

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

Direction générale  
des collectivités locales

Sous-direction des compétences  
et des institutions locales

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

Département des études  
et statistiques locales

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

Direction générale des finances publiques

Service des collectivités locales

## **Circulaire du 11 mai 2012 relative à la transition administrative et comptable en cas de fusion d'EPCI ou de syndicats mixtes**

NOR : IOCB1223084C

*Références* : circulaire NOR : IOCB1132783C du 12 janvier 2012 relative à la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale.

*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 à Mesdames et Messieurs les préfets et les directeurs des finances publiques de région et de département de métropole et d'outre-mer.*

Les ordonnateurs et les comptables publics seront sollicités à l'occasion de la mise en œuvre de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) et notamment des schémas départementaux de coopération intercommunale. Les opérations de création, dissolution, fusion ou extension d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) exigeront notamment une attention particulière au regard des transferts de patrimoines.

Les modalités exposées ci-dessous doivent permettre aux comptables d'assurer à grande échelle les opérations relatives à la fusion d'EPCI engagées dans les prochaines années dans le cadre de procédures simples et sécurisées au plan juridique.

### **1. Le rappel du cadre juridique de la fusion des EPCI**

L'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), modifié par l'article 42 de la loi RCT, définit le droit commun des fusions d'EPCI dont au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre.

La fusion d'EPCI entraîne la création d'une nouvelle personne morale de droit public et la disparition des EPCI d'origine. Ces opérations sont réalisées concomitamment. Par conséquent, il n'y a pas lieu de répartir l'actif et le passif des EPCI préalablement entre les communes membres des anciens EPCI, ni, pour les communes, de les mettre à disposition du nouvel EPCI. Malgré le changement de personne morale, la loi prévoit la continuité juridique des contrats, des biens et des services.

De manière identique, la fusion des syndicats de communes et des syndicats mixtes, rendue possible par la loi RCT (1), entraîne la création d'une nouvelle personne morale de droit public et la disparition des EPCI d'origine.

L'article L. 5211-41-3 du CGCT applicable aux EPCI à fiscalité propre et l'article L. 5212-27 applicable aux syndicats précisent que l'établissement public issu de la fusion est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, aux anciens EPCI à fiscalité propre ou syndicats. L'ensemble des biens, droits et obligations des EPCI à fiscalité propre ou des syndicats fusionnés est transféré à l'EPCI à fiscalité propre ou au syndicat issu de la fusion.

Ces mêmes règles s'appliquent aux fusions résultant des dispositions temporaires fixées par les articles 60-III (EPCI dont l'un au moins est fiscalité propre) et 61-III (syndicats) de la loi de réforme des collectivités territoriales, lesquels renvoient aux dispositions précitées des articles L. 5211-41-3 et L. 5212-27.

---

(1) L'article L. 5212-27 du CGCT issu de l'article 46 de la loi RCT autorise les fusions entre tous types de syndicats.

## 2. Les contraintes comptables de ces opérations de fusion

En cas de fusion d'EPCI ou de syndicats, le comptable assignataire de chaque établissement public doit transférer l'ensemble de la comptabilité des EPCI ou syndicats d'origine vers l'EPCI ou le syndicat issu de la fusion. Ces opérations de transfert comptable peuvent s'avérer très lourdes pour, par exemple, des EPCI ou des syndicats très intégrés exerçant des compétences à caractère industriel et commercial comme la gestion de l'eau et de l'assainissement. Ceux-ci peuvent en effet être amenés à émettre un grand volume de factures au cours de l'année.

Le système d'information de gestion budgétaire et comptable des comptables publics des organismes publics locaux (Hélios) est en mesure de gérer le transfert de volumes d'opérations importants mais seulement à compter de la date d'entrée en vigueur fixée par l'arrêté préfectoral prononçant la fusion.

## 3. Transition administrative et comptable en cas de fusion d'EPCI ou de syndicat mixte

### 3.1. Champ d'application

Lors de la fusion d'EPCI ou de syndicats, il se peut que les opérations de transfert comptable s'avèrent impossibles à réaliser le jour de la date d'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral de fusion.

C'est notamment le cas lorsque les opérations de recouvrement de recettes concernant des services publics industriels et commerciaux présentent un volume très important rendant complexe le transfert de ces créances à la date de la fusion. Le volume des créances à recouvrer est apprécié par les services des directeurs départementaux et régionaux des finances publiques.

