

Vademecum

Création des Etablissements publics territoriaux

Le vademecum a vocation à accompagner les élus et leurs équipes dans le processus de création des Etablissements publics territoriaux (EPT) résultant du projet de loi NOTRe.

Ce document constitue une version martyre qui sera enrichie et complétée au fur et à mesure des contributions et des réunions organisées par la mission de préfiguration. A l'issue de la deuxième lecture de la loi, une deuxième version sera produite.

Le vademecum sera complété par un dispositif de réponses aux questions les plus fréquentes disponible en ligne sur le site de la mission de préfiguration qui permettra d'apporter progressivement les réponses.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) prévoit que « la métropole du Grand Paris est organisée en territoires, d'un seul tenant et sans enclave, d'au moins 300 000 habitants. Le périmètre de ces territoires respecte le périmètre des communes de la métropole du Grand Paris. Les communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014 ne peuvent appartenir à des territoires distincts. Le ressort territorial de la commune de Paris constitue un territoire ».

L'évolution de la loi, dans le cadre de l'examen de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), repose sur la mise en place d'un double niveau de coopération intercommunale : celui des Etablissements publics territoriaux (EPT) et celui de la Métropole (MGP) ; ces deux niveaux se partageant la fiscalité économique jusqu'en 2020.

L'Etablissement public territorial est une entité juridique nouvelle avec des caractéristiques propres décrites dans la loi NOTRe (art. L. 5219-2). Toutefois, sous réserve de ces caractéristiques, l'EPT est « soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes ».

Plusieurs cas de figure sont à prendre à compte pour la création de ces EPT :

- La transformation des EPCI à fiscalité propre existants dont le périmètre correspond aux critères de la loi et qui ne prévoient pas d'évoluer – a priori, 3 EPCI sont concernés : Est Ensemble, Grand Paris Seine Ouest et Plaine Commune ;
- La fusion-transformation d'EPCI à FP existants qui, seuls, n'atteignent pas la taille minimum fixée par la loi – a priori, un seul cas est possible dans le sud de la métropole ;
- La fusion-transformation d'EPCI à FP existants et de communes « isolées » ;
- La création d'un EPT à partir, exclusivement, de communes isolées.

Ce vademecum vise, nonobstant les évolutions attendues du cadre législatif, à lever les difficultés auxquelles vont être confrontés les élus et les services des communes et des EPCI existants pour préparer le transfert de compétences et la réorganisation administrative et financière.

Il s'accompagne d'une annexe relative au calendrier prévisionnel de la création des EPT.

Document de travail

Vademecum – Création des Etablissements publics territoriaux

Sommaire

1	LA CREATION DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL	5
1.1	La procédure de création	5
1.2	Le calendrier prévisionnel	5
2	LA GOUVERNANCE DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL	6
2.1	La détermination du nombre de conseillers territoriaux	6
2.2	Le mode de désignation des conseillers territoriaux	6
2.3	Les règles d'élection du président et du bureau	7
3	LE TRANSFERT DE COMPETENCES	7
3.1	Les sept compétences obligatoires de l'Etablissement public territorial	7
3.2	La période transitoire pour la gestion des compétences des anciens EPCI	9
3.3	Le transfert des contrats, biens et obligations liés aux compétences transférées	9
4	LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES HUMAINES	11
4.1	Les transferts progressifs de personnel	11
4.2	La mise en place progressive des processus RH au sein de l'Etablissement public territorial	12
5	LE FINANCEMENT DES ETABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX	13
5.1	Régime fiscal des Etablissements publics territoriaux	13
5.2	Régime financier des Etablissements publics territoriaux	16
5.3	Le cycle budgétaire	17
6	ANNEXE – Calendrier prévisionnel de création des Etablissements publics territoriaux	19

1 LA CREATION DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL

La création de l'EPT correspond à une création d'un nouvel EPCI à statut particulier et le cas échéant à la dissolution des EPCI pré-existants. La loi prévoit par ailleurs des règles de transition spécifiques entre les EPCI et les EPT.

1.1 La procédure de création

Les EPT sont créés au 1er janvier 2016 du fait de la loi et non d'un arrêté préfectoral comme pour un EPCI de droit commun.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe le périmètre et le siège de l'EPT, après consultation, par le représentant de l'Etat dans la région Ile-de-France, des conseils municipaux des communes concernées qui disposent d'un délai de deux mois pour rendre leur avis. »

L'initiative de la consultation sur le projet de périmètre de l'EPT appartient donc au préfet de région, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour la préparation du projet.

Les règles présidant à l'établissement du périmètre sont les suivantes :

- Insécabilité des EPCI existants : les communes membres d'un même EPCI à FP appartiennent au même EPT ;
- Seuil plancher : leur périmètre, d'un seul tenant et sans enclave, est fixé à 300 000 habitants minimum.
- Territoires de projet : la définition des périmètres peut prendre en compte les territoires de projet constitués en vue de l'élaboration des CDT.

