

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET DE L'IMMIGRATION

Direction générale des collectivités locales

Sous-direction des finances locales
et de l'action économique

Bureau de la fiscalité locale

Bureau des budgets locaux
et de l'analyse financière

MINISTÈRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Direction générale
des finances publiques

Direction de la gestion publique

Service des collectivités locales

Sous-direction de la gestion comptable
et financière des collectivités locales

Bureau CL 1A
Expertise juridique

Bureau CL 1B
Comptabilités locales

Direction de la fiscalité

Service de la gestion fiscale

Sous-direction de la fiscalité
des particuliers

Bureau GF1
Amendes et produits divers

Circulaire du 30 décembre 2011 relative aux établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes. Paiement et financement des dépenses avant le vote de leur budget

NOR : IOCB1135610C

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration et la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement, à Mesdames et Messieurs les préfets de métropole et d'outre-mer, Mesdames et Messieurs les délégués du directeur général des finances publiques, Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux et régionaux des finances publiques.

La présente circulaire a pour objet de répondre aux interrogations liées à l'application des dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux syndicats mixtes des articles L. 5711-1 et L. 5721-2 du CGCT nouvellement créés, issus de transformation ou de fusion, qui ont étendu leurs compétences ou modifié la liste de leurs communes membres.

Pour ces groupements, pendant un temps plus ou moins long, l'application stricte des dispositions du CGCT relatives au paiement ou au financement des dépenses peut être rendue difficile :

- soit par l'absence de budget formel (en cas de création *ex nihilo*) ;
- soit par l'existence d'un budget formellement voté mais qui ne correspond plus aux compétences exercées ou à l'étendue territoriale de l'intercommunalité.

Cette circulaire indique les conditions dans lesquelles doivent être prises puis exécutées les premières décisions financières des EPCI afin de permettre un exercice immédiat des compétences transférées.

Les dispositions de la présente circulaire n'entendent pas déroger aux règles posées par le CGCT, notamment celles :

- rendant nécessaire l'existence d'un ordonnateur régulièrement désigné, qui est seul susceptible d'arrêter les premières décisions financières de l'établissement public ;
- répartissant les compétences entre l'organe délibérant et l'exécutif communautaire ou syndical.

Elles ont également vocation à ne s'appliquer que pendant le délai séparant :

- soit la création *ex nihilo* du groupement et l'adoption de son premier budget ;
- soit la transformation de celui-ci (par fusion, modification des compétences transférées ou évolution du périmètre) et la prise en compte de ces évolutions dans les documents budgétaires.

Cette circulaire ne remet pas en cause la recommandation constante d'une création (ou transformation, fusion, extension de compétences ou de périmètre) effective des EPCI et syndicats à la date du 1^{er} janvier qu'il vous est demandé de faire appliquer dans la mesure du possible.

Fait le 30 décembre 2011.

Pour le ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer, des collectivités territoriales
et de l'immigration et par délégation :
*L'adjoint au directeur général
des collectivités locales,*
B. DELSOL

Pour la ministre du budget, des comptes publics
et de la réforme de l'État, porte-parole
du Gouvernement, et par délégation :
Le directeur général des finances publiques,
P. RAMBAL

La présente circulaire complète – sans le rendre obsolète – le guide pratique de l'intercommunalité largement diffusé par la DGFIP et la DGCL. Elle tient compte de la réforme de la fiscalité professionnelle et remplace la circulaire du 29 août 2008 (NOR/INT/B/08/00152/C).

Plusieurs hypothèses sont envisagées dans la circulaire selon la date de création, de transformation, de fusion ou d'extension du périmètre ou des compétences de l'EPCI :

- la création d'un EPCI :
 - à la date du 1^{er} janvier (pour la période du 1^{er} janvier au vote du budget) ;
 - en cours d'année (de la date de création au vote du budget, qui peut avoir lieu l'année suivante en cas de création dans les derniers mois de l'année) ;
- la transformation ou la fusion d'un EPCI :
 - à la date du 1^{er} janvier (pour la période du 1^{er} janvier au vote du budget) ;
 - en cours d'année (de la date de la transformation ou de la fusion à la délibération budgétaire suivante) ;
- l'extension du périmètre ou de compétences d'un EPCI :
 - à la date du 1^{er} janvier (pour la période du 1^{er} janvier au vote du budget) ;
 - en cours d'année (de l'extension à la délibération budgétaire suivante).

I. – CRÉATION D'UN EPCI

En cas de création *ex nihilo* d'un EPCI, la nature des dépenses qui relèvent de l'EPCI (marchés, emprunts, contrats d'assurance, contrats de travail ou traitements dus aux fonctionnaires ...) est déterminée en fonction des compétences transférées.

Cet établissement est, en effet, substitué de plein droit, pour l'exercice des compétences transférées, aux communes membres dans tous leurs droits et obligations dès l'arrêté de création. Les demandes de paiement doivent donc être établies au nom du nouvel EPCI dès que le transfert de compétences est juridiquement effectué.

Toutefois, la création d'un EPCI ne s'accompagne pas de manière immédiate de la mise en œuvre effective des circuits financiers et budgétaires adéquats. Il convient également d'avertir les partenaires financiers et les entreprises contractantes des communes dans le cadre de l'exercice des compétences transférées.

