TERRITOIRES CONSEILS

Collection
Réunions téléphoniques

Le traitement juridique et financier des restitutions de compétences

GROUPE Caisse des Dépôts

Sommaire

I. Principes juridiques de la restitution de compétence……Page 3

II. Principes financiers de la restitution de compétence…… Page 9

III. Spécificités juridiques liées à la restitution……Page 13

IV. Spécificités financières liées à la restitution…… Page 19

V. Exemples de restitutions……Page 24

VI. Effets indirects de la restitution de compétences……..Page 28

TERRITOIRES CONSEILS

Collection
Réunions téléphoniques

Principes juridiques de la restitution de compétences

GROUPE Caisse des Dépôts

Le calendrier de restitution

- **Décision prise par délibération du conseil communautaire à la majorité simple,** sous réserve des principes suivants :

- **Compétences obligatoires:** pas de restitution possible aux communes ; généralisation immédiate sur l'ensemble du nouveau périmètre des EPCI fusionnés au terme du délai de 2 ans (et pour « la politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » pour les CC et les CA).

- **Compétences optionnelles:** délai de 2 ans à compter de la fusion pour définir l'intérêt communautaire ; à défaut, à l'issue de ce délai, généralisation de la compétence.

- **Compétences facultatives:** pas de définition de l'intérêt communautaire; possibilité d'une gestion différenciée dans le délai de 2 ans à compter de la fusion (de droit commun ou dans le cadre du SDCI). Restitution aux communes toujours possible.

- **Voir articles L 5211-41-3 et L 5211-25-1 du CGCT**

Principes de la restitution sur les personnels

- Article L 5211-4-1, IV bis du CGCT (issu de la loi NOTRe – article 72-I-2°)

  - **La mise à disposition s'achève de plein droit** (le fonctionnaire qui ne peut être affecté aux fonctions qu'il exerçait dans son administration d'origine reçoit, après avis de la CAP, une affectation sur un emploi correspondant à son grade ; l'agent contractuel dans une situation similaire reçoit, selon les mêmes formalités, une affectation sur un poste de même niveau de responsabilités).

  - **Les agents transférés par les communes ou recrutés par l'EPCI affectés en totalité à l'exercice d'une compétence restituée font l'objet d'une répartition conventionnelle entres les communes et l'EPCI.** La convention est soumise pour avis aux CT, notifiée aux agents, après avis des CAP. A défaut d'accord dans un délai de 3 mois à compter de la restitution des compétences, la répartition des personnels est fixée par le préfet.

  - **Les agents transférés par les communes ou recrutés par l'EPCI affectés pour partie seulement à l'exercice d'une compétence restituée reçoivent une affectation au sein de l'EPCI, correspondant à leur grade ou niveau de responsabilité.**

Conséquences sur les biens

- ✓ Application de l'article L 5211-25-1 du CGCT (le même article que celui relatif à la dissolution)
- ✓ Pour les biens mis à disposition :
  - ❖ Retour des biens meubles et immeubles mis à disposition, avec leurs adjonctions, dans le patrimoine des communes propriétaires pour leur valeur nette comptable, ainsi que le solde de l'encours de la dette antérieurement transférée afférente à ces biens.
- ✓ Pour les biens acquis ou réalisés par l'EPCI :
  - ❖ Les biens (ou le produit de leur vente, le cas échéant) acquis ou réalisés après le transfert de compétences ainsi que le solde de l'encours de la dette contractée postérieurement au transfert de compétences sont répartis soit :
    - entre les communes qui reprennent la compétence,
    - entre la commune qui se retire de l'EPCI et l'EPCI.
  - ❖ A défaut d'accord : la répartition est fixée par arrêté du préfet dans un délai de 6 mois suivant sa saisine.
  - ❖ Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.
  - ❖ La substitution de personne morale aux contrats conclus n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant qui est informé par l'EPCI restituant la compétence.