Le siège de chaque EPT pourra faire l'objet de modifications ultérieures par décret en Conseil d'Etat.

Le décret portant création des EPT ne contient pas le statut des EPT. Toutefois, il est souhaitable que le conseil de territoire adopte par délibération des statuts tels que décrits dans l'art L.5211-5 du CGCT.

1.2 Le calendrier prévisionnel

Si la loi est promulguée mi-septembre 2015, le calendrier pourrait être le suivant.

Après la promulgation de la loi, les communes, dont l'EPCI dont elles sont membres est concerné par des infrastructures aéroportuaires comprenant moins de trois aéroports, ont un mois pour se prononcer sur leur volonté d'adhésion à la métropole du Grand Paris permettant ainsi d'arrêter le périmètre de la métropole et de lancer concomitamment la procédure de consultation des communes sur le projet de décret en Conseil d'Etat relatif aux périmètres des EPT.

Le préfet de région soumet le projet de décret pour avis à l'ensemble des communes concernées qui disposent d'un délai de deux mois pour rendre leur avis, à la majorité simple de leurs conseils municipaux à compter de la notification.

A défaut de délibération dans ce délai, leur avis est réputé favorable.

L'Etat n'est pas lié par cet avis. Le projet de décret est ensuite transmis au Conseil d'Etat pour examen avant publication.

2 LA GOUVERNANCE DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL

2.1 La détermination du nombre de conseillers territoriaux

L'article L. 5219-2 prévoit que dans chaque Etablissement public territorial, il est créé un conseil de territoire composé des délégués des communes incluses dans le périmètre de l'établissement, désignés au conseil de la métropole du Grand Paris, à raison :

- D'un conseiller métropolitain par commune ;
- D'un conseiller métropolitain supplémentaire pour chaque commune pour chaque tranche complète de 25 000 habitants.

Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole, chaque conseil de territoire est composé des conseillers de la métropole représentant les communes de l'Etablissement public territorial ainsi que, pour chaque commune de l'Etablissement public territorial, d'autant de conseillers de territoires supplémentaires qu'elle désigne de conseillers métropolitains.

A titre d'exemple, la ville de Bagnole (34 920 habitants) dispose, au conseil métropolitain, d'un siège comme chaque commune et d'un siège parce qu'elle comprend plus de 25 000 habitants. Au conseil territorial, il convient de doubler ce nombre, qui passe donc à quatre.

La ville de Boulogne Billancourt (116 220 habitants) disposera, au conseil métropolitain, d'un siège comme chaque commune et de quatre sièges supplémentaires, parce qu'elle comprend quatre tranches de 25000 habitants. Elle disposera donc de dix conseillers de territoire.

2.2 Le mode de désignation des conseillers territoriaux

Le IV de l'article 12 de la loi MAPTAM prévoit que jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole du Grand Paris, les conseils municipaux des communes membres de la métropole procèdent à la désignation des conseillers métropolitains et des conseillers de territoire dans les conditions prévues, pour les conseillers communautaires, à l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales.

Pour les communes appartenant précédemment à un EPCI, les délégués au sein du conseil de territoire sont donc, jusqu'à concurrence du nombre de délégués nécessaires, élus parmi les conseillers

communautaires qui siégeaient au sein de l'EPCI dissout, au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes.

Pour les communes isolées qui n'en avaient pas désigné, les conseillers métropolitains et territoriaux sont désignés au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation, chaque liste étant composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes.

Après le prochain renouvellement du conseil municipal, on peut déduire que les règles habituelles de désignation des représentants des communes dans les syndicats de communes prévalent.

2.3 Les règles d'élection du président et du bureau

L'article L. 5219-2 prévoit que le président du conseil de territoire est élu en son sein et que le conseil de territoire désigne également en son sein un ou plusieurs vice-présidents dont le nombre ne peut excéder 20% du nombre total des membres du conseil de territoire.

Sur le même modèle que les maires et les adjoints, le conseil de territoire élit le président et les vice-présidents parmi ses membres, au scrutin secret.

3 LE TRANSFERT DE COMPETENCES

L'EPT est investi, dès le 1^{er} janvier 2016, de l'ensemble des compétences des EPCI préexistants sur son territoire ainsi que de la liste des compétences fixées par la loi. Toutefois, l'exercice de ces compétences est progressif et des mécanismes transitoires sont prévus par la loi.

3.1 Les sept compétences obligatoires de l'Etablissement public territorial

3.1.1 Quatre compétences sont propres à l'Etablissement public territorial

- *Deux compétences obligatoires non soumises à la définition d'un intérêt territorial sont exercées intégralement dès le 1^{er} janvier 2016 : la politique de la ville et le plan local d'urbanisme.*

A compter du 1^{er} janvier 2016, les communes membres transfèrent l'intégralité de ces compétences à l'EPT qui les exercent complètement.