Jusqu'à l'adoption de son budget, le nouvel EPCI peut engager de nouvelles dépenses de fonctionnement, pour ses compétences transférées, dans la limite de celles inscrites au budget des communes l'année précédente, ainsi que de nouvelles dépenses d'investissement, dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent des communes.

Plusieurs hypothèses sont à envisager :

- l'EPCI est créé au 1^{er} janvier (ou avec effet au 1^{er} janvier) et les principales interrogations sont liées à la période séparant le 1^{er} janvier du vote du premier budget ;
- l'EPCI est créé en cours d'année et des difficultés peuvent apparaître :
 - dans la période séparant la création de l'EPCI du 1^{er} janvier de l'année suivante (ou du vote de son premier budget) ;

- du 1^{er} janvier de l'année suivante au vote du budget de l'année suivante :
 1. Si l'EPCI n'a pas été en mesure de voter son budget l'année précédente, il peut être fait application des dispositions du IA.
 2. Si le budget a été voté durant l'année civile de création, il est fait application, pendant cette période, des dispositions du CGCT applicables aux EPCI existants depuis plusieurs années (droit commun).

IA. – Création au 1^{er} janvier

La création de l'EPCI au 1^{er} janvier ne place pas le nouvel établissement public dans une situation identique à celle des communes à laquelle le CGCT renvoie. En effet, en l'absence de référence budgétaire antérieure, des incertitudes pèsent sur la capacité des nouveaux exécutifs à engager des dépenses avant le vote du budget et sur le financement de ces dépenses.

IA.1. Règlements des dépenses avant le vote du budget

Le règlement des dépenses avant le vote du budget peut s'opérer selon deux modalités distinctes(1) : par mandatement des communes ou par mandatement de l'EPCI. La seconde modalité est à privilégier.

IA.1.a. Mandatement par les communes

Les communes adhérentes au nouvel EPCI peuvent accepter, par convention, de continuer à mandater elles-mêmes, sur la base de leur budget de l'année précédente, les dépenses nécessaires au démarrage du nouvel EPCI et relevant des compétences qui lui ont été transférées. Les comptables de ces communes sont autorisés à payer ces dépenses jusqu'à l'adoption du budget du premier exercice.

Les remboursements des dépenses engagées par les communes, opérés sur la base des conventions sont enregistrés de la manière suivante :

- dans la comptabilité du nouvel EPCI, les remboursements sont imputés sur les comptes de dépenses par nature concernés (annuités d'emprunt, salaires...)
- dans la comptabilité des communes ayant exécuté des dépenses en lieu et place du nouvel EPCI, les mandats émis pour régler ces dépenses sont annulés (soit par l'émission de mandats d'annulation, soit par l'émission de titres).

Toutefois, pour les seules dépenses de fonctionnement et afin de ne pas multiplier les opérations d'annulation, il est possible d'opter pour une facturation des remboursements, matérialisée par un titre de recettes émis à l'égard de l'EPCI sur le compte 7087 « Remboursement de frais ».

IA.1.b. Mandatement par l'EPCI

Le nouvel EPCI peut mandater lui-même les dépenses nécessaires à son démarrage et relevant des compétences qui lui ont été transférées, afin que soient honorés les engagements pris par les communes pour les compétences transférées, dans la limite des dépenses inscrites aux budgets des communes de l'année précédente. Les comptables des nouveaux EPCI sont autorisés à payer, dans cette limite, ces dépenses jusqu'à l'adoption du premier budget.

À cette fin, l'ordonnateur de l'EPCI créé est chargé d'établir un état consolidé des autorisations budgétaires ouvertes par les communes membres(2) dans leurs budgets de l'exercice précédent afin de déterminer les montants dans la limite desquels il peut mandater les dépenses. Le comptable est en droit de payer les mandats et recouvrer les titres de recettes émis dans ces conditions.

IA.2. Le financement des dépenses avant le vote du budget

La perception des impôts directs locaux ou des contributions fiscalisées par les EPCI non dotés d'une fiscalité propre (taxe d'habitation, taxes foncières et fiscalité professionnelle) est fondée sur le principe de l'annualité. Ainsi :

- seuls les EPCI à fiscalité propre existants au 1^{er} janvier peuvent prétendre à bénéficier d'avances de fiscalité au cours de l'année ;
- en conséquence, les EPCI à fiscalité propre créés en cours d'année ne peuvent pas percevoir les taxes directes locales, quel que soit leur régime fiscal (fiscalité professionnelle unique ou fiscalité additionnelle). Les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre créé en cours d'année continuent de percevoir les taxes directes locales durant la première année d'existence du groupement.

(1) Dans le cas de la création d'un EPCI par des communes auparavant membres d'un ou plusieurs EPCI dissous, une seule modalité peut s'appliquer : le mandatement par le nouvel EPCI des dépenses nécessaires à son démarrage relevant des compétences qui lui ont été transférées dans la limite des dépenses inscrites au budget de l'année précédente du ou des anciens EPCI dissous.

