur les syndicats ?

Il importe d'étudier l'impact sur les syndicats... ne serait-ce que pour bien anticiper sur les difficultés à pré-

voir, les transferts de compétences à envisager... et les oppositions à venir. NB : un syndicat intercommunal de même périmètre que la communauté est automatiquement dissous quelles que soient ses compétences (lesquelles sont attribuées à la communauté).

### 8. Quel régime fiscal après la fusion ?

Le groupement nouvellement créé rejoint automatiquement le régime fiscal le plus intégré atteint par l'un de ses anciens membres en tenant compte de la réforme de la TP :

- régime de la fiscalité additionnelle « simple » si aucun ancien membre n'était à taxe professionnelle unique (FPU) ni à taxe professionnelle de zone (FPZ) ;
- régime de la FPZ si l'ancien régime le plus intégré était celui de la FPZ ;
- FPU.

Les EPCI à FPU sont automatiquement en fiscalité mixte.

### 9. Quelle fiscalité ménages prélever pour les EPCI à FPU issu d'une fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2011 ?

En cas de fusion, le groupement assumera la réforme de la TP. Le taux de la TH sera déterminé à partir du taux 2010 du département corrigé des frais de gestion et le taux de référence de la taxe sur le foncier non bâti résultera de la récupération des frais de gestion sur les taux moyens pondérés du territoire au titre de l'année 2010. Si la communauté souhaite percevoir une fiscalité ménage sur les trois taxes ménages, elle devra voter un produit attendu à partir duquel seront déterminés des taux additionnels à partir des taux moyens pondérés du territoire issus du vote des communes et des EPCI en 2010. Les taux de la TH et de



la taxe sur le foncier non bâti s'ajoutent alors aux taux de référence.

### 10. Quel financement pour l'élimination des déchets ?

L'EPCI issu d'une fusion peut adopter ses décisions en matière de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) jusqu'au 15 janvier de l'année suivant la fusion. À défaut de délibération, il est fait application pour l'année suivante du régime applicable dans les EPCI antérieurs ou dans les communes incluses dans ce périmètre... Ce régime dérogatoire peut s'appliquer pendant les deux années suivant la création de l'EPCI.

### 11. Quelle DGF après la fusion ?

En cas de fusion entre un EPCI à fiscalité propre et un syndicat intercommunal, le coefficient d'intégration fiscale (CIF) utilisé pour la future communauté en première année sera celui de l'ancienne communauté.

En cas de fusion de plusieurs anciens EPCI à fiscalité propre, on reprend le plus élevé des anciens CIF pour le calcul de la dotation d'intercommunalité... ce qui peut s'avérer très intéressant.

Les communautés de communes issues d'une fusion ne subissent pas, de nouveau, l'abattement de 50 % bien connu des communautés de communes nouvellement créées en première année.

Les modalités de garantie sont très favorables ; en 1<sup>re</sup> année, dotation par habitant égale à la plus élevée des dotations moyennes perçues l'année précédente par les EPCI, avec indexation sur le taux d'évolution de la dotation forfaitaire des communes, puis garantie dégressive.

## 12. Quelle incidence dans les relations financières avec les communes ?

En cas de création d'un nouvel EPCI à FPU issu d'une fusion, les attributions de compensation des communes appartenant antérieurement à un EPCI à FPU sont déterminées à partir des attributions de compensation (AC) versées au cours de l'année antérieure. En cas d'intégration de nouvelles compétences, les AC de ces communes sont diminuées des charges correspondantes. À l'inverse, dans le cas où des compétences sont rétrocédées aux communes, leur AC est augmentée d'autant. L'AC des communes isolées ou appartenant à un EPCI à fiscalité additionnelle est déterminée à partir de la compensation relais en cas de fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2011 et de la fiscalité économique de remplacement de la taxe professionnelle à compter de 2012. Les charges transférées et encore supportées par les communes l'année antérieure à la fusion sont déduites des AC dans les deux cas. La fiscalité additionnelle ménages n'est plus déduite de l'attribution de compensation. La dotation de solidarité demeure quant à elle facultative et il appartient à la nouvelle entité de décider de poursuivre, renforcer ou supprimer le système mis en place antérieurement... D'où, l'intérêt pour les EPCI fusionnant au 1<sup>er</sup> janvier 2011 d'utiliser la possibilité de modifier librement (à l'unanimité) les AC en y intégrant le montant de la dotation de

solidarité lorsqu'un pacte financier avantageux a été établi au sein d'un EPCI à TPU.

## 13. Quel impact sur la dotation de compensation de la réforme de la TP et le FNGIR ?

En cas de fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2011 aboutissant à la création d'un EPCI à FPU, le FNGIR (prélèvement ou compensation) et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle sont déterminés par consolidation des compensations relais 2010 du territoire dans le premier terme de comparaison et prise en compte des produits des nouveaux impôts potentiels à percevoir par le nouvel EPCI, valorisés pour 2010 dans le deuxième terme.

## 14. Quelle gouvernance ?

Une fusion, c'est un territoire plus large à gérer, avec des complémentarités à faire fructifier, et non plus le confort de l'existant et de l'homogénéité. Ce sont aussi des présidents qui vont perdre leurs présidences. Le débat sur la gouvernance est donc subtil et, souvent, il passe par la création d'un bureau relativement égalitaire doté de nombreuses compétences (comme une commission permanente de conseil général ou régional), en contrepoint d'un conseil communautaire nombreux. En pratique, les élus travaillent alors surtout en commission, d'une part, et en bureau, d'autre part.

Or, cette tâche délicate est rendue complexe par le fait que la nouvelle grille de répartition des sièges au niveau intercommunal, qui s'appliquera à tout le territoire national en 2014, s'imposera par anticipation à toutes les fusions dont l'arrêté de projet de périmètre aura été postérieur à la promulgation de la loi. Ce qui ne simplifie guère le débat politique...]

## À lire

"Interco : la bataille de la fusion"  
dans *La Lettre du cadre territorial* n° 407, du 15 septembre 2010.  
À retrouver sur  
[www.lettreducadre.fr](http://www.lettreducadre.fr)



## Journée d'étude

Fusion d'intercos :  
agissez aujourd'hui  
pour ne pas subir demain !

Mardi 15 mars 2011  
à Blois (41)

Contact et inscription :  
Aurélie Niémas  
Tél. : 04 76 93 12 32  
Fax : 04 76 65 79 98  
E-mail :  
[aurelie.niemaz@territorial.fr](mailto:aurelie.niemaz@territorial.fr)