Cession amiable entre communes

- ✓ Références juridiques : L.3112-1 CG3P et L.1311-1 CGCT
  - ❖ Le bien appartient au domaine public de la commune concernée
  - ❖ Pas de procédure de déclassement préalable
  - ❖ Le bien est destiné à l'exercice des compétences de l'EPCI
  - ❖ Il relève du domaine public de l'EPCI
  - ❖ Il s'agit d'une cession amiable (délibération des assemblées délibérantes concernées)
  - ❖ Le prix est fixé librement et la cession peut se faire à titre gratuit ou au cout des emprunt restants à courir
  - ❖ La cession résulte d'un acte authentique ou d'un acte notarié
  - ❖ Inscription nécessaire aux hypothèques

Echange entre communes

- ✓ Références juridiques : L.3112-2 CG3P et L.1111-2 et 4 du CGCT
  - ❖ Les biens appartiennent au domaine public de la commune et de l'EPCI.
  - ❖ Pas de procédure de déclassement préalable.
  - ❖ Objet : assurer l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de service public de l'EPCI d'une part, et de la commune d'autre part.
  - ❖ L'acte d'échange contient des clauses précises destinées à préserver l'existence et la continuité du service public auquel les biens sont affectés.
  - ❖ Les biens échangés appartiennent en pleine propriété aux personnes bénéficiaires.
  - ❖ Publicité et transparence : délibération des assemblées délibérantes concernées.

TERRITOIRES CONSEILS

Principes financiers de la restitution de compétence

GROUPE Caisse des Dépôts

Principes financiers de la restitution (1)

- ✓ La restitution de compétences **EST** un transfert au sens du Code général des collectivités territoriales (L.5211-4-1 et L.5211-25-1 du CGCT).

- ✓ Selon le Guide pratique de la DGCL « attributions de compensation » il s'agit :

  - ❖ Des transferts de charges des communes vers leur EPCI accompagnant le transfert de l'exercice de compétences anciennement communales vers l'échelon intercommunal.

  - ❖ Des restitutions de charges de l'EPCI à ses communes membres,
    - lorsque l'EPCI renonce à l'exercice de certaines compétences en lieu et place de ses communes membres,
    - ou lors de modifications de la carte intercommunale, lorsqu'une commune intègre un nouvel EPCI qui n'exerce pas les mêmes compétences que celui auquel elle appartenait auparavant.

Principes financiers de la restitution (2) - FPU

- ✓ Pour la fiscalité professionnelle unique (FPU) :
  - ❖ Convocation de la CLECT et évaluation de la charge rétrocédée en respectant le calendrier d'un transfert classique.
  - ❖ Approbation du rapport de la CLECT par une majorité qualifiée de communes.
  - ❖ **Majoration** des attributions de compensation par le Conseil de communauté.

- ✓ Il est en outre possible de :
  - ❖ Fixer librement les attributions de compensation suite à une rétrocession de compétences par délibérations concordantes entre EPCI (2/3 des membres du Conseil) et LA ou LES commune(s) intéressée(s) (majorité simple),
  - ❖ Recourir au système des attributions de compensation en investissements. Dans ce cas, l'EPCI verse une « subvention d'investissement » à la commune.

Réf : article 1609 nonies C du CGI

Principes financiers de la restitution (3) - FA

- ✓ Pour la fiscalité additionnelle / fiscalité de zone (FA/FPZ)
  - ❖ Pas de procédure dûment identifiée comme pour la FPU.
  - ❖ Une simple délibération du Conseil de communauté est suffisante pour régler financièrement la rétrocession.
  - ❖ L'évaluation peut être réalisée dans le cadre d'une commission finances.
  - ❖ Comme pour un transfert « ascendant », le coût de la compétence rétrocédée devra être identifié.
  - ❖ Les taux intercommunaux devraient logiquement être réduits à due concurrence de la charge rétrocédée, lorsque cela est possible, et les taux communaux s'ajusteraient mais ATTENTION : il faut respecter les règles de lien entre les taux.

TERRITOIRES CONSEILS

GROUPE Caisse des Dépôts

Spécificités juridiques liées à la restitution

La reprise individuelle de la compétence à l'échelon communal

- Attention aux problématiques RH, notamment en ce qui concerne les fonctions support, qui, souvent, ont déjà été mutualisées.