(2) Pour faciliter cette opération, il est conseillé aux ordonnateurs de retenir une présentation par nature et une ventilation des crédits au niveau du chapitre (hors articles spécialisés prévus par le CGCT).

Toutefois, afin de permettre aux EPCI de financer leurs dépenses, le versement conventionnel de contributions budgétaires (dans l'attente des régularisations d'avances de fiscalité ou lorsque l'EPCI ne perçoit pas d'avances de fiscalité) peut être autorisé dans les conditions définies ci-dessous (1).

IA.2.a. Création d'un EPCI à fiscalité propre

Les dispositions applicables aux groupements nouvellement créés sont prévues à l'article L. 5211-35-1 du CGCT et diffèrent selon le régime fiscal du groupement (fiscalité professionnelle unique ou fiscalité additionnelle).

EPCI à fiscalité professionnelle unique

Le I de l'article L. 5211-35-1 du CGCT prévoit que les EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) perçoivent, dès le mois de janvier, des avances mensuelles de fiscalité professionnelle (FP), dans la limite du douzième du montant des taxes et impositions transférées à l'EPCI et perçues l'année précédente par ses communes membres ainsi que, le cas échéant, par le ou les EPCI préexistants avec ou sans fiscalité propre.

En contrepartie, les communes et les EPCI préexistants ne perçoivent plus d'avances de fiscalité pour la FP.

Les taxes et impositions transférées à l'EPCI à FPU comprennent :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;
- la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFPNB)(2).

Les EPCI à FPU bénéficient, en plus de la FP, d'une part de la taxe d'habitation, d'une part de la taxe foncière sur les propriétés bâties et d'une part de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. En conséquence, ils perçoivent des avances de fiscalité sur ces trois taxes dans des conditions analogues à celles prévues pour les nouveaux EPCI à fiscalité additionnelle (*cf. infra*).

EPCI à fiscalité additionnelle

Le II de l'article L. 5211-35-1 prévoit que les communautés de communes à fiscalité additionnelle nouvellement créées (seul cas possible) perçoivent également des avances mensuelles de fiscalité dès le mois de janvier, avant même le vote du budget de l'année en cours.

Ces avances sont limitées au douzième du montant prévisionnel de fiscalité résultant du calcul suivant pour chacune des taxes directes locales concernées :

- la somme des bases d'imposition des communes membres de l'année précédente ;
- multipliée par le taux moyen constaté l'année précédente au niveau national pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle.

La régularisation des avances mensuelles versées à ces établissements publics de coopération intercommunale est effectuée par les services fiscaux sur la base du produit fiscal effectivement voté pour l'année en cours, dès que ce montant est connu.

IA.2.b. Création d'un EPCI sans fiscalité propre

En application de l'article L. 5212-20 du CGCT, les EPCI sans fiscalité propre financent leurs activités par des contributions budgétaires (c/747) des communes membres.

La première année d'existence, l'EPCI sans fiscalité propre créé au 1^{er} janvier ne peut percevoir de contributions fiscalisées (alinéa 3, de l'article L. 5212-20).

IB. Création en cours d'année

La création d'un EPCI en cours d'année est source de multiples difficultés juridiques et budgétaires. Il est donc recommandé de créer les EPCI avec une date d'effectivité au 1^{er} janvier.

La création d'un EPCI à une date différente de celle du début de l'année peut entraîner un délai assez long durant lequel des financements croisés entre le nouvel établissement public et ses communes membres subsistent.

(1) Dans les cas de création d'EPCI suite au retrait des communes d'autres EPCI ou suite à la dissolution d'EPCI, le versement conventionnel de contributions budgétaires est possible entre le nouvel EPCI et ses communes membres.

(2) À compter de 2011, les différents niveaux de collectivité bénéficient en effet d'un panier de ressources adaptées à leurs compétences. Ainsi, les EPCI à taxe professionnelle unique deviennent des EPCI à fiscalité professionnelle unique puisqu'ils se substitueront à leurs communes membres pour la perception de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFPNB).

IB.1. Règlement des dépenses avant le vote du budget

L'organe délibérant de l'EPCI créé en cours d'année doit adopter son budget dans un délai de trois mois à compter de la création de l'EPCI conformément aux dispositions des articles L. 1612-3 et L. 1612-20 du CGCT (uniquement pour les créations antérieures au 1^{er} octobre de l'année).

Dans l'attente du vote du premier budget, l'EPCI mandate lui-même les dépenses nécessaires à son démarrage et relevant des compétences qui lui ont été transférées, afin que soient honorés les engagements pris par les communes ou ceux qu'il viendrait à décider. Les comptables des nouveaux EPCI sont autorisés à payer ces dépenses jusqu'à l'adoption du premier budget.

La limite des dépenses que peut effectuer l'EPCI est représentée par la somme des dépenses afférentes aux compétences transférées inscrites au dernier budget régulièrement adopté par les communes (selon la date de création, l'année même ou l'année précédente).

À cette fin, l'ordonnateur de l'EPCI créé est chargé d'établir un état consolidé des autorisations budgétaires ouvertes par les communes membres(1) dans leurs budgets de l'exercice précédent afin de déterminer les montants dans la limite desquels il peut mandater les dépenses. Le comptable est en droit de payer les mandats et recouvrer les titres de recettes émis dans ces conditions.

