



Vademecum

Création des Etablissements publics territoriaux

Mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris - 19, rue Leblanc 75015 PARIS
www.prefig-metropolegrandparis.fr -  @prefigMGP

Le vademecum a vocation à accompagner les élus et leurs équipes dans le processus de création des Etablissements publics territoriaux (EPT) résultant de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015.

Cette deuxième version s'est enrichie des contributions recueillies au cours du premier semestre de l'année 2015 lors des réunions organisées par la mission de préfiguration avec les élus et les directeurs généraux des communes et intercommunalités concernées.

Le vademecum s'accompagne d'un dispositif de réponses aux questions les plus fréquentes disponible en ligne et mis à jour très régulièrement sur le site de la mission de préfiguration : <http://www.prefig-metropolegrandparis.fr/La-mission-de-prefiguration/Vademecum-FAQ>

Sommaire

1	LA CREATION DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL	6
1.1	La procédure de création	6
1.2	Le calendrier prévisionnel	7
2	LA GOUVERNANCE DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL.....	7
2.1	La détermination du nombre de conseillers territoriaux.....	7
2.2	La répartition des sièges et la désignation des conseillers de territoire.....	8
2.2.1	Etape 1 : les conseillers métropolitains	8
2.2.2	Etapes 2 à 6 : les conseillers de territoire supplémentaires.....	8
2.3	Les règles d'élection du président et du bureau	9
3	LES TRANSFERTS DE COMPETENCES.....	10
3.1	Les dix compétences obligatoires de l'Etablissement public territorial	10
3.1.1	Sept compétences sont propres à l'Etablissement public territorial.....	10
3.1.2	Trois compétences sont partagées avec la métropole du Grand Paris.....	11
3.2	Les compétences supplémentaires de l'Etablissement public territorial	12
3.2.1	Les compétences héritées des anciens EPCI	12
3.2.2	La possibilité de transférer de nouvelles compétences.....	13
3.3	Le transfert des contrats, biens et obligations liés aux compétences transférées	13
3.3.1	Dispositions générales	13
3.3.2	Le cas de la restitution de compétences.....	14
3.3.3	Les contrats	14
3.3.4	Les garanties d'emprunt	15
4	LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES HUMAINES	15
4.1	Les transferts progressifs de personnel	15
4.1.1	Les agents des EPCI existants	16
4.1.2	Les agents des communes.....	16
4.2	La mise en place progressive des processus RH au sein de l'Etablissement public territorial.....	17

5	LE FINANCEMENT DES ETABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX	18
5.1	Régime fiscal des établissements publics territoriaux.....	18
5.1.1	La contribution foncière des entreprises des établissements publics territoriaux	18
5.1.1.1	Calcul du taux moyen pondéré de première année	18
5.1.1.2	Règles de convergence des taux.....	19
5.1.2	Délibérations relatives à la contribution foncière des entreprises.....	20
5.1.3	Le cas particulier de la cotisation minimum.....	20
5.2	Régime financier des établissements publics territoriaux durant la période transitoire	21
5.2.1	Les contributions communales.....	21
5.2.2	Les dotations d'équilibre.....	23
5.2.2.1	La dotation d'équilibre entre les anciens EPCI à fiscalité propre et la MGP	23
5.2.2.2	La dotation entre les anciennes communes «isolées» et la MGP	24
5.2.3	La dotation de soutien à l'investissement territorial.....	24
5.3	Le cycle budgétaire	25
5.3.1	Le débat d'orientation budgétaire.....	25
5.3.2	L'élaboration budgétaire.....	25
5.3.3	Les recettes et la trésorerie.....	26
	ANNEXES	27

- ANNEXE 1 – Calendrier prévisionnel de création des Etablissements publics territoriaux
- ANNEXE 2 – Représentation des communes aux conseils de la métropole et de territoire
- ANNEXE 3 – Gouvernance des EPT – cas pratique
- ANNEXE 4 – Calendrier de transfert des compétences de la MGP
- ANNEXE 5 – Calendrier de transfert des compétences des EPT
- ANNEXE 6 – Schéma des flux financiers MGP-EPT-communes

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, dite loi 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 du Grand Paris (MGP) ; ces deux niveaux se partageant la fiscalité économique jusqu'en 2020 inclus.

L'Etablissement public territorial est une entité juridique nouvelle avec des caractéristiques propres décrites dans la loi NOTRe.

« Dans le périmètre de la métropole du Grand Paris, sont créés, au 1^{er} janvier 2016, des établissements publics de coopération intercommunale dénommés « établissements publics territoriaux ». Sous réserve du présent chapitre, ces établissements publics sont soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes. D'un seul tenant et sans enclave, d'au moins 300 000 habitants, ces établissements regroupent l'ensemble des communes membres de la métropole du Grand Paris, à l'exception de la commune de Paris. » (Article L. 5219-2)

Plusieurs cas de figure sont à prendre en 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 fiscalité propre (FP) existants avec ou sans extension à des communes « isolées » ;
- La création d'un EPT à partir de communes « isolées ».