Il convient toutefois de noter que la politique de la ville est constituée d'un ensemble de politiques sectorielles, coordonnées entre elles. Si la loi affirme que la politique de la ville est de compétence territoriale, certaines des politiques sectorielles peuvent relever d'autres compétences : le volet aide au logement est de compétence métropolitaine, l'aménagement et la réhabilitation des poches d'habitat

insalubre dépendent de la définition de l'intérêt métropolitain, la relation avec les associations peut difficilement se penser à une autre échelle que celle de la vie locale. Ainsi l'EPT, bien que signataire du contrat de ville, sera tenu de le co-construire avec les communes membres qui constitueront avec les associations les principaux porteurs de projet.

- *Deux compétences obligatoires sont soumises à la définition d'un intérêt territorial : les équipements culturels et sportifs et l'action sociale.*

Au 1^{er} janvier 2016, les EPT sont compétents en la matière. Toutefois, les compétences affectées d'un intérêt territorial par la loi peuvent continuer d'être exercées, de manière différenciée, sur le territoire de chacun des anciens EPCI fusionnés ou sur le territoire des communes « isolées ».

Cette faculté conduisant à un exercice différencié des compétences sur des parties du territoire est ouverte pendant un délai maximum de deux ans à compter de la création. Cette période est mise à profit pour définir l'intérêt territorial au sein de l'EPT afin qu'il soit applicable sur la totalité du périmètre.

A défaut de définition dans le délai imparti, l'ensemble de ces deux compétences est exercé par l'EPT.

3.1.2 Trois compétences sont partagées avec la métropole du Grand Paris

Au 1^{er} janvier 2016, la métropole du Grand Paris exercera quatre compétences : l'aménagement de l'espace métropolitain, la politique locale de l'habitat et du logement, le développement et l'aménagement économique, social et culturel ainsi que la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie (Art. L. 5219-1). Ces quatre domaines de compétences sont divisés en compétences opérationnelles, qui sont, pour certaines détaillées ci-dessous, soumises à la définition d'un intérêt métropolitain.

Il s'agit, en matière d'aménagement :

- Des opérations d'aménagement,
- Des actions de restructuration urbaine,
- De la constitution de réserves foncières.

En matière de développement économique :

- Des zones d'activité,
- Des actions de développement économique.

La partie de ces compétences n'ayant pas été déclarée d'intérêt métropolitain – le conseil de la métropole dispose de deux ans maximum après sa création, soit jusqu'au 31 décembre 2017 pour le définir - sera exercée intégralement par les EPT. Dans l'attente de la définition de l'intérêt métropolitain, ce sont les EPT qui exercent l'intégralité de la compétence.

S'agissant des offices publics de l'habitat, des opérations d'amélioration du parc immobilier bâti, et des opérations de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre, l'exercice de ces compétences est soumis à deux conditions : la métropole du Grand Paris doit avoir adopté son Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) puis défini l'intérêt métropolitain. Ces conditions doivent être réunies avant le 31 décembre 2017. Dans l'intervalle, ce sont les EPT qui exercent ces compétences.

3.2 La période transitoire pour la gestion des compétences des anciens EPCI

3.2.1 Possibilité d'un exercice différencié sur le territoire

L'ensemble des autres compétences transférées par les EPCI existants à l'EPT (correspondant notamment aux compétences facultatives et optionnelles) sont exercées sur le périmètre des anciens EPCI et dans les mêmes conditions, jusqu'à ce que le conseil de territoire décide dans un délai maximum de deux ans d'étendre le champ d'exercice de ces compétences sur l'ensemble de l'EPT, ou au contraire de les restituer en tout ou partie aux communes. A défaut de délibération, l'exercice de la compétence sera étendu à l'ensemble du périmètre de l'EPT.

Lorsque ces compétences étaient soumises à intérêt communautaire, un intérêt territorial est déterminé par délibération du conseil de territoire, à la majorité des deux tiers de ses membres, deux ans maximum après la date de la création de l'EPT. Ainsi, cet intérêt territorial permet de conduire un exercice différencié de la compétence sur des parties du territoire puisqu'il ne s'applique que sur le périmètre de l'ancien EPCI pour une durée donnée.

3.2.2 A défaut d'accord, restitution de compétences aux communes

Pour faciliter la fusion d'EPCI et de communes isolées qui ont un champ de compétences sensiblement différent, la loi prévoit la possibilité pour le conseil de territoire, en cas de désaccord sur l'extension des compétences à tout le nouveau périmètre, de restituer intégralement ou partiellement aux communes membres d'un EPCI préexistant les compétences facultatives qu'elles lui avaient transférées. Pour ce faire, le conseil de territoire dispose d'un délai de deux ans. Jusqu'à cette délibération et au plus tard dans un délai de deux ans, l'EPT exerce ces compétences sur le périmètre de l'ancien EPCI.