IB.2. Le financement des dépenses avant le vote du budget

IB.2.a. Création d'un EPCI à fiscalité propre

La perception des impôts directs locaux (taxe d'habitation, taxes foncières et fiscalité professionnelle), ou des contributions fiscalisées pour les EPCI non dotés d'une fiscalité propre, est fondée sur le principe de l'annualité. Ainsi :

- seuls les EPCI à fiscalité propre existant au 1^{er} janvier peuvent percevoir cette fiscalité au cours de l'année ;
- les EPCI à fiscalité propre créés en cours d'année ne peuvent percevoir les taxes directes locales avant le 1^{er} janvier de l'année suivante.

En application du même principe, les communes continuent donc à percevoir des avances mensuelles de fiscalité alors même qu'elles ont transféré des compétences et donc les dépenses correspondantes au nouvel EPCI.

Dès lors, il est souhaitable qu'elles définissent par convention les modalités de leur participation au financement du nouvel EPCI. Cette participation s'imputera au compte 6554 « Contributions aux organismes de regroupement ».

Important : lorsque ces communes étaient auparavant membres d'un autre EPCI à fiscalité propre ou à contributions fiscalisées, leur budget ne tient pas compte des dépenses qui étaient à la charge de l'ancien groupement. Le montant des avances de fiscalité perçues par les communes ne leur permet pas forcément de dégager une trésorerie suffisante pour verser des contributions au groupement et lui permettre ainsi de financer les dépenses du nouveau groupement.

IB.2.b. Création d'un EPCI sans fiscalité propre

Comme indiqué au paragraphe IA2b, la première année de son existence, un EPCI sans fiscalité propre ne peut percevoir de contributions fiscalisées (alinéa 3 de l'article L. 5212-20 du CGCT).

Les communes sont en conséquence tenues de lui verser la première année des contributions budgétaires dans les conditions fixées par les statuts du groupement. Il s'agit pour elles de dépenses obligatoires.

II. – TRANSFORMATION ET FUSION D'EPCI

La transformation ou la fusion de plusieurs EPCI entraîne le transfert de l'ensemble des biens, droits et obligations des EPCI préexistants au nouvel EPCI ou à l'EPCI transformé(2). Celui-ci est substitué de plein droit à l'EPCI préexistant dans toutes ses délibérations et tous ses actes à la date de l'arrêté préfectoral de transformation ou de fusion.

La transformation comme la fusion peuvent être envisagées à toute date de l'année. Toutefois, pour des raisons pratiques analogues à celles rendant préférable la création des EPCI au 1^{er} janvier, il est fortement recommandé de faire coïncider cette transformation ou cette fusion avec le début de l'année civile.

(1) Pour faciliter cette opération, il est conseillé aux ordonnateurs de retenir une présentation par nature et une ventilation des crédits au niveau du chapitre (hors articles spécialisés prévus par le CGCT).

(2) Pour les modalités de transformation et de fusion d'EPCI, vous vous reporterez à la circulaire NOR/LBL/B/04/10075/C du 15 septembre 2004 relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi du 13 août 2004 (pages 29 à 46).

La présente circulaire envisage plusieurs hypothèses :

- l'EPCI se transforme ou est issu d'une fusion opérée au 1^{er} janvier (ou avec effet au 1^{er} janvier) et les principales interrogations sont liées à la période séparant le 1^{er} janvier du vote du premier budget ;
- l'EPCI se transforme ou est issu d'une fusion effectuée en cours d'année et des difficultés peuvent apparaître :
 - au cours de la période séparant la création de l'EPCI du 1^{er} janvier de l'année suivante (ou du vote de son premier budget) ;
 - du 1^{er} janvier de l'année suivante au vote du budget de l'année suivante :
 1. Si l'EPCI n'a pas voté de budget l'année précédente ; il peut être fait application des dispositions du IIA.
 2. Si le budget a été voté durant l'année civile de la transformation ou de la fusion, il est fait application des dispositions du CGCT applicables aux EPCI existants depuis plusieurs années (droit commun).

IIA. Transformation et fusion au 1^{er} janvier

La transformation ou la fusion de l'EPCI au 1^{er} janvier ne place pas l'établissement public dans une situation identique à celle des communes. Néanmoins, l'existence de références budgétaires antérieures, permet de lever aisément les incertitudes. Toutefois, la question du financement de ces dépenses reste posée.

La présente circulaire lève les incertitudes pesant sur le paiement et le financement des dépenses entre le 1^{er} janvier et la date de vote du premier budget de l'EPCI issu d'une fusion ou d'une transformation.

IIA.1. Règlement des dépenses avant le vote du budget

L'EPCI issu d'une transformation ou d'une fusion applique les dispositions de l'article L. 1612-1 du CGCT en se référant au(x) budget(s) de l'année précédente des établissements transformés ou fusionnés.

Dans le cadre d'une fusion (1), l'ensemble des comptes mouvementés dans les groupements fusionnés est consolidé dans la nouvelle entité sans retour préalable dans les communes membres. Les comptes de chacun des groupements fusionnés sont repris, compte par compte, par opération d'ordre non budgétaire sur les masses budgétaires. Les résultats consolidés des groupements fusionnés apparaîtront dans la colonne « Transfert ou intégration des résultats par opération d'ordre non budgétaire » de l'état II-2 du compte de gestion du nouveau groupement.