Ce vademecum vise à accompagner les élus et les services des communes et des EPCI existants pour préparer le transfert de compétences et la réorganisation administrative et financière.

Un calendrier détaillant l'ensemble des étapes nécessaires à la création des EPT est joint au présent document (annexe 1).

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 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 1^{er} janvier 2016 et un décret en Conseil d'Etat fixe leur périmètre.

« 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 d'un mois pour rendre leur avis. » (Article L. 5219-2)

L'initiative de la consultation sur le projet de périmètre de l'EPT appartient au préfet de région.

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

- Insécabilité des EPCI existants : à la promulgation de la loi, les communes membres d'un même EPCI à FP appartiennent au même EPT ;
- Seuil : leur périmètre, d'un seul tenant et sans enclave, est fixé à 300 000 habitants minimum¹.

En outre, la définition des périmètres peut prendre en compte les territoires de projet constitués en vue de l'élaboration des Contrats de développement territorial (CDT).

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

Le décret portant création des EPT ne contient pas leur statut. Toutefois, il est souhaitable que le conseil de territoire adopte ultérieurement par délibération des statuts tels que décrits dans l'article L. 5211-5-1 du CGCT.

« Les statuts d'un établissement public de coopération intercommunale mentionnent notamment :

a) La liste des communes membres de l'établissement ; b) Le siège de celui-ci ; c) Le cas échéant, la durée pour laquelle il est constitué ; g) Les compétences transférées à l'établissement.

Lors de la création d'un établissement public de coopération intercommunale, ils sont soumis aux conseils municipaux en même temps que la liste des communes intéressées dans les conditions prévues à l'article L. 5211-5. [...] »

¹ La population à prendre en compte pour déterminer le nombre d'habitants de chacun des EPT est la population totale (population municipale + population comptée à part) telle que définie par l'INSEE chaque année. La population légale entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2015 est la population légale 2012, disponible sur le site de l'INSEE : <http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/recensement/populations-legales/>

1.2 Le calendrier prévisionnel

Les communes membres d'un même EPCI à FP dans le périmètre duquel se trouvent des infrastructures aéroportuaires doivent se prononcer sur leur adhésion à la MGP dans un délai d'un mois à compter de la promulgation de la loi.

Leur décision intervenue, le périmètre de la métropole est arrêté par décret et concomitamment, la procédure de consultation des communes sur le(s) projet(s) de décret en Conseil d'Etat relatif(s) aux périmètres des EPT est lancée par le préfet de région.

Les communes concernées disposent alors d'un délai d'un mois pour rendre leur avis, à la majorité simple de leurs conseils municipaux à compter de la notification.

Le projet de décret est ensuite transmis au Conseil d'Etat pour avis.

Les décrets sur les périmètres des établissements publics territoriaux pourraient être publiés à la mi-novembre.

2 LA GOUVERNANCE DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL

2.1 La détermination du nombre de conseillers territoriaux

L'article L. 5219-9-1 dispose que le nombre de conseillers de territoires est fixé en fonction du droit commun des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (article L. 5211-6-1 du CGCT), c'est-à-dire en fonction du nombre d'habitants qu'ils regroupent², sans possibilité toutefois de recourir à un accord local³.

Population municipale de l'EPCI	Nombre de sièges
De 250 000 à 349 999 habitants	72
De 350 000 à 499 999 habitants	80
De 500 000 à 699 999 habitants	90
De 700 000 à 1 000 000 habitants	100
Plus de 1 000 000 d'habitants	130

La loi fixe également le principe d'un lien étroit entre la métropole et les EPT, les conseillers métropolitains étant de droit conseillers de territoire.

² La population à prendre en compte pour déterminer le nombre d'habitants de chacun des EPT est la population municipale telle que définie par l'INSEE chaque année, disponible sur le site de l'INSEE : <http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/recensement/populations-legales/>

³ La loi n° 2015-264 du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire permettait dans des conditions de majorité qualifiée de fixer entre communes membres, une répartition négociée des sièges au sein des EPCI à FP. La loi NOTRe exclut l'EPT de ces dispositions.

2.2 La répartition des sièges et la désignation des conseillers de territoire

Le lien établi entre conseiller métropolitain et conseiller de territoire rend nécessaire, pour déterminer la répartition des sièges des conseillers territoriaux au sein de chaque commune, de connaître, dans un premier temps, le nombre de conseillers métropolitains qui représenteront chaque commune au sein du conseil de la métropole (2.2.1.). Les conseillers territoriaux supplémentaires sont désignés dans un second temps (2.2.2.).