Conformément aux termes de la circulaire NOR : IOCB1132783C du 12 janvier 2012 relative à la méthodologie de mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale, il est demandé aux préfets et aux directeurs départementaux et régionaux des finances publiques d'établir, le plus en amont possible de la date d'entrée en vigueur, un partenariat étroit entre leurs services respectifs dans le cadre de la préparation et de l'exécution des mesures de création, de fusion, de dissolution ou de modification d'EPCI ou de syndicats, en garantissant la continuité du service public.

Les opérations susceptibles de faire l'objet du dispositif prévu par la présente circulaire doivent être identifiées de manière précise par les directeurs départementaux et régionaux des finances publiques et être portées à la connaissance des préfets le plus tôt possible.

Toutefois, ce travail préparatoire peut ne pas être suffisant pour permettre la réalisation de toutes les opérations comptables le jour de l'entrée en vigueur de la fusion. Une période transitoire pour réaliser ces opérations devient alors nécessaire.

### 3.2. Principes régissant la transition administrative et comptable en cas de fusion d'EPCI ou de syndicats mixtes

Dans la situation décrite en paragraphe 3.1, il convient de mettre en œuvre des modalités temporaires de transition administrative et comptable, justifiées par les nécessités pratiques, après la date d'entrée en vigueur de la fusion.

Dans ce cas, l'arrêté préfectoral de fusion prévoira un délai pour procéder au transfert comptable, et disposera expressément que, pendant ce délai, des opérations peuvent continuer à être enregistrées par le ou les comptables concernés dans la comptabilité des anciens EPCI ou syndicats, étant précisé que l'ordonnateur désormais compétent est, en tout état de cause et dès l'entrée en vigueur de la fusion, celui du nouvel établissement public.

Il convient également de rappeler à cet égard que jusqu'à l'adoption du budget, l'ordonnateur du nouvel EPCI ou du nouveau syndicat met en recouvrement les recettes et engage, liquide et mandate les dépenses selon les modalités fixées par l'article L. 1612-1 du CGCT, en prenant pour référence la somme des montants inscrits aux derniers budgets des établissements publics fusionnés. À cette fin, l'ordonnateur de l'EPCI ou du syndicat fusionné est chargé d'établir un état consolidé des autorisations budgétaires ouvertes par les anciens EPCI ou syndicats fusionnés dans leurs budgets de l'exercice précédent afin de déterminer les montants dans la limite desquels il peut mandater les dépenses. Le comptable du nouvel EPCI ou du nouveau syndicat est en droit de payer les mandats de dépenses et recouvrer les titres de recettes émis dans ces conditions.

Par ailleurs, l'organe délibérant du nouvel EPCI ou du nouveau syndicat est compétent pour voter les comptes administratifs des anciennes structures. Ainsi, dans le cadre d'une fusion, l'ensemble des comptes mouvementés dans les établissements publics fusionnés est consolidé dans la nouvelle entité sans retour préalable dans les communes membres. Les comptes de chacun des EPCI ou des syndicats fusionnés sont repris, compte par compte, par opération d'ordre non budgétaire sur les masses budgétaires. Les résultats consolidés des EPCI ou des syndicats 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 nouvel établissement public.

L'arrêté préfectoral doit décrire de la manière la plus précise possible les opérations rattachées à ce dispositif administratif et comptable transitoire. Il précisera notamment :

- la nature des opérations qui peuvent être comptabilisées dans les comptes de l'ancien EPCI ou syndicat postérieurement à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté de fusion ;
- la durée pendant laquelle les opérations peuvent faire l'objet de ce dispositif dérogatoire, étant précisé que cette durée doit être la plus courte possible et se limiter à ce qui est strictement nécessaire à la transition. Elle sera déterminée après avis du comptable public concerné.

Toute éventuelle difficulté d'application de la présente circulaire devra être signalée par les services préfectoraux au bureau CIL 2 de la DGCL et par les services locaux des finances publiques au bureau CL1A de la DGFIP.

Pour le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer,  
des collectivités territoriales et de l'immigration et par délégation :  
*Le directeur général des collectivités locales,*  
ÉRIC JALON

Pour la ministre du budget, des comptes publics  
et de la réforme de l'État et par délégation :  
*Le directeur général des finances publiques,*  
PHILIPPE PARINI