Les résultats consolidés des EPCI fusionnés sont repris selon leur nature (investissement/fonctionnement) soit au budget principal, soit par décision modificative du nouvel EPCI sur la ligne 001 de la section d'investissement recettes ou dépenses et sur la ligne 002 de la section de fonctionnement recettes ou dépenses selon que les résultats consolidés de ces sections présentent un excédent ou un déficit.

IIA.2. Le financement des dépenses avant le vote du budget

La fusion et la transformation assurent une continuité juridique, en ce qui concerne les compétences, entre le ou les EPCI préexistants et l'EPCI résultant des modifications. Par ailleurs, les dispositions applicables prévoient un transfert des droits et obligations attachés aux compétences exercées par les anciens titulaires des compétences.

Le versement des avances à ces groupements relève donc des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2332-2 du CGCT, sous réserve que le ou les groupements préexistants aient perçu l'année précédente des recettes de fiscalité directe locale.

IIA.2.a. EPCI issu de la transformation d'un EPCI

EPCI issu de la transformation d'un EPCI à fiscalité propre

Dans la mesure où il n'y a pas création d'une nouvelle personne morale, les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2332-2 du CGCT s'appliquent.

L'EPCI issu de la transformation perçoit, dès janvier, des attributions mensuelles dans la limite du douzième du montant des taxes et impositions mises en recouvrement au titre de l'année précédente.

La régularisation des douzièmes provisoires est effectuée dès que le montant exact des taxes et impositions prévues au budget de l'année en cours est connu.

EPCI issu de la transformation d'un EPCI sans fiscalité propre

(cas similaire au cas évoqué au point IA.2.a.)

L'EPCI issu de la transformation (ex. : syndicat intercommunal financé par des contributions budgétaires qui se transforme en communauté de communes) ne peut percevoir d'avances de fiscalité avant le vote du budget dans la mesure où il ne percevait pas de recettes de fiscalité directe locale avant sa transformation. Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2332-2 du CGCT ne sont donc pas applicables.

(1) Il en est de même en cas de substitution d'un nouvel EPCI à périmètre et compétences strictement identiques à ceux du syndicat. La procédure d'intégration de l'actif et du passif dans la comptabilité de l'EPCI substitué au syndicat pourra être simplifiée dans la mesure où les comptes des communes retracent leurs droits et obligations vis à vis du nouvel EPCI qui sont identiques à ceux de l'ancien syndicat.

En revanche, les communes membres de ces groupements continuent de percevoir les avances mensuelles de fiscalité en application du deuxième alinéa de l'article L. 2332-2 du CGCT sur la base des impositions et taxes de l'année précédente jusqu'à la régularisation des avances effectuée dès que le montant des taxes et impositions prévues au budget de l'année en cours est connu.

Ces communes peuvent dès lors par convention consentir des avances de trésorerie à l'EPCI qui n'aurait pas encore adopté son budget et voté les taux des impôts directs locaux.

Ces avances de trésorerie seront remboursées par l'EPCI dès que les régularisations d'avances mensuelles de fiscalité auront été effectuées.

I.A.2.b. EPCI issu de la fusion d'EPCI

L'article 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales pose pour principe général que lorsque plusieurs EPCI fusionnent, le régime fiscal applicable de plein droit sur le territoire du nouvel EPCI est le régime le plus intégrateur constaté l'année précédente parmi les EPCI concernés par la fusion (1).

EPCI issu de la fusion d'EPCI à fiscalité propre

À compter de l'arrêté de fusion, il y a transfert des biens, droits et obligations à l'EPCI issu de la fusion. Ce dernier assure donc la continuité de l'exercice des compétences retracées dans les budgets de l'année précédant celle de la fusion.

L'EPCI issu de la fusion perçoit dès janvier, des attributions mensuelles dans la limite du douzième du montant des taxes et impositions mises en recouvrement au titre de l'année précédente ou à défaut, du montant des taxes et impositions prévues au budget de l'année précédente dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 2332-2 du CGCT.

La régularisation est effectuée dès que le montant des taxes et impositions prévues au budget de l'année en cours est connu.

EPCI issu de la fusion d'EPCI sans fiscalité propre et d'EPCI à fiscalité propre

Comme précédemment, la reprise des compétences par l'EPCI issu de la fusion conduit à appliquer les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2332-2 du CGCT.

L'EPCI issu de la fusion perçoit donc dès janvier, des attributions mensuelles dans la limite du douzième du montant des taxes et impositions mises en recouvrement au titre de l'année précédente ou à défaut, du montant des taxes et impositions prévues au budget de l'année précédente.

Ces avances sont calculées par référence au montant des recettes de fiscalité directe locale perçues uniquement par le groupement à fiscalité propre avant sa fusion.

Cette situation peut aboutir à ce que les avances reçues par le groupement soient insuffisantes pour financer ses dépenses.

Aussi, les communes membres des anciens EPCI sans fiscalité propre, qui pouvaient par ailleurs verser des contributions budgétaires, ont la faculté de consentir, par convention, des avances de trésorerie à titre gratuit à l'EPCI issu de la fusion jusqu'au vote du budget.