2.2.1 Etape 1 : les conseillers métropolitains – cf. annexe 2

La loi NOTRe établit que le droit commun des EPCI à fiscalité propre s'applique à la MGP en matière de détermination du nombre de conseillers métropolitains et de répartition des sièges entre les communes membres. L'application du principe de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne fixe à 209 au plus le nombre de conseillers métropolitains⁴.

Une simulation de la répartition des sièges au sein du conseil de la métropole est annexée à ce document (annexe 2). Il en résulte que la grande majorité des communes, qui sont toutes représentées au sein du conseil, dispose d'un siège. Treize communes en disposent de deux, deux communes en disposent de trois et la ville de Paris en dispose de soixante-deux.

Pour la désignation des conseillers métropolitains, toutes les communes doivent procéder à de nouvelles élections. Le conseil municipal désigne les conseillers métropolitains 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 :

- parmi les conseillers communautaires pour les communes déjà membres d'un EPCI à fiscalité propre ;
- parmi l'ensemble des conseillers municipaux pour les autres communes.

2.2.2 Etapes 2 à 6 : les conseillers de territoire supplémentaires – cf. annexe 3

Un cas pratique est détaillé dans l'annexe 3.

Pour désigner les conseillers de territoire en sus des conseillers métropolitains, on procèdera de la manière suivante :

- a) Etape 2 : Répartition des sièges entre les communes d'un même EPT, à la proportionnelle à la plus forte moyenne*

Dans un premier temps, il s'agit de procéder à la répartition des sièges entre les communes :

- A partir du quotient (Q) de l'EPT ($Q = \text{population totale de l'EPT} / \text{nombre de sièges à répartir}$ établi au 2.1.) et de la population de chacune des communes, on procède à un premier tour de répartition des sièges en attribuant à chaque commune autant de sièges que l'arrondi inférieur du ratio ($\text{pop totale de la commune} / Q$) le permet. Le total des sièges ainsi attribué permet de connaître, par différence avec le total des sièges de l'EPT, le nombre de sièges restant à attribuer à la plus forte moyenne.

⁴ Cette hypothèse prend en compte les communes membres de la communauté d'agglomération des Portes de l'Essonne qui disposent d'un mois après promulgation de la loi pour délibérer sur leur entrée dans la MGP.

- Il s'agit, dans un second temps, de recalculer la moyenne par commune (= population de la commune / (nombre de sièges déjà obtenus + 1)) et de déterminer, entre les communes, celle qui a la plus forte moyenne, à laquelle on attribue un siège supplémentaire.
- Répéter l'opération jusqu'à épuisement du nombre de sièges restant à répartir.
- Enfin, on ajoute le cas échéant, un siège aux communes qui, à cette étape, n'auraient reçu aucun siège. Le ou les siège(s) supplémentaire(s) s'ajoute(nt) à celui ou ceux fixé(s) au 2.1.

b) Etape 3 : Respect du lien entre conseiller métropolitain et conseiller de territoire

La désignation des conseillers métropolitains en tant que conseillers de territoire entraîne la soustraction du nombre de conseillers métropolitains de chaque commune (cf. annexe 2) dans le total de conseillers de territoire obtenu à l'étape 2, afin d'obtenir le nombre de sièges restant à répartir (étape 3).

c) Etape 4 et 5 : Répartition par liste

Toutes les communes, actuellement membres d' EPCI ou «isolées», doivent procéder à de nouvelles élections afin de désigner les conseillers de territoire supplémentaires. Elles doivent le faire le plus tôt possible dès la date de la publication du décret de périmètre.

Pour cette désignation, elles doivent se référer à la procédure détaillée au b) du 1° de l'article L. 5211-6-2 : « *les conseillers concernés sont élus par le conseil municipal parmi ses membres au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. Chaque liste est 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.* »

Pour les communes actuellement en EPCI, la liste actuelle des conseillers communautaires ne s'impose pas nécessairement.

La répartition des sièges s'effectue à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, suivant la même méthode que celle établie à l'étape 2, appliquée non pas à la population mais au nombre de conseillers municipaux élus et aux listes constituées. Celle-ci est détaillée dans les étapes 4 et 5 de l'annexe 3.

Puis, il convient de procéder de la même manière pour chaque commune membre de l'EPT. Enfin, l'agrégation de ces résultats permet de connaître la composition exacte du conseil de territoire (étape 6).

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 de ses membres.

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 LES TRANSFERTS DE COMPETENCES

Dès sa création, l'EPT dispose de deux catégories de compétences :

- Des compétences obligatoires, fixées par la loi, qu'il exerce en propre ou, de manière partagée, avec la MGP ;
- Des compétences supplémentaires, qu'elles soient héritées des EPCI existant ou nouvellement transférées à l'initiative des communes membres.

Toutefois, l'exercice de ces compétences est progressif et différencié et, pour certaines d'entre elles, des mécanismes transitoires sont prévus par la loi.