- Une politique de réorganisation des services et de redéploiement des effectifs à bien anticiper.

- Des priorités de politiques publiques à redéfinir.

Les solutions conventionnelles (1)

- ✓ **Les ententes** (articles L 5221-1 et L 5221-2 du CGCT) :
  - Entre communes, EPCI ou syndicats mixtes, sur des objets d'utilité communale ou intercommunale
  - Convention d'entente – pas de personnalité morale
  - Tous les domaines d'attribution peuvent en être l'objet : avantages de la souplesse et des possibilités de sortie
  - Exemples à l'occasion d'une restitution de compétence : entretenir un équipement commun engendrant des frais importants / gérer un relai d'assistantes maternelles dans le cadre de la compétence petite enfance

- ✓ **Les services unifiés** (article L 5111-1, alinéa 3, du CGCT) :
  - Conventions de prestations de services entre EPCI ou entre communes membres d'un même EPCI**,** conclues dans le respect du schéma de mutualisation
  - L'accord doit prévoir les modalités de remboursement des dépenses induites par le service unifié et après avis des comités techniques compétents, les incidences sur le personnel
  - Outil adapté en cas de nécessités opérationnelles et/ou de rationalisation des coûts de fonctionnement induits par la restitution de compétence

Les solutions conventionnelles (2)

- ✓ **Le service commun** (article L 5211-4-2 du CGCT):

  - Un EPCI et une ou plusieurs communes membres peuvent créer un service commun pour gérer une activité en dehors des compétences transférées, pour l'exercice de toute mission opérationnelle ou fonctionnelle (sauf celles relatives aux centres de gestion)
  - Etablissement d'une convention et d'une fiche d'impact après avis du ou des CT compétent(s)
  - Transfert des agents exerçant la totalité de leurs fonctions dans le service commun
  - Mise à disposition des agents n'exerçant qu'une partie de leurs fonctions dans le service commun
  - Solution de mutualisation la plus intégrée / bases solides mais système difficilement réversible; demande une harmonisation sociale pour les agents par le « haut »

- ✓ **La prestation de services** (articles L 5214-16-1, L 5216-7-1, L 5215-27 et L 5217-7 du CGCT):

  - Relation conventionnelle client / fournisseur : les EPCI peuvent assurer des prestations pour une ou plusieurs communes membres pour la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions
  - Respect des règles de la commande publique (quasi-régie / « in house - art.17 de ² l'ordonnance du 23 juillet 2015 et jurisprudence commune de Marsannay)
  - Solutions alternatives de la coopération entre pouvoirs adjudicateurs (article 18) et du groupement de commandes

Les solutions conventionnelles plus spécifiques (3)

✓ **Le régime des biens partagés** (article L 5211-4-3 du CGCT)

- Afin de permettre une mise en commun de moyens, un EPCI à FP peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition
- Permet de mutualiser des achats de matériel
- Mise en place d'un règlement de mise à disposition

➢ **La délégation de compétence** (article L 1111-8 du CGCT)

- Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à FP une compétence dont elle est attributaire. Les compétences ainsi déléguées sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante.
- L'article R 1111-1 du CGCT fixe le contenu obligatoire de la convention

✓ **La convention d'utilisation d'équipements collectifs** (article L 1311-15 du CGCT)

- Permet de mutualiser des équipements entre personnes publiques
- Dans un contexte de restitution de compétence, la convention ne pourra concerner que des communes, car ce régime ne s'applique pas au transfert de compétence

Les solutions institutionnelles

- ✓ **La création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte**

  - Implique un dessaisissement de la compétence restituée
  - Doit être compatible avec le SDCI ou les orientations de rationalisation (sauf pour la construction ou le fonctionnement d'école préélémentaire ou élémentaire, l'accueil de la petite enfance, l'action sociale)
  - Transfert des personnels (article L 5211-4-1 du CGCT)
  - Mise à disposition au syndicat des biens nécessaires à l'exercice de la compétence, selon les règles de droit commun; en situation de restitution, il est préférable que al communauté et les communes se mettent d'accord sur ses questions avant que le syndicat ne soit créé