Ces avances de trésorerie seront remboursées par l'EPCI dès que les régularisations d'avances mensuelles de fiscalité auront été effectuées.

I.B. Transformation et fusion en cours d'année

La transformation ou la fusion d'un EPCI en cours d'année est source de multiples difficultés juridiques et budgétaires. Il est donc recommandé d'opérer ces modifications avec une date d'effectivité au 1^{er} janvier.

Les dispositions prévues ci-après n'ont vocation à s'appliquer qu'aux EPCI issus d'une transformation ou d'une fusion pendant la période s'écoulant entre la création de l'EPCI et le 1^{er} janvier de l'année suivante (ou du vote de son premier budget). En effet, du 1^{er} janvier de l'année suivante au vote du budget de l'année suivante (cas à envisager uniquement si l'EPCI n'a pas voté de budget l'année précédente), il peut être fait application des dispositions du I.A. Si un budget a été voté durant l'année civile de la transformation ou de la fusion, il est fait application des dispositions du CGCT applicables aux EPCI existant depuis plusieurs années (droit commun).

(1) Ce principe est illustré dans un tableau figurant au paragraphe 3.12.5 « Fiscalité des fusions d'EPCI » de la circulaire NOR/LBL/B/04/10075/C du 15 septembre 2004 (page 46).

IIB.1. Règlement des dépenses avant le vote du budget

Les dispositions relatives à la transformation et à la fusion au 1^{er} janvier (*cf.* IIA.1) s'appliquent jusqu'à l'adoption du budget.

Lorsque la transformation ou la fusion est postérieure à l'adoption du budget des établissements transformés ou fusionnés, l'EPCI issu d'une transformation ou d'une fusion poursuit l'exécution des budgets de ces établissements. L'adoption d'une décision modificative est toutefois recommandée.

IIB.2. Le financement des dépenses avant le vote du budget

Le groupement issu de la transformation ou de la fusion perçoit en lieu et place du ou des EPCI préexistants les attributions mensuelles, calculées dans les conditions prévues à l'article L. 2332-2 du CGCT.

Précision : le groupement issu de la transformation ou de la fusion d'EPCI sans fiscalité propre ne peut percevoir d'avances mensuelles, dans la mesure où ces EPCI n'ont pas, par définition, perçu de fiscalité directe locale. Les communes membres de ces groupements sans fiscalité propre, qui pouvaient verser à ces groupements des contributions budgétaires, peuvent dès lors, par convention, définir les modalités de leur participation au financement du nouvel EPCI afin de lui permettre de financer les charges transférées.

Cette participation sera enregistrée au compte 6554 « Contributions aux organismes de regroupement ».

Cas particulier : fusion de syndicats mixtes

Ces syndicats ne peuvent être financés que par des contributions budgétaires des collectivités membres dans les conditions fixées par leurs statuts.

III. – EXTENSION DE PÉRIMÈTRE OU DE COMPÉTENCES

L'extension du territoire géographique d'exercice des compétences du groupement ou l'intégration de compétences supplémentaires entraîne un transfert immédiat des responsabilités sur le nouveau territoire géographique ou pour les nouvelles compétences transférées.

Si cette extension est effectuée en cours d'année, elle peut avoir pour conséquence des difficultés de financement (dans le cas où le budget voté ne serait plus en concordance avec les compétences transférées ou la liste des communes membres).

IIIA. Extension au 1^{er} janvier

En cas d'extension au 1^{er} janvier, les difficultés sont concentrées sur la période allant du 1^{er} janvier au vote d'un nouveau budget prenant en compte la totalité des modifications intervenues dans l'exercice des compétences à la date du 1^{er} janvier.

IIIA.1. Règlement des dépenses avant le vote du budget

L'EPCI dont le périmètre ou les compétences sont étendus est soumis en application de l'article L. 1612-20 du CGCT au droit commun en matière de dépenses de début d'activité.

Il applique les dispositions de l'article L. 1612-1 du CGCT jusqu'à l'adoption de son budget.

IIIA.2. Le financement des dépenses avant le vote du budget

En application de l'article L. 2332-2 du CGCT, les EPCI à fiscalité propre qui procèdent à une extension de compétences ou de périmètre effective au 1^{er} janvier perçoivent dès janvier, des attributions mensuelles dans la limite du douzième du montant des taxes et impositions mises en recouvrement au titre de l'année précédente.

Le montant des avances ne prend pas en compte l'extension jusqu'à l'adoption du budget de l'exercice et au vote des taux.

Par ailleurs, les communes membres continuent à percevoir leurs attributions mensuelles en application de l'article L. 2332-2 du CGCT sur la base du montant des taxes et impositions mises en recouvrement au titre de l'année précédente. Le montant des attributions mensuelles n'est donc pas impacté par l'extension. Elles peuvent dans ces conditions accepter par convention de consentir, à titre gratuit, des avances de trésorerie à l'EPCI jusqu'au vote du budget.

Ces avances de trésorerie seront remboursées par l'EPCI dès que les régularisations d'avances mensuelles de fiscalité auront été effectuées.