3.1 Les dix compétences obligatoires de l'Etablissement public territorial

3.1.1 Sept compétences sont propres à l'Etablissement public territorial

Dans cette catégorie, il convient de distinguer les compétences qui font l'objet d'un exercice intégral par l'EPT de celles dont l'exercice dépend de la définition de la notion d'intérêt territorial.

- Cinq compétences obligatoires sont exercées intégralement dès le 1^{er} janvier 2016 :
 - la politique de la ville,
 - le plan local d'urbanisme,
 - le plan climat air énergie,
 - l'assainissement et l'eau,
 - la gestion des déchets ménagers et assimilés.

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

Néanmoins, leur exercice appelle les précisions suivantes :

- 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 acteurs : le volet aides financières au logement social 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 commune. 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 ;
- pour ce qui concerne le plan climat air énergie des EPT, la loi confirme l'obligation de compatibilité avec le plan climat air énergie territorial de la Métropole ;
- la loi prévoit que, pour la compétence « Assainissement et Eau », lorsque celle-ci était exercée, au 31 décembre 2015 par un syndicat, pour le compte d'EPCI ou de communes, l'EPT se substitue à ces derniers jusqu'au 31 décembre 2017. Au-delà de cette date, l'EPT est retiré de

plein droit du syndicat concerné. Il appartiendra donc à celui-ci de se prononcer expressément sur son adhésion et, dans l'hypothèse d'une réponse positive, de désigner ses représentants.

- Enfin, en matière de PLU, l'EPT est compétent dès sa création au 1^{er} janvier 2016 pour poursuivre les procédures engagées antérieurement par les communes. Les modalités sont codifiées à l'article L. 141-10 et suivants du code de l'urbanisme : « *Le conseil de territoire peut décider, le cas échéant après accord de la commune concernée, d'achever toute procédure d'élaboration ou d'évolution d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu, engagée avant la date de sa création et encore en cours à cette même date* ».

▪ **Deux compétences obligatoires sont soumises à la définition d'un intérêt territorial :**

- *les équipements culturels et sportifs ;*
- *l'action sociale (à l'exception de celle mise en œuvre dans le cadre de la politique du logement et de l'habitat), éventuellement confiée en tout ou partie à un Centre intercommunal d'action sociale.*

L'intérêt territorial délimite les contours de l'exercice de ces compétences. Il constitue la ligne de partage entre ce qui relève encore de la commune et ce qui est dévolu à l'EPT. Il appartient au conseil de territoire, dans les conditions de majorité qualifiée, d'en déterminer la consistance, dans un délai maximum de deux ans à compter de sa création (soit au 31 décembre 2017). A défaut de définition dans le délai imparti, l'ensemble de ces deux compétences est exercé par l'EPT.

En fonction des cas de figure liés à la constitution de chaque EPT, et dans l'attente de la définition de l'intérêt territorial, ces compétences continuent d'être exercées, de manière différenciée, sur le territoire, par les EPT sur le même périmètre et dans les mêmes conditions que les anciens EPCI ou par les communes.

3.1.2 Trois compétences sont partagées avec la métropole du Grand Paris

A l'instar de l'intérêt territorial qui délimite les conditions d'exercice de certaines compétences entre l'EPT et les communes, l'intérêt métropolitain constitue la ligne de partage de l'exercice de certaines compétences entre la MGP et les EPT.

En effet, la loi prévoit que la métropole du Grand Paris est appelée à exercer quatre compétences (Article L. 5219-1) :

- l'aménagement de l'espace métropolitain ;
- la politique locale de l'habitat et du logement ;
- le développement et l'aménagement économique, social et culturel ;
- la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie.

Néanmoins, le texte organise une mise en œuvre progressive de leur exercice (cf. annexe 4 et 5).

Ainsi, d'une part, si les compétences « Développement et aménagement économique social et culturel » et « Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie » sont transférées au 1^{er} janvier 2016, l'exercice des compétences « Aménagement de l'espace métropolitain » et « Politique de l'habitat et du logement » est reporté au 1^{er} janvier 2017.

D'autre part, la loi distingue dans ces quatre domaines de compétences, l'élaboration de documents stratégiques, de compétence exclusive de la MGP, des 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,

en matière de politique locale de l'habitat :

- Des opérations d'amélioration du parc immobilier bâti ;
- Des opérations de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre.

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, ces compétences sont exercées selon les conditions antérieures : leurs modalités d'exercice seront donc variables selon les EPT et pourront relever soit de l'EPT (partiellement ou totalement) soit des communes (partiellement ou totalement).

Le rattachement des offices publics de l'habitat (OPH) est soumis à une double condition : l'approbation du PMHH et l'échéance du 31 décembre 2017.