- ✓ **La société publique locale**

  - Assouplissement de la jurisprudence administrative : « l'objet de la SPL ne doit pas excéder de manière prépondérante les compétences de chaque actionnaire »
  - Possibilité de lui confier une opération d'aménagement au sens de l'article L 300-1 du code de l'urbanisme, une opération de construction, l'exploitation d'un SPIC, et toute autre activité d'intérêt général (sous le contrôle du juge, cette dernière hypothèse étant floue)

- ✓ **La formule associative et la gestion des biens indivis :** des cadres juridiques à utiliser avec précaution et parcimonie

TERRITOIRES CONSEILS

GROUPE Caisse des Dépôts

Spécificités financières liées à la restitution

Problèmes identifiés (1) – Détermination des critères

✓ La charge à évaluer, globalisée dans le budget de l'EPCI, doit être répartie entre les communes en fonction de critères à déterminer. Quelles compétences sont souvent concernées et quels critères sont fréquemment utilisés ?

- **VOIRIE** : longueur de voirie et/ou ratios en fonction de considérations techniques.
- **SCOLAIRE / PERISCOLAIRE / EXTRASCOLAIRE** : provenance des enfants et/ou territorialisation des équipements. La restitution est l'option choisie dans environ 1/3 des cas.

✓ Quels sont les points de blocage ?

- **Pour la voirie : la ventilation de la charge en fonction de la seule longueur de voirie pose problème selon que l'état de la voirie soit bon ou détérioré.**
- **Il peut être utile de réfléchir à l'utilisation d'un coefficient de valorisation de la voirie. Ces arbitrages devront être effectués en CLECT, le cas échant avec l'appui d'un bureau d'étude technique.**
- **Pour le scolaire : la ventilation par provenance des enfants suppose une majoration des attributions de compensation pour les communes n'ayant aucun bâtiment scolaire.**
- **L'évaluation du coût de chaque école est particulièrement difficile.**
- **Comment tenir compte des élèves provenant d'autres territoires intercommunaux ?**
- **Il peut être envisagé de réviser les attributions de compensation un an ou deux ans après le transfert pour ajuster le montant des charges rétrocédées calculées au « vrai » coût identifié par chaque commune sur chacun des équipements.**

Problèmes identifiés (2) – Droit commun ou dérogatoire ?

- ✓ Droit commun ou régime dérogatoire avec règles de majorité renforcées ?
  - ❖ Lorsqu'il s'agit d'un transfert « ascendant », il est recommandé de passer par une fixation ou révision libre des attributions de compensation dès lors que les chiffres retenus **ne sont pas** identifiables dans le budget des communes.
  - ❖ Toute restitution de compétence, dont le montant global mis en répartition diffère de la « vraie » charge identifiable dans le budget de l'EPCI, devra suivre une procédure de fixation ou de révision libre, avec notamment un accord de chacune des communes membres.
  - ❖ Toutefois, cela suffit-il que le « vrai » montant soit mis en répartition, indépendamment des critères retenus ?
  - ❖ L'on pourrait ainsi imaginer que du fait des critères choisis, certaines communes ne disposent d'aucune majoration de leur attribution de compensation alors que la restitution de compétence engendre un surcoût.
  - ❖ Dans le silence des textes (et de la jurisprudence…), il faut appliquer **le principe d'équité**.

Problèmes identifiés (3) – Sort de la compétence rétrocédée

- ✓ Une compétence rétrocédée s'accompagne d'un transfert de moyens financiers pour assurer son exercice dans les mêmes conditions de service public.
- ✓ Toutefois, contrairement aux idées reçues, la rétrocession de la compétence ne diffère pas du transfert en ce sens qu'il s'agit bien, également, d'un « abandon » de compétence.
- ✓ **La commune pourra gérer la compétence comme elle l'entend (amélioration du service public, fonctionnement constant, voire fermeture d'un équipement).**
- ✓ Le (re)calcul de l'attribution de compensation est indépendant du choix de gestion qui sera fait par la commune.
- ✓ De même que pour le transfert, **en aucun cas le calcul de la charge rétrocédