

Fusions des intercos : anticiper les décisions à prendre

Les nouveaux périmètres intercommunaux au 1^{er} janvier 2017 nécessitent dès à présent de remettre à plat l'exercice des compétences, la gouvernance et le pacte financier au sein des EPCI. Sans oublier d'associer les agents.

Le temps presse. La nouvelle carte intercommunale issue de la loi NOTRE s'appliquera bien, comme prévu, au 1^{er} janvier 2017. Le gouvernement n'a accordé aucun délai supplémentaire aux élus pour mettre en œuvre les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) alors même que les conseils municipaux et communautaires délibéraient cet été sur les projets d'arrêtés de périmètres proposés par les préfets ! Sans attendre la publication des arrêtés de périmètres définitifs d'ici à la fin de cette année, les élus ne disposent donc que de quatre mois (septembre à décembre) pour anticiper les conséquences des fusions. « *Quatre mois, c'est bien court et peu d'élus ont pris la mesure du chantier, sauf ceux qui avaient déjà connu des fusions en 2013-2014* », confie Hélène Guinard, conseillère technique au département intercommunalité et territoires de l'AMF.

Recomposition des instances de gouvernance de la communauté, gestion des compétences héritées des fusions et des nouvelles compétences obligatoires dévolues par la loi, pacte financier et fiscal avec les communes membres, organisation et gestion des ressources humaines..., la troisième édition des Rencontres des professionnels à l'AMF, le 5 juillet, a effectivement permis de prendre la mesure des multiples chantiers générés par la refonte de la carte intercommunale.

« Pas un rapport de forces »

Le gouvernement s'est bien engagé à introduire quelques souplesses pour faciliter la mise en œuvre opérationnelle des nouveaux périmètres (lire ci-contre). Mais la tâche reste immense. Et les conseils méthodologiques sont précieux dans ce calendrier contraint. L'AMF a ainsi mis en

ligne sur son site un module spécifique « SDCI » dédié aux évolutions de périmètres (1). Il contient des notes juridiques, des fiches techniques, des modèles d'actes et une foire aux questions (FAQ). Les conseils et l'expérience des élus qui ont déjà vécu une fusion sont tout aussi importants et éclairent certains aspects sous-estimés. Jean-Jacques Michau, maire de Moulin-Neuf et président de la communauté de communes du Pays de Mirepoix (Ariège), se souvient de la fusion en 2014 avec la communauté de communes de la Vallée Moyenne de l'Hers : « *Nous sommes passés de 14 à 33 communes. La fusion était volontaire. Mais elle a nécessité des compromis entre deux entités.* » Selon lui, « *une fusion ne doit pas être un rapport de forces sur le mode d'"une communauté mange l'autre". Gérer une fusion est un exercice politique et psychologique car il s'agit pour les élus de créer un destin commun. Il est impératif d'associer tous les maires aux projets et décisions. Nous avons créé immédiatement une conférence des maires qui était l'instance de travail chargée de préparer la fusion* ».

Recomposer les instances communautaires

Concernant la gouvernance, Hélène Guinard conseille aux élus de choisir le nom de la nouvelle communauté et son siège car « *sinon le préfet l'imposera dans son arrêté de fusion* ». Elle recommande ainsi de faire délibérer les conseils municipaux à la majorité simple avant la fin de l'année pour entériner les statuts de la nouvelle communauté. L'arrêté fixant la répartition des sièges des communes au sein de l'EPCI devra être pris au plus tard le 15 décembre 2016, à charge pour les élus d'appliquer la règle de droit commun (répartition proportionnelle à la population



15 décembre 2016 au plus tard

Délibérations des communes sur un accord local de répartition des sièges au sein du conseil communautaire.

31 décembre 2016 au plus tard

- Publication de l'arrêté préfectoral prononçant la fusion ;
- Transfert à titre obligatoire, dans les communautés de communes et d'agglomération, des compétences développement économique, collecte et traitement des déchets et aires d'accueil des gens du voyage ;
- Modification des statuts des EPCI dont le périmètre n'évolue pas pour y intégrer les nouvelles compétences.

1^{er} janvier – 17 mars 2017

Délai d'opposition au transfert automatique de la compétence PLU à la communauté.

1^{er} janvier – 1^{er} juillet 2017

Délai d'opposition au transfert automatique des pouvoirs de police spéciale du maire au président d'EPCI.

27 janvier 2017 au plus tard

Élection du président de la communauté issue de fusion.



© Leonid Meleca/micha817/Fotolia

de chaque commune) ou de définir un accord local à la majorité qualifiée des communes. Pour ce faire, Hélène Guinard conseille aux élus de recourir au simulateur créé par l'AMF (dans le module SDCI du site de l'association) pour préparer la recomposition des assemblées communautaires. À défaut d'accord, le préfet appliquera la répartition à la proportionnelle.

Le principal enjeu de la gouvernance consistera à maintenir la proximité avec les petites communes, notamment dans les grandes com-

munautés. Dans l'Aude, Carcassonne Agglo (73 communes, 105 000 habitants) a créé des conseils de territoires « pour tenir compte des spécificités des petites communes et écouter leurs élus pas toujours audibles au sein d'un conseil de 123 membres, explique Régis Banquet, maire d'Alzonne et président de l'agglomération. Nous avons divisé l'agglomération en huit territoires correspondant à des sous-bassins de vie ayant des problématiques identiques (montagne, périurbain, etc.). Chaque territoire est

représenté au sein du bureau communautaire par un vice-président et des membres en fonction de son poids démographique. Il est doté d'un conseil, sous la présidence d'un vice-président de l'Agglo, réunissant les maires et leurs adjoints toutes les six semaines. Cette instance informelle n'a pas de légitimité pour délibérer. Elle est un lieu d'échanges et d'informations sur les affaires présentées en bureau, un lieu de consultation pour toutes les politiques territorialisées que l'Agglo mène. Elle permet aussi de faire remonter les besoins et les attentes des maires au bureau communautaire ». En janvier prochain, Carcassonne Agglo accueillera neuf nouvelles communes et créera un neuvième conseil de territoire « afin de garantir la proximité avec un EPCI qui devient tentaculaire », commente Régis Banquet.

Le chantier à mener à bien avant la fin de l'année est très lourd et aura des impacts à long terme.

Des mesures d'adaptation

– **Urbanisme.** L'article 33 du projet de loi égalité et citoyenneté (adopté en première lecture le 6 juillet par l'Assemblée nationale) laissera un délai de cinq ans aux EPCI fusionnés pour se doter d'un PLUI, lorsque l'un d'entre eux n'exerçait pas cette compétence avant la fusion.

– **Tourisme :** la compétence est transférée aux communautés mais le gouvernement a confirmé la possibilité de dérogation pour les stations classées en zone de montagne, une mesure qui figurera dans le projet de loi montagne dont le dépôt est attendu en septembre. L'AMF a demandé au gouvernement l'extension de cette dérogation « à l'ensemble des stations classées de tourisme ou en cours de classement ».

– **Fiscalité.** L'instruction DGCL/DGFIP du 26 juillet sur les effets financiers et fiscaux des SDCI (NOR INTB1617629N) permet aux EPCI de continuer à financer la collecte et le traitement des ordures ménagères par une taxe (la TEOM) ou une redevance (la REOM) pendant un délai de cinq ans au terme duquel ils devront opter pour un mode de financement unique. La durée de lissage du versement transport pour certaines entreprises, notamment en milieu rural, « sera portée de cinq à douze ans par le projet de loi de finances 2017 » afin de prendre en compte l'évolution de l'offre de transport collectif induite par l'évolution des périmètres intercommunaux.

Gérer les compétences héritées et nouvelles

Au 1^{er} janvier 2017, en application de la loi NOTRe, les communautés de communes et d'agglomération se verront obligatoirement transférer les compétences « développement économique » en intégralité, « collecte et traitement des déchets », et « aires d'accueil des gens du voyage ». Les élus devront aussi gérer les compétences facultatives et optionnelles



TROIS QUESTIONS À...

Alexandre Huot, conseiller technique au département intercommunalité et territoires de l'AMF
 « LE PACTE FINANCIER EST UN GAGE DE RÉUSSITE DE LA FUSION »

Comment neutraliser l'impact des fusions sur la pression fiscale ?

La nouvelle communauté pourra mener une politique fiscale visant à atténuer les impacts financiers pour les habitants : lissage progressif des taux sur une longue période (douze ans maximum), harmonisation et détermination des abattements, des exonérations et des tarifs des services publics, etc.

Les élus redoutent les surcoûts auxquels peuvent conduire l'harmonisation des compétences et des services. Comment anticiper ?

Il est important de ne pas attendre 2017 pour évaluer le coût des transferts de charges. Les communes et leur EPCI peuvent dès à présent effectuer un travail d'inventaire et d'étude des coûts que représentent les futures compétences transférées ainsi que celles qui

seront rendues aux communes. Cela leur permettra d'être force de proposition dans les futures commissions locales des charges transférées.

Pourquoi faut-il élaborer un pacte financier et fiscal lors d'une fusion ?

Il permet aux EPCI de faire un état des lieux des finances et d'apprécier les marges de manœuvre de la communauté, d'identifier des sources de financement et d'économies possibles, de définir les principes d'une politique financière et fiscale, de développer la solidarité du territoire par la mise en commun de ressources, etc.