3.2 Les compétences supplémentaires de l'Etablissement public territorial

Comme indiqué plus haut, cette catégorie de compétences peut avoir deux origines :

- Le transfert de compétences exercées par les anciens EPCI,
- La volonté des communes membres de l'EPT de transférer de nouvelles compétences.

3.2.1 Les compétences héritées des anciens EPCI (IV. de l'article L. 5219-5) :

Les compétences antérieurement exercées par les EPCI et qui ne sont pas évoquées plus haut sont transférées à l'EPT. Elles correspondent le plus fréquemment aux compétences supplémentaires facultatives (3° du IV de l'article L. 5219-5) et à certaines optionnelles (4° du IV de l'article L. 5219-5) des anciennes communautés d'agglomération.

A la création de l'EPT, elles sont exercées sur le périmètre des anciens EPCI et dans les mêmes conditions, jusqu'à ce que le conseil de territoire décide éventuellement, dans un délai maximum de deux ans, soit au 31 décembre 2017, d'étendre le champ d'exercice de ces compétences sur la totalité du périmètre 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.

En outre, 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, soit au 31 décembre 2017.

Enfin, pour faciliter la création d'EPT par fusion-extension 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 existant 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.

3.2.2 La possibilité de transférer de nouvelles compétences :

En application des dispositions de l'article L. 5211-17 du CGCT « *les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice.*

Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale [soit par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population]. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, pour se prononcer sur les transferts proposés. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

Le transfert de compétences est prononcé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements intéressés. L'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux communes qui le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. »

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 existants 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 réalisé 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 (ZAE) et zones d'aménagement concerté (ZAC) (cf. annexe 6)

Toutefois, lorsque l'EPT est compétent en matière de ZAE ou de ZAC, 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, de restituer des 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, liquidés 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.

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. La substitution est automatique. 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 des compétences aux communes. 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 soit, le cas échéant, exécutées dans les conditions antérieures jusqu'à leur restitution.

4 LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES HUMAINES

Ces dispositions – qui devront être prises entre septembre 2015 et juin 2016 – se déclinent autour de deux grands thèmes :

- Les transferts progressifs de personnels qui s'accompagneront nécessairement de 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 L. 5211-4-1 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 ainsi que les avantages pécuniaires collectivement acquis, au sens de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale.

- Pour les personnels des EPCI existants – établissements appelés à disparaître au 1er janvier 2016 – le transfert interviendra de droit à cette date.
- Pour les personnels des communes, les transferts s'opéreront de manière très 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).

A partir du mois de septembre 2015, un dispositif d'information des agents des EPCI préexistants et des communes pourra utilement être mis en place pour détailler notamment les points ci-dessous.

4.1.1 Les agents des EPCI existants

Ils seront de droit transférés à l'Etablissement public territorial de leur périmètre.

Ce transfert sera opéré au 1^{er} janvier 2016, sans nécessité d'acte juridique préalable spécifique. Pour la lisibilité de la situation des agents concernés, il est toutefois recommandé que chaque EPT (à tout le moins, ceux qui ne sont pas issus d'un périmètre inchangé d'un ancien EPCI) prenne par la suite un arrêté individuel fixant la situation administrative – non modifiée par le transfert – de l'agent. Cet arrêté permettra d'acter le changement de la qualité de l'employeur.

Pour les fonctionnaires des actuels EPCI à fiscalité propre détachés dans un emploi fonctionnel, la loi NOTRe a prévu un régime de transition pour assurer la continuité des services : le directeur général des services de l'EPCI le plus peuplé devient directeur général de l'EPT. Les autres emplois fonctionnels - c'est-à-dire : les autres directeurs généraux des services, les directeurs généraux adjoints et les directeurs généraux des services techniques - deviennent directeur général adjoint de l'EPT.

Cette situation transitoire cessera lorsque les EPT auront délibéré sur la création de leurs emplois fonctionnels, et, au plus tard, 6 mois après la création des EPT, soit au 1^{er} juillet 2016.

Au-delà de ce dispositif transitoire, Il est rappelé que la loi dispose que le régime des emplois fonctionnels des EPT est celui applicable aux EPCI à fiscalité propre de la même strate démographique.

Le comité technique de chaque EPCI existant sera informé à l'automne 2015.

4.1.2 Les agents des communes

Dans les premiers temps de mise en place des EPT, les services (ou partie de service) des communes concourant à une compétence de l'EPT pourront être mis à disposition, avant que soient engagées par étapes les procédures de transfert *stricto sensu* des agents.

Cette mise à disposition doit être formalisée dans une convention qui précisera les conditions de remboursement à la commune de la charge des services concernés.

Dans un second temps, la commune et l'EPT prépareront une décision conjointe de transfert des services et des personnels, décision qui devra être soumise préalablement au comité technique de la commune (et de l'EPT, s'il existe).

Pour organiser ces transferts, les communes et les EPT devront engager différentes mesures :

- Identification, durant le dernier trimestre 2015, des services ou partie de services concernés par les transferts de compétences organisés par la loi ; puis des agents. Cette identification portera en priorité sur les compétences exercées par les EPT dès janvier 2016 (cf. paragraphe 3.1.1 et annexes 4 et 5 du présent document) ;
- Information du comité technique de la commune ;
- Préparation des conventions provisoires de mise à disposition des services 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 ;
- Modification, par délibération ultérieure, du tableau des emplois des communes.

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

De nombreux 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 existants). L'EPT aura en charge dès le mois de janvier 2016 la paie des agents des EPCI existants ;
- Préparation de l'organigramme des services de l'EPT début 2016 ;
- Délibération des conseils de territoire relative au tableau des emplois (printemps 2016, avec le vote du budget primitif de l'EPT). Cette délibération portera notamment création des emplois fonctionnels ;
- Nomination par l'exécutif aux emplois fonctionnels après avis de vacance de postes (étant rappelé le dispositif transitoire relatif aux emplois fonctionnels décrit ci-dessus au point 4.1.1) ;
- 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 à la politique d'actions sociales. Dans l'attente de l'organisation des élections professionnelles au sein des EPT, il est recommandé aux EPT d'engager les discussions avec des représentants issus des comités techniques des EPCI existants et des communes ;
- 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 paritaires, dans les EPT qui n'adhéreraient pas au CIG de la petite couronne). Ces élections se dérouleront à partir de l'automne 2016.

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 établissements 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 dotés, l'un et l'autre, d'une 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)
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM),	Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFPNB)	Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)*
Redevance assainissement	Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	Attribution de compensation
En fonction des compétences exercées : taxe sur la consommation finale d'électricité, etc.		* La fiscalité ménage intercommunale est rétrocédée aux communes.

5.1.1 La contribution foncière des entreprises des établissements 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.

- *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, Grand Paris Seine Ouest et Plaine Commune. Au cas particulier, la période d'intégration fiscale progressive étant achevée ou en cours d'achèvement, le taux unique de CFE sera déterminé par le conseil de l'EPT selon les règles de droit commun de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, 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 s'assimile aux 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.

Ce taux moyen pondéré est égal au rapport entre la somme des produits de CFE et la somme des bases nettes notifiées de CFE de l'ensemble des communes de l'EPT pour l'année 2015.

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).

Dans chacun de ces cas de figure, le taux de CFE pris en compte intègre, le cas échéant, le taux syndical (si la commune était membre d'un ou de plusieurs syndicats de communes qu'elle finançait par contributions fiscalisées).

Comme indiqué précédemment, la première année, en 2016, le taux de CFE voté par chaque EPT ne peut excéder le taux moyen pondéré (TMP) de l'ensemble des communes membres de l'EPT.

Le TMP ainsi déterminé est le taux cible du territoire vers lequel vont converger les taux appliqués sur le périmètre de chaque commune. Pendant la procédure d'intégration fiscale progressive, dont la durée s'étalera de un à cinq ans, l'unification du taux de CFE sera réalisée progressivement chaque année par parts égales.

Une simulation a été produite, territoire par territoire, indiquant la durée spontanée de l'intégration fiscale progressive, de deux à cinq ans selon les territoires, et une convergence des taux réalisée sur la durée maximale de cinq ans.

A partir de la deuxième année (2017), l'augmentation du taux de CFE est possible dans les conditions de droit commun de détermination et d'évolution du taux de CFE des EPCI à fiscalité professionnelle unique, par application de la règle de lien entre les taux de fiscalité économique et de fiscalité ménage (article 1636 B *sexies* du code général des impôts complété par la loi NOTRe) et de plafonnement des taux (article 1636 B *septies* du code général des impôts complété par la loi NOTRe).

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).

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 la loi. L'ordonnance financière complétera le dispositif ainsi prévu.

5.1.3 Le cas particulier de la cotisation minimum

Les dispositions transitoires et non codifiées de la loi indiquent que les dispositions du code général des impôts, applicables aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique s'appliquent aux EPT, au titre des exercices 2016 à 2020.

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 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 existant 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 existants.

À compter de 2017, l'EPT peut décider d'appliquer des bases minimum différentes selon le territoire des communes anciennement «isolées» ou des EPCI existant pendant une période maximale (théorique au cas particulier) de 10 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.

L'ordonnance financière complétera, le cas échéant, le dispositif ainsi prévu eu égard à la période de fiscalisation des EPT, inférieure à dix ans.

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 établissements publics territoriaux durant la période transitoire (voir annexe 6)

En plus de la CFE, les territoires sont financés par :

- des contributions communales assises sur la fiscalité ménage ;
- une dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT) versée par la métropole ;

Une dotation destinée à rétablir (pour les communes appartenant en 2015 à un EPCI à fiscalité propre) ou à établir (pour les communes «isolées» en 2015) un équilibre financier entre la MGP et l'EPT en fonction de l'équilibre financier constaté en 2015.