Toutefois, s'agissant des EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU), les communes n'ayant plus la capacité de percevoir la CFE, la CVAE, les IFRER, la TASCOTM et la TATFPNB dès le passage à la FPU, les douzièmes relatifs à ces impositions sont versés à l'EPCI, dès le mois de janvier.

IIIB. Extension en cours d'année

La période concernée se déroule entre la création de l'EPCI et l'adoption du premier budget de la même année.

IIIB.1. Règlement des dépenses avant le vote du budget

Les dispositions relatives à l'extension de périmètre ou de compétences au 1^{er} janvier (paragraphe III.A.1) s'appliquent jusqu'à l'adoption du budget.

Lorsque l'extension de périmètre ou de compétences est postérieure à l'adoption du budget, ce dernier continue à s'appliquer après modifications le cas échéant.

IIIB.2. Le financement des dépenses avant le vote du budget

S'agissant des EPCI à fiscalité propre, lorsque l'extension intervient en cours d'année, il convient de distinguer selon le type d'extension.

Extension de périmètre

Dans le cas d'une extension de périmètre, aucune régularisation des avances mensuelles de fiscalité ne pourra avoir lieu au cours de l'exercice. L'EPCI ne peut, en effet, percevoir le produit des impôts directs locaux sur le territoire des communes nouvellement membres en application du principe d'annualité.

Extension de compétences

Dans le cas d'une extension de compétences, la régularisation des avances mensuelles de fiscalité pourra intervenir à condition toutefois que le budget de l'EPCI prenne en compte les nouvelles dépenses liées à l'extension (hypothèse où l'extension est effective avant le vote du budget). Dans l'attente de cette régularisation, des avances de trésorerie pourront être accordées à l'EPCI dans les conditions précitées.

Dans les cas où aucune régularisation des avances n'est possible (extension effective des compétences après le vote du budget ou extension de périmètre après le 1^{er} janvier), les communes peuvent, par convention, définir les modalités de leur participation au financement de l'EPCI, dont les compétences ou le périmètre a été étendu pour lui permettre de financer les charges transférées.

Cette participation sera enregistrée au compte 6554 « Contributions aux organismes de regroupement ».

Les EPCI sans fiscalité propre qui procèdent à une extension de périmètre ou de compétences restent quant à eux financés par le biais des contributions de leurs membres. La prise en compte des nouvelles dépenses consécutives à l'extension est effectuée par un relèvement des contributions des membres.

IV. – ÉLABORATION ET ADOPTION DU PREMIER BUDGET

Le président de l'EPCI nouvellement créé prépare le projet de budget qui est adopté par l'assemblée délibérante.

Pour prévoir les dépenses et les recettes nouvelles et reprendre les dépenses mandatées, le cas échéant, par le président depuis la création de l'EPCI, dans les conditions exposées ci-dessus, le budget doit être adopté dès que possible, et au plus tard, dans les trois mois à compter de cette création.

Par ailleurs, les communes membres du nouvel EPCI doivent établir le détail des transferts d'actif et de passif destinés au nouvel EPCI, en tenant compte des retours dont elles auraient bénéficié de la part du ou des EPCI dont elles étaient membres auparavant.

ANNEXE

DISPOSITIONS APPLICABLES À LA TEOM ET DÉBUT D'ACTIVITÉ DES EPCI

Aucune disposition particulière ne prévoit, en première année, le versement d'avances en matière de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

Dispositions législatives générales

Le 1 du II de l'article 1639 A *bis* du code général des impôts (CGI) précise que les EPCI à fiscalité propre ne résultant pas d'une substitution ou d'une transformation de groupement préexistant peuvent, jusqu'au 15 janvier de l'année qui suit celle de leur création(1) prendre les délibérations afférentes à la TEOM. À défaut, les délibérations des communes et EPCI dissous restent applicables l'année qui suit celle de la création. Dans ce dernier cas, le nouvel EPCI perçoit la TEOM en lieu et place des EPCI dissous.

Le III du même article dispose également que l'EPCI, issu de la fusion, doit prendre les décisions relatives à la TEOM avant le 15 janvier de l'année qui suit celle de la fusion. Cet article précise que, à défaut de délibération, le régime applicable en matière de TEOM sur le territoire des EPCI ou sur le territoire des communes incluses dans le périmètre du nouvel EPCI est maintenu l'année suivant celle de la fusion. Une disposition du projet de loi de finances pour 2012 prolonge à cinq ans le maintien du régime antérieur, et l'étend à l'intégration d'une commune dans un EPCI.

Il dispose également que le nouvel EPCI perçoit la TEOM en lieu et place des EPCI fusionnés (ces derniers n'ayant plus d'existence juridique).

Situations susceptibles de se présenter en début d'activité

Plusieurs situations peuvent se présenter en début d'activité et les modalités de financement des dépenses d'activité y sont étroitement liées.