Il peut s'avérer qu'une telle restitution ne soit pas souhaitable, le maintien de ces compétences à un niveau supra-communal garantissant leur niveau effectif et rationnel, sans pour autant que la compétence s'exerce à l'ensemble des communes membres du nouvel EPT.

En ce cas, il peut être suggéré d'utiliser le levier de l'intérêt territorial pour moduler l'exercice d'une compétence à l'intérieur du périmètre de l'EPT et de redéfinir les contours des compétences transférées à titre facultatif en modulant les conditions d'exécution de ces compétences sur le périmètre de l'EPT.

3.3 Le transfert des contrats, biens et obligations liés aux compétences transférées

3.3.1 Dispositions générales

Le transfert des compétences des communes à l'EPT – ou à la MGP pour les compétences qu'elle exerce – s'accompagne du transfert de l'ensemble des biens, droits et obligations qui y concourent.

L'ensemble des biens, droits et obligations concourant à l'exercice des compétences des EPCI préexistants sont transférés à l'EPT à l'exclusion des biens, droits et obligations liés aux compétences métropolitaines, qui sont transférés à la MGP.

Le transfert des biens, droits et obligations est effectué à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire.

Cas particulier : Dispositions applicables au transfert des zones d'activité économique

Toutefois, lorsque l'EPT est compétent en matière de zones d'activité économique, les biens immeubles des communes membres peuvent lui être transférés en pleine propriété dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice de cette compétence. Les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers sont décidées par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPT et du ou des conseil(s) municipal(ux) des communes membres.

3.3.2 Le cas de la restitution de compétences

L'EPT est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, aux anciens EPCI et, le cas échéant, aux communes incluses dans son périmètre dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes.

Si l'organe délibérant du nouvel EPT décide, dans un délai de deux ans à compter de sa création, d'opérer une restitution de compétences aux communes membres, il est fait application des dispositions de l'article L.5211-25-1 :

- Les biens meubles et immeubles mis à la disposition de l'établissement bénéficiaire du transfert de compétences sont restitués aux communes antérieurement compétentes et réintégrés dans leur patrimoine pour leur valeur nette comptable, avec les adjonctions effectuées sur ces biens liquidées sur les mêmes bases. Le solde de l'encours de la dette transférée afférente à ces biens est également restitué à la commune propriétaire ;
- Les biens meubles et immeubles acquis ou réalisés postérieurement au transfert de compétences sont répartis entre les communes qui reprennent la compétence. Il en va de même pour le produit de la réalisation de tels biens, intervenant à cette occasion ;
- Le solde de l'encours de la dette contractée postérieurement au transfert de compétences est réparti dans les mêmes conditions entre les communes qui reprennent la compétence. A défaut d'accord entre l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et les conseils municipaux des communes concernées, cette répartition est fixée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés. Cet arrêté est pris dans un délai de six mois suivant la saisine du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'une des communes concernées.

3.3.3 Les contrats

Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par l'EPT. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les EPCI et les communes membres n'entraîne aucun droit à la résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.

La création de l'EPT est effectuée à titre gratuit et ne donne lieu à aucun paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire.

Exemple : Si un EPCI X gère par un marché public la collecte des ordures ménagères, ce contrat est automatiquement repris par le territoire Y, comprenant les communes de l'ancien EPCI X.

3.3.4 Les garanties d'emprunt

En matière de garanties d'emprunt accordées par les EPCI ou les communes antérieurement à la création de l'EPT, le nouveau groupement se substitue de plein droit aux anciennes structures pour les garanties d'emprunts que celles-ci ont accordées ou dont elles ont bénéficié. La substitution est automatique du fait de la délibération. Le cocontractant est simplement informé du changement de garant ou de bénéficiaire, changement constaté par voie d'avenant au contrat.

En outre, la loi prévoit la possibilité pour le conseil de territoire, dans un délai de deux ans suivant la création de l'EPT, de restituer aux communes des compétences. Dans ces conditions, les garanties d'emprunt accordées par les EPCI antérieurement à la création de l'EPT sont reprises et exécutées dès lors qu'elles sont liées à des compétences récupérées par le nouvel EPT. En revanche, dès lors que la compétence a été restituée aux communes, les garanties d'emprunt rattachées à ces compétences doivent être également restituées aux communes.

Il résulte que les garanties d'emprunt précédemment décidées par les EPCI seront soit reprises et exécutées dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance ou, le cas échéant, exécutées dans les conditions antérieures jusqu'à leur restitution.

4 LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES HUMAINES

Ces dispositions – qui s'étaleront nécessairement entre septembre 2015 et juin 2016 – peuvent être regroupées en deux grands thèmes :

- Les transferts progressifs de personnels avec l'information des agents et des représentants syndicaux ;
- La mise en place des processus RH au sein des EPT.