5.2.1 Les contributions communales

Elles sont assurées par l'intermédiaire d'un fonds, créé au niveau de chaque EPT et dont la gestion des recettes et des dépenses est assurée par le président de l'EPT dans des conditions qui seront fixées par arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget : le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT).

Le FCCT est 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 article 1609 *nonies* C, IV), chargée d'évaluer les transferts de charge entre la MGP et les communes membres, même si son institution, sa composition et son fonctionnement obéissent aux mêmes règles.

La CLECT joue un rôle important de régulation du financement des FCCT. La loi la charge en effet de fixer « *les critères de charges pris en compte pour déterminer le besoin de financement des compétences exercées par l'établissement public territorial en lieu et place des communes* ».

Création et composition de la CLECT

La commission locale d'évaluation des charges territoriales est une instance créée entre chaque EPT (à l'exception de la commune de Paris) et ses communes membres. La commission est créée par l'organe délibérant de l'EPT, qui en détermine la composition à la majorité des deux tiers. Elle est composée de membres des conseils municipaux des communes concernées, chaque conseil municipal disposant d'au moins un représentant.

Elle élit son président et un vice-président parmi ses membres. Le président convoque la commission et détermine son ordre du jour. Le président ou le vice-président le cas échéant, la préside. Elle peut faire appel, pour l'exercice de sa mission, à des experts. Elle rend ses conclusions l'année de création des EPT et lors de chaque transfert de charges ultérieur.

Méthodologie d'évaluation des charges

Les dépenses de fonctionnement non liées à un équipement sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert, la période de référence est alors déterminée par la commission.

Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année. Le coût des dépenses prises en charge par l'EPT est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes à ces charges.

Rôle de la CLECT

La CLECT fixe le montant des ressources nécessaires au financement annuel des EPT.

Elle rend un avis sur les modalités de révision :

- des deux fractions du FCCT (fiscalité ménage durant la période transitoire puis CFE à compter de 2021) en fonction du niveau des dépenses de l'EPT qu'elle a évaluées ;
- des deux fractions de la DSIT (CVAE durant la période transitoire puis CFE à compter de 2021).

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, soit taxe d'habitation, foncier bâti et non bâti). À 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 en 2015, auquel s'ajoute la fraction de la dotation de compensation de la suppression de la part salaire (DCPS) perçu par la commune ;
- En ce qui concerne les communes « isolées, le versement est calculé à partir d'une quote-part du produit de fiscalité ménage perçu en 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 CLECT, 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 fiscalité ménage perçu par l'ancien EPCI en 2015 sur le territoire de la commune.

Les ressources nécessaires au financement des EPT déterminées par la CLECT sont prélevées mensuellement sur le FCCT, à raison d'un douzième du montant dû au titre de l'exercice courant.

Au cours de l'année, un ou plusieurs douzièmes peuvent être versés par anticipation si les fonds disponibles de l'EPT se trouvent momentanément insuffisants. Les attributions complémentaires sont autorisées par délibérations concordantes du conseil de territoire et des conseils municipaux prises à la majorité des deux tiers.

La commission peut, sous réserve d'y avoir été autorisée par délibérations concordantes du conseil de territoire et des conseils municipaux des communes prises à la majorité qualifiée, mettre en réserve une partie des ressources du FCCT pour des exercices ultérieurs, en vue de financer la programmation pluriannuelle d'investissements de l'EPT.

5.2.2 Les dotations d'équilibre

Le législateur a fait le choix d'une attribution de compensation globale, versée par la MGP aux communes, au titre de l'ensemble des impôts économiques transférés, y compris la CFE perçue par les EPT. Afin d'assurer la neutralité de l'ensemble de ces flux, une dotation est nécessaire entre les EPT et la MGP.

5.2.2.1 La dotation d'équilibre entre les anciens EPCI à fiscalité propre et la MGP

La loi institue une dotation d'équilibre, « destinée à garantir le niveau de financement de chaque EPT ainsi que l'équilibre des ressources de la MGP » durant la seule période transitoire.

La dotation d'équilibre, garante de la neutralité du dispositif financier pour les anciens EPCI à fiscalité propre qui ont intégré un EPT, ne peut être indexée.

La dotation d'équilibre représente la différence entre, d'une part les impôts économiques perçus par les anciens EPCI en 2015 sans la CFE auxquels on ajoute la dotation d'intercommunalité perçue en 2015 indexée, jusqu'en 2018, ainsi que l'évolution de la dotation de compensation part salaires, et, d'autre part, les attributions de compensations versées par ces EPCI aux communes en 2015.