- les décisions exécutoires relatives à la TEOM et le budget sont transmis à la trésorerie générale au 15 janvier : l'EPCI (créé *ex nihilo* ou issu de fusion) peut percevoir des avances (que la TEOM ait préexisté sur son territoire ou non) dès la fin du mois de janvier.
- la TEOM est instituée avant le 15 janvier et le budget n'est adopté qu'après cette date et au plus tard 31 mars : si le budget est transmis avant le 15 du mois, l'EPCI percevra les avances à la fin de ce même mois.
- la TEOM n'a pas été instituée par le nouvel EPCI avant le 15 janvier, mais elle préexistait sur son territoire, en dehors du régime dérogatoire prévu à l'article 1609 *nonies A ter* du CGI.

Les décisions des communes ou EPCI dissous préalablement compétents en la matière s'appliquent. Les communes continuent à percevoir la TEOM. Les communes peuvent, par convention, définir les modalités de reversement des avances perçues au titre de la TEOM. Dans le cas d'EPCI dissous, le nouvel EPCI perçoit les avances de TEOM en lieu et place de l'ancien et selon le régime de TEOM défini par ce dernier. S'il s'agit d'une fusion, l'EPCI issu de la fusion perçoit les avances de TEOM selon le régime défini par les EPCI fusionnés et en lieu et place de ces derniers (III de l'article 1639 A *bis* du CGI).

- un syndicat mixte est compétent pour percevoir la TEOM sur le territoire en application de l'article 1609 quater du CGI. Dans le cadre du régime dérogatoire prévu au 2 du VI de l'article 1379-0 *bis* du CGI, les EPCI à fiscalité propre nouvellement créés ont la possibilité d'opter ou non pour l'institution et ou perception de la TEOM avant le 15 janvier suivant l'année de leur création.

Trois situations peuvent alors en découler :

1. Il n'y a pas de délibération d'option pour le régime dérogatoire avant le 15 janvier, les décisions du syndicat mixte s'appliquent.

Il n'y a pas lieu de prévoir des reversements, car c'est le syndicat qui exerce la compétence et l'EPCI n'est pas habilité à percevoir la TEOM (car il n'a pas opté pour le régime dérogatoire).

2. L'EPCI souhaite instituer la taxe pour son propre compte (a du 2 du VI de l'article 1379-0 *bis*) dans le cas où le syndicat mixte n'a pas institué la TEOM avant le 1^{er} juillet :

A. – Il délibère avant le 15 janvier et dispose à cette date d'un budget exécutoire, qu'il transmet avant le 15 janvier à la trésorerie générale. Il peut percevoir des avances.

(1) Vote jusqu'au 15 janvier, pour application au 1^{er} janvier, pour les EPCI dont la création prend effet au 1^{er} janvier.

B. – Il délibère avant le 15 janvier mais n'a pas adopté de budget avant cette date.

Si l'EPCI adopte son budget au plus tard le 31 mars et le transmet avant le 15 du mois à la trésorerie générale, il perçoit les avances de TEOM à la fin du même mois.

3. L'EPCI a délibéré pour percevoir la TEOM en lieu et place du syndicat (*b* du 2 du VI de l'article 1379-0 *bis*) avant le 15 janvier : il perçoit les avances de TEOM dès la fin du mois de janvier.

ANNEXE

TRAITEMENT COMPTABLE DES AVANCES DE TRÉSORERIE DANS LE CADRE DE LA CIRCULAIRE INTERMINISTÉRIELLE RELATIVE AU PAIEMENT ET AU FINANCEMENT DES DÉPENSES DE DÉBUT D'ACTIVITÉ DES EPCI AVANT LE VOTE DU BUDGET

Dans la mesure où une convention d'avances de trésorerie engage financièrement les collectivités et EPCI signataires, une délibération spécifique des assemblées délibérantes doit en accepter les clauses et autoriser chaque ordonnateur à signer.

Dans le cadre d'une telle convention :

- les communes s'engagent à reverser par avances de trésorerie les douzièmes de fiscalité reçus de la direction départementale ou régionale des finances publiques (DDFiP ou DRFiP) => opération non budgétaire débit 5512 « avances aux EPCI en début d'activité » par un crédit 515 « compte au Trésor » ;
- les EPCI s'engagent à procéder au remboursement des avances lors de la régularisation des douzièmes par la DDFiP ou DRFiP => opération non budgétaire débit 5198 « autres crédits de trésorerie » par un crédit 515 « compte au Trésor ».

Au vu de la délibération et de la convention, le comptable enregistre donc les opérations non budgétaires suivantes :

Par hypothèse, la commune perçoit 1 000 € par mois d'avances de fiscalité, sur la base du produit perçu en $n - 1$, dont 300 affectés à l'EPCI, au vu de la convention.

DANS LA COMPTABILITÉ COMMUNALE

	47 131	466	515	5 512
Réception avances sur 12 ^e de la DDFiP ou DRFiP :				
- part communale	700		700	
- part EPCI		300	300	
La commune verse l'avance à l'EPCI			300	300
L'EPCI rembourse l'avance			300	300
Régularisation par la DDFiP ou DRFiP :	300	300		
- déduction sur avances restant dues		300	300	
- ou demande de reversement				

DANS LA COMPTABILITÉ DE L'EPCI

	47 131	466	515	5 198
Réception de l'avance de la commune :			300	300
Réception avance sur la 12 ^e de la DDFiP ou DRFiP	300		300	
L'EPCI rembourse l'avance à la commune			300	300