4.1 Les transferts progressifs de personnel

Le principe qui s'applique pour la création des EPT est celui de toute construction d'intercommunalité (article L5211-4-1 du CGCT) : le transfert de compétence entraîne le transfert du service (ou partie de service) chargé de sa mise en œuvre. Les personnels – titulaires et contractuels – transférés sont protégés par la loi qui leur assure le maintien des conditions de statut et d'emploi et leur permet de conserver leur régime indemnitaire s'il s'avère plus favorable.

Ces transferts s'opéreront bien évidemment de manière progressive, en fonction de la montée en puissance des EPT, c'est à dire au fur et à mesure du transfert des compétences (comme détaillé au point 3 supra).

Dans les premiers temps de mise en place des EPT, les agents des communes pourront être mis à disposition, avant que soient par étapes engagées les procédures de transfert *stricto sensu*.

Un dispositif d'information des agents des EPCI préexistants et des communes pourra utilement être mis en place à partir du mois de septembre, pour rappeler notamment ces points.

Différentes mesures pourront être engagées par les communes et les EPCI préexistants, en fonction de l'avancement de la construction des EPT.

- Identification des services ou partie de services concernés par les transferts de compétences organisés par la loi ; puis des agents ;
- Information du comité technique ;
- A terme, dispositif d'accompagnement des agents appelés à être mis à disposition dans un premier temps, puis transférés ;
- Préparation des conventions provisoires de mise à disposition des agents des communes dans l'attente de la délibération de création des emplois par l'EPT ;
- Préparation des décisions conjointes (après avis du comité technique) précisant les modalités de transfert communes /EPT ;
- Pour les communes, modification, par délibération ultérieure, du tableau des emplois.

4.2 La mise en place progressive des processus RH au sein de l'Etablissement public territorial

Des processus pourront être anticipés mais nécessiteront *in fine* l'adoption de délibérations par le futur conseil de territoire.

- Activation en début d'année 2016 du système de paie (dans un premier temps, par appui sur les systèmes des EPCI préexistants) ;
- Préparation de l'organigramme des services ;
- Délibération des conseils de territoire relative au tableau des emplois (printemps 2016), avec notamment création des emplois fonctionnels ;
- Nomination par l'exécutif aux emplois fonctionnels après avis de vacance de postes ;
- Préparation, en lien avec les représentants du personnel, des délibérations relatives au régime indemnitaire, à l'organisation du temps de travail, à la politique de formation et d'actions sociales ;
- Préparation des élections professionnelles (pour les comités techniques et les comités d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail et, pour les autres instances partiaires, dans les EPT qui n'adhérait pas au CIG petite couronne).

5 LE FINANCEMENT DES ETABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX

Le régime fiscal de la métropole du Grand Paris et, par voie de conséquence, celui des EPT, se décline en deux phases. Au cours de la première phase, qui s'étend du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2020, les EPT perçoivent la contribution foncière des entreprises (CFE). À compter du 1^{er} janvier 2021, l'ensemble de la fiscalité économique est perçu par la MGP, modifiant ainsi le financement des EPT, qui seront alors financés entièrement par contribution des communes membres. N'est ici traitée que la première période 2016-2020.

5.1 Régime fiscal des Etablissements publics territoriaux

Depuis la suppression de la taxe professionnelle, la fiscalité repose sur la perception d'un panier fiscal, que se partagent les communes et les EPCI. Au cas particulier, les communes membres de la MGP, appartiennent, de fait, durant la période transitoire, à deux EPCI à fiscalité propre. De ce fait, l'interaction financière entre les trois entités de la métropole (la MGP, les EPT et les communes) nécessite une approche consolidée de la répartition du panier fiscal.

Ressources fiscales des EPT	Ressources fiscales de la MGP	Ressources fiscales des communes
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	Taxe d'habitation (TH)*
Reversement de fiscalité	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	Taxe foncière sur les propriétés bâties (TPB)
En fonction des compétences exercées : taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), taxe sur la consommation finale d'électricité, redevance assainissement, etc.	Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFPNB)	Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)*
	Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	Attributions de compensation
		* La fiscalité ménage intercommunale est rétrocédée aux communes.

5.1.1 La contribution foncière des entreprises des Etablissements publics territoriaux

5.1.1.1 Calcul du taux moyen pondéré de première année

Au cours de cette période transitoire de cinq ans, les EPT perçoivent la CFE dont ils votent le taux. La situation des EPT au regard de la CFE dépend de la situation intercommunale antérieure, mais, de manière générale, s'appliqueront les dispositions fiscales de droit commun relatives à la fiscalité professionnelle unique (article 1609 nonies C du code général des impôts).

- EPT issu d'un ancien EPCI à fiscalité professionnelle unique

Un tel cas de figure concerne les EPCI transformés en EPT à périmètre égal, soit, a priori, les trois EPCI suivants : Est Ensemble, Plaine Commune et Grand Paris Seine Ouest. Au cas particulier, la période d'intégration fiscale progressive étant achevée, le taux unique de CFE sera déterminé par le conseil de

l'EPT selon les règles de droit commun (de plafonnement et de lien entre les taux), sans changement par rapport à la situation antérieure.

- *EPT exclusivement créé à partir de communes isolées ou issu de la fusion d'anciens EPCI avec ou sans extension à des communes isolées*

Les règles applicables à ces trois cas de figure sont identiques. Toutefois, le cas le plus fréquent sera celui d'EPT issus de la fusion d'anciens EPCI avec extension à des communes isolées.

Le régime fiscal de ces EPT sera celui de la fiscalité professionnelle unique (FPU), qui reproduit les règles appliquées en matière de fusion de droit commun d'EPCI, avec ou sans extension à des communes isolées (article 1638-0 bis, III du code général des impôts).

Le taux de CFE 2016 de l'EPT ne pourra excéder le taux moyen de CFE constaté en 2015 dans l'ensemble des communes membres de l'EPT, pondéré par l'importance relative de l'ensemble des bases communales. Ce taux maximum de première année est le taux moyen pondéré (TMP) de CFE. La plupart du temps, il constitue le taux de première année de la nouvelle entité intercommunale, il pourrait être inférieur mais jamais supérieur, en fonction de la décision des élus concernés.

5.1.1.2 Règles de convergence des taux

Le taux communal de CFE pris en considération sera, selon le cas de figure :

- soit celui de la commune si elle était isolée ;
- soit celui de la commune auquel s'ajoute le taux de CFE additionnel si la commune était membre d'un EPCI à fiscalité additionnelle ;
- soit, si la commune était membre d'un EPCI à FPU, celui appliqué sur le territoire de la commune (EPCI en cours d'unification), soit le taux de CFE unique (EPCI ayant achevé l'unification).

Au cours des cinq ans de la période transitoire, le taux de CFE applicable sur le territoire de chaque commune sera rapproché du taux unique de CFE territorial, soit du taux moyen pondéré de première année, soit, le cas échéant et en fonction de la décision du conseil de l'EPT, pour les années suivantes, du taux unique de CFE, susceptible d'évoluer dans le cadre des règles légales de vote des taux.

5.1.2 Délibérations relatives à la contribution foncière des entreprises

Les exécutifs locaux disposent d'un pouvoir d'exonération en matière de fiscalité économique. Au cas particulier et dans la mesure où les exécutifs des EPT n'auront pas la possibilité matérielle de déterminer, en préalable à la constitution des EPT, leur propre politique d'exonération, s'appliqueront, en 2016, les exonérations prises antérieurement à la création des EPT, soit en exécution des délibérations des conseils municipaux des communes précédemment isolées soit des organes délibérants des anciens EPCI à fiscalité propre, pour la quotité et la durée initialement prévues.

Cependant, avant le 1^{er} octobre 2016, il est nécessaire que le conseil de territoire prenne les délibérations souhaitées pour que celles-ci puissent s'appliquer dès l'année 2017. À défaut, il y aurait maintien des délibérations antérieures.

Un tel dispositif s'applique pour la plupart des exonérations. Toutefois, certaines exonérations suivent un régime différent et ne s'appliquent, en l'absence de délibération, que pour la seule année suivant celle de la création de l'EPT. Il s'agit des exonérations relatives aux loueurs en meublé, aux caisses de crédit municipal, aux entreprises de spectacles vivants, aux établissements publics administratifs d'enseignement supérieur, aux abattements propres à certaines installations industrielles ainsi qu'à la cotisation minimum (cf. infra paragraphe dédié à la cotisation minimum).

Le régime exhaustif applicable à l'ensemble des délibérations est décrit à l'article 1639 A ter V du code général des impôts tel qu'il figure dans le projet de loi en cours de discussion.

5.1.3 Le cas particulier de la cotisation minimum

Les dispositions transitoires et non-codifiées actuelles du projet de loi indiquent que pour l'application des dispositions du code général des impôts les Etablissements publics territoriaux sont assimilés à des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique.

S'agissant de la cotisation minimum de CFE, il revient à l'EPT de fixer, sur la période 2016-2020, en lieu et place des communes membres et des EPCI pré-existants, le montant de la base minimum dans les limites fixées par la loi en fonction du montant du chiffre d'affaires ou des recettes (article 1647 D du code général des impôts). Les décisions concernant les cotisations minimum sont à prendre avant le 1^{er} octobre 2016 pour être applicables l'année suivante.

Ainsi, pour chaque EPT, le montant de la base minimum applicable l'année où, pour la première fois, le régime de la FPU s'applique (soit 2016) est-il égal à celui applicable l'année précédente sur le territoire de chacune des communes ou de chacun des EPCI pré-existants concernés. Concrètement, en 2016, s'appliqueront sur le périmètre de chaque EPT les décisions concernant la base minimum prises par les communes et les EPCI préexistants.