Dans la majorité des cas, cette différence correspond à un excédent de ressources pour l'EPT qui ne prend plus en charge une attribution de compensation qui se trouve être supérieure aux ressources désormais affectées à la MGP. L'EPT verse donc à la MGP, entre 2016 et 2020, une dotation d'équilibre (DE), qui permet à la MGP de reverser aux communes l'intégralité de l'attribution de compensation qui leur revient (cf. annexe 6).

Le calcul s'établit de la façon suivante, en utilisant les valeurs de l'année 2015 :

$$DE = \{(CFE + CVAE + IFER + TASCOCOM + TATFPNB + DCPS + \Delta DCPS + DI \text{ (de 2016 à 2018)} + \Delta DI + FM - AC) \\ - (CFE + FM + DCPS)\}$$

Soit en simplifiant l'équation :

$$DE = \{(CVAE + IFER + TASCOCOM + TATFPNB + \Delta DCPS + DI \text{ (de 2016 à 2018)} + \Delta DI) - AC\}$$

CFE : contribution foncière des entreprises

CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

IFER : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux

TASCOCOM : taxe sur les surfaces commerciales

TATFPNB : taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties

DCPS : dotation de compensation part salaires

$\Delta DCPS$: diminution de la dotation de compensation part salaires à partir de 2016

DI : dotation d'intercommunalité

ΔDI : indexation de la dotation d'intercommunalité selon l'évolution de la DGF de la MGP

FM : fiscalité ménage (taxe d'habitation + taxe foncière sur les propriétés bâties + taxe foncière sur les propriétés non bâties) perçue au profit des anciens EPCI

AC : attribution de compensation

L'ensemble de ces flux garantit aux EPT le maintien des montants perçus en 2015 par les anciens EPCI auxquels ils succèdent (CFE, impôts ménages, dotation de compensation part salaires, dotation d'intercommunalité).

5.2.2.2 La dotation entre les anciennes communes «isolées» et la MGP

Afin de respecter le principe de neutralité également dans ce cas de figure, la loi établit le principe d'un flux financier, qualifié de « dotation », versé par l'EPT à la métropole, correspondant au produit de CFE antérieurement perçu par ces communes «isolées» (ainsi que par les communes membres d'un EPCI à fiscalité additionnelle) en 2015. Cette dotation est, de fait, versée par la MGP à ces communes, par le biais de l'attribution de compensation.

5.2.3 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 fraction de CVAE et, à compter de 2021, par la moitié de l'accroissement de la CFE.

Chaque année, la fraction de DSIT assise sur la CVAE est calculée à partir de la différence entre le produit de CVAE perçu l'année de versement de la dotation et le produit de CVAE perçu l'année précédente. La fraction annuelle est égale à un taux, compris entre 10 % et 50 %, voté par le conseil métropolitain, de la différence positive obtenue précédemment.

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 CLECT, sans que cela ne puisse avoir pour effet de minorer ou de majorer la DSIT de plus de 15 % du montant ainsi déterminé. Les modalités de révision de la DSIT doivent être précisées dans le pacte financier et fiscal, adopté par le conseil de la MGP à la majorité des deux tiers. Ce pacte a pour objet de définir les relations financières entre la MGP, les EPT et les communes de la MGP.

Le conseil métropolitain répartit la DSIT entre des EPT, les établissements publics d'aménagement de l'État mis à la disposition de la MGP, l'Établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense et, le cas échéant, des communes de la MGP, 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.

5.3 Le cycle budgétaire

Les dispositions budgétaires de l'article L. 5211-36 du CGCT s'appliquent aux EPT. Cet article fait référence aux dispositions applicables aux finances communales.

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.

5.3.2 L'élaboration budgétaire

La préparation budgétaire tant au niveau de la section de fonctionnement que de la section d'investissement, doit être achevée pour respecter les échéances décrites ci-dessous :

- Avant le 15 avril 2016 :
 - Vote du budget primitif (BP) de l'EPT.

« Article 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 existants ou les communes membres de l'EPT, le taux voté s'appliquera territorialement selon les périmètres des communes et des EPCI existants.
- Avant le 30 juin 2016 :
 - Vote des comptes administratifs de l'année 2015 des EPCI existants.
 - Si nécessaire, vote d'un budget supplémentaire 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 :

« Article 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, à l'exception du mois de janvier 2016.

Pour rappel, le président de l'EPT est ordonnateur principal. Il est donc conseillé de procéder à son élection dans les meilleurs délais à la suite de la création de l'EPT.

* * *

ANNEXES

ANNEXE 1 – Calendrier prévisionnel de création des Etablissements publics territoriaux

ANNEXE 2 – Représentation des communes aux conseils de la métropole et de territoire

ANNEXE 3 – Gouvernance des EPT – cas pratique

ANNEXE 4 – Calendrier de transfert des compétences de la MGP

ANNEXE 5 – Calendrier de transfert des compétences des EPT

ANNEXE 6 – Schéma des flux financiers MGP-EPT-communes