Ce type de pacte est un espace commun de dialogue et de collaboration entre l'EPCI et ses communes membres. Il est un gage de réussite de la fusion et devrait être mené par chaque EPCI.

héritées des communautés fusionnées. Hélène Guinard rappelle que les EPCI pourront soit les exercer sur l'ensemble du périmètre du nouvel EPCI, soit les restituer aux communes dans un délai d'un an pour les compétences optionnelles et de deux ans pour les compétences supplémentaires, « avec restitution des équipements et des biens afférents selon des modalités qui devront être définies par l'EPCI et la commune ». Mais une compétence restituée à une commune pourra être cogérée via la création d'un service commun avec l'EPCI.

Dans les Pyrénées-Atlantiques, les élus, forts d'une première fusion en 2014, ont anticipé ce vaste chantier comme l'explique Jean-Pierre Mimiague, conseiller municipal à Serres-Castet et président de la communauté de communes des Luys-en-Béarn qui fusionnera en janvier prochain avec les communautés de communes du canton d'Arzacq et du canton de Garlin. La nouvelle intercommunalité comptera 66 communes et environ 28 000 habitants. « Nous avons constitué dès l'automne 2015 un comité de pilotage politique comprenant une vingtaine

d'élus représentants les bureaux des trois communautés et un comité technique regroupant les directeurs généraux et trois techniciens de chaque EPCI pour éclairer les élus sur les conséquences juridiques, statutaires et financières de la fusion », explique l'élu.

Chaque communauté a réalisé un état des lieux des compétences obligatoires et optionnelles (organisation, mode de gestion, agents impliqués, etc.) et fait l'inventaire des biens et des moyens de chacun. Objectif : harmoniser l'exercice des nouvelles compétences obligatoires au 1^{er} janvier 2017 en mutualisant les moyens des trois EPCI et en territorialisant les services. Mais surtout organiser l'exercice des compétences optionnelles. « Un EPCI exerce la compétence scolaire tandis que les deux autres ne souhaitent pas l'exercer : après la fusion, cette compétence sera rétrocédée aux communes membres de l'EPCI qui créeront un syndicat pour la gérer, explique Jean-Pierre Mimiague. À l'inverse, le soutien scolaire aux collégiens en difficulté exercé par un EPCI sera étendu à l'ensemble du territoire de la nouvelle communauté, avec le

soutien du conseil départemental et de la CAF. La nouvelle communauté conservera la compétence petite enfance mais harmonisera courant 2017 les modes de gestion des structures. »

Élaborer un pacte financier et fiscal

Sur le plan financier, Alexandre Huot, conseiller technique au département intercommunalité et territoires de l'AMF, recommande l'élaboration d'un pacte financier et fiscal entre l'EPCI et les communes membres (lire ci-contre), qui permettra notamment de définir les principes de la politique fiscale et de la solidarité financière. « Une fusion est une épreuve de solidarité territoriale, confirme Jean-Pierre Mimiague, évoquant le pacte arrêté dans la perspective de la fusion. L'un des EPCI ne percevait pas la taxe sur le foncier bâti ; les élus ont décidé d'instaurer un taux moyen pondéré qui permettra de percevoir cette taxe sur l'ensemble du territoire de la future communauté. Les attributions de compensation ont été déterminées en fonction des arbitrages intervenus sur les compétences. Un seul EPCI versait une dotation de solidarité financière (DSC) que les élus ont décidé d'étendre à l'ensemble du territoire de la nouvelle communauté : nous partagerons le gâteau ! »

Enfin, les agents ne doivent pas être oubliés dans le processus de fusion. Lors des Rencontres des professionnels à l'AMF, le 5 juillet, Cindy Laborie, juriste à la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG), a rappelé les nombreuses conséquences des fusions en matière de ressources humaines, notamment dans le cadre du transfert ou de la restitution de compétences, et les cadres du dialogue social à respecter, le nouvel EPCI devant se doter de ses propres instances paritaires (la FNCDG prépare un guide sur le volet RH et management des fusions).

Claire Germain, directrice adjointe de l'AMF, a incité les élus à engager au plus tôt la concertation et l'information des agents (lieu de travail, évolutions des missions, refonte des organigrammes, etc.) « car il est nécessaire d'expliquer les évolutions et de rassurer les agents », lors de la préparation puis de la mise en œuvre de la fusion qui peut être anxiogène.

Xavier BRIVET

(1) www.amf.asso.fr/document/SDCI.asp

EN SAVOIR + L'AMF organise une Rencontre des intercommunalités le 5 octobre prochain à Paris. Voir www.amf.asso.fr (rubrique Agenda).