A compter de 2017, l'EPT peut décider d'appliquer des bases minimum différentes selon le territoire des communes anciennement isolées ou des EPCI préexistants pendant une période maximale de dix ans. Les écarts entre les bases minimum appliquées sur le territoire de l'EPT la première année (2016) et celles qu'il a fixées sont réduits par fractions égales sur la durée qu'il a retenue. Ce dispositif de convergence n'est applicable que si le rapport entre la base minimum la plus faible applicable sur le territoire de l'EPT et celle qu'il a fixé est inférieur à 80%. Ce rapport s'apprécie séparément pour chacune des tranches de chiffres d'affaires ou des recettes.

Textes de référence

Code général des impôts : les articles 1639 A ter et 1647 D

Bulletin officiel des Finances publiques-Impôts : BOI-IF-CFE-20-20 (et 10) -40-20-20140626

5.2 Régime financier des Etablissements publics territoriaux

En plus de la fiscalité directe perçue, les territoires sont financés par deux dispositifs s'appuyant sur d'autres produits de fiscalité, l'un provenant de la contribution des communes membres assises sur la fiscalité ménage, l'autre provenant de la fiscalité économique via une dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT) versée par la métropole.

5.2.1 Les contributions communales

Elles sont assurées par l'intermédiaire d'un fonds, créé au niveau de chaque EPT et géré par le président de l'EPT, le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) et régulé par la commission locale d'évaluation des charges territoriales (CLECT). Cette commission est différente de la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETC) de droit commun (visée à l'article 1609 nonies C, IV), chargée d'évaluer les transferts de charge entre la MGP et les communes membres.

La CLECT joue un rôle important de régulation du financement des FCCT. La loi la charge en effet de fixer « le montant des ressources nécessaires au financement annuel des EPT ».

Le FCCT est alimenté par les communes membres selon un principe de versement de contributions fiscalisées, calculées à partir de la fiscalité ménage (fraction impôts ménages). A compter de 2021, le FCCT connaîtra une deuxième fraction de financement, issu de la CFE (fraction CFE).

Chaque commune alimente le FCCT en fonction de sa situation antérieure de la façon suivante :

- En ce qui concerne les communes antérieurement membres d'un EPCI à fiscalité propre, le versement est calculé à hauteur du produit moyen annuel de fiscalité ménage perçu au profit de l'ancien EPCI sur le territoire de la commune concernée entre 2011 et 2015 ;
- En ce qui concerne les communes isolées, le versement est calculé à partir d'une quote-part du produit moyen annuel de fiscalité ménage perçu entre 2011 et 2015, déterminé par délibérations concordantes du conseil de territoire et du conseil municipal de la commune concernée.

Le montant de cette fraction est actualisé chaque année en fonction du taux d'évolution des valeurs locatives déterminé en loi de finances.

Elle est révisable après avis de la commission locale d'évaluation des charges territoriales, par délibérations concordantes du conseil de territoire et du conseil municipal de la commune concernée, sans que la participation de la commune ne puisse être augmentée ou diminuée de plus de 15 % du produit de référence.

5.2.2 La dotation de soutien à l'investissement territorial

La loi institue également une dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT), créée au niveau de la MGP et alimentée par une part comprise entre 10 et 50 % de l'accroissement de la CVAE, puis, à compter de 2021, par la moitié de l'accroissement de la CFE.

Les versements au titre de la DSIT relèvent de la MGP, qui procède à sa répartition entre les EPT et, le cas échéant, les communes, en tenant compte prioritairement de l'importance des charges supportées du fait de la réalisation ou de la gestion d'un ou de plusieurs équipements répondant à un enjeu de solidarité territoriale et d'autres critères librement fixés.

5.2.3 Les attributions de compensation

Les EPT verseront à leurs communes membres dès 2016 des attributions de compensation (qui ne pourront être indexées) dont la détermination sera différente selon que la commune était précédemment membre d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique ou pas.

- en ce qui concerne les communes isolées ou membres en 2015 d'un EPCI non soumis au régime de la fiscalité professionnelle unique, l'attribution de compensation versée par l'EPT est égale à la différence entre le produit de la cotisation foncière des entreprises minoré du coût net des charges transférées.
- en ce qui concerne les communes qui étaient membres en 2015 d'un EPCI soumis au régime de fiscalité professionnelle unique, le maintien de l'attribution de compensation que versait ou percevait cet EPCI au titre de l'exercice 2015 est prévu par le texte de la loi NOTRe. Les droits individuels qui ont été régulièrement constitués au profit des communes seront pris en charge, entre 2016 et 2020 :
 - par la métropole du Grand Paris à raison de la somme *des produits de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TA-TFPNB) et de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), perçus par l'EPCI préexistant en 2015 ;*
 - par l'EPT à due concurrence du *produit de cotisation foncière des entreprises (CFE) perçu par l'EPCI préexistant en 2015.*

Ces dispositions peuvent être retranscrites comme suit :

$$X = \{ \text{CVAE 2015} + \text{Produit 2015 des IFER} + \text{TA-TFPNB N-1} + \text{TASCOM N-1} / A \} \times B$$

$$Y = \{ \text{CFE 2015} / A \} \times B$$

où :

A = CVAE 2015 + CFE 2015 + Produit 2015 des IFER + TA-TFPNB N-1 + TASCOM N-1

B = Attribution de compensation nette 2015 de la commune intéressée

X = Attribution de compensation nette 2016 prise en charge par ou versée à la métropole du Grand Paris

Y = Attribution de compensation nette 2016 prise en charge par ou versée à l'EPT

5.3 Le cycle budgétaire

Les dispositions concernant les finances communales et notamment les dispositions budgétaires communales s'appliquent aux EPT (article L. 5211-36 du CGCT).

5.3.1 Le débat d'orientation budgétaire

En 2016, par référence au droit commun des fusions d'EPCI, le débat d'orientation budgétaire (DOB) n'est pas obligatoire. Il conviendra de préciser cette référence au droit commun dans l'ordonnance.

5.3.2 L'élaboration budgétaire

La préparation budgétaire entamée dès l'automne 2015 tant au niveau de la section de fonctionnement que de la section d'investissement, devra être achevée pour respecter les échéances décrites ci-dessous :

- Avant le 15 février 2016 : vote des attributions de compensation provisoires versées par l'EPT aux communes membres (3^{ème} alinéa du 1^o du V de l'art. 1609 nonies C du CGI).
- Avant le 15 avril 2016 :
 - Vote du budget primitif (BP) de l'EPT.

« Art. 1639A du CGI : Sous réserve des dispositions de l'article 1639 A bis, les collectivités locales et organismes compétents font connaître aux services fiscaux, **avant le 15 avril de chaque année**, les décisions relatives soit aux taux, soit aux produits, selon le cas, des impositions directes perçues à leur profit.(...) »

- Vote du taux de cotisation foncière des entreprises (CFE).
- Vote du taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Si la TEOM a été instituée par les EPCI pré-existants ou les communes membres de l'EPT, le taux voté s'appliquera territorialement selon les périmètres des communes et des EPCI pré-existants.
- Avant le 30 juin 2016 :
 - Vote des comptes administratifs de l'année 2015 des EPCI pré-existants.
 - Si nécessaire, vote d'un budget supplémentaire (BS) de l'EPT une fois les résultats de l'année précédente connus.
- A tout moment après le vote du BP : vote d'une décision modificative (DM).

Il est fort probable que le premier budget de l'EPT issu d'une fusion extension vise à consolider tout ou partie des dépenses engagées par les communes ou les EPCI.

Des décisions modificatives devront donc intervenir ensuite pour traduire les premières décisions du nouvel EPT une fois tenues les premières séances de la CLECT.

Ce calendrier pourra s'appuyer sur les informations financières et fiscales transmises par l'administration :

- Au plus tard en mars 2016 : notifications prévisionnelles des impôts, taxes et produits de fiscalité économique pour l'EPT et ses communes membres (états 1259).

5.3.3 Les recettes et la trésorerie

Ce que dit la loi :

« Art. L.5211-35-1 du CGCT : I. A compter du 1^{er} janvier 2011, par dérogation aux dispositions de l'article L. 2332-2, avant le vote de son budget, l'établissement public de coopération intercommunale nouvellement créé et soumis aux dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts perçoit des avances mensuelles dès le mois de janvier, dans la limite du douzième du montant des taxes et impositions transférées, perçues par voie de rôle au titre de l'année précédente pour le compte de ses communes membres et, le cas échéant, du ou des établissements publics de coopération intercommunale avec ou sans fiscalité propre préexistants.

En contrepartie, les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale soumis au régime fiscal de l'article 1609 nonies C du code général des impôts et les établissements publics de coopération intercommunale préexistants ne perçoivent plus les douzièmes, à hauteur de ceux versés au nouvel établissement public de coopération intercommunale au titre de la cotisation foncière des entreprises transférée, mais bénéficient mensuellement de l'attribution de compensation versée par celui-ci.

La régularisation est effectuée dès que le montant des taxes, impositions et attributions de compensation prévues au budget de l'année en cours est connu, respectivement pour chaque collectivité et établissement public de coopération intercommunale. (...) »

Les EPT percevront dès janvier 2016 des avances correspondant aux douzièmes des montants des taxes et impositions transférées tandis que les communes membres de chaque EPT bénéficieront mensuellement de l'attribution de compensation.

6 ANNEXE – Calendrier prévisionnel de création des Etablissements publics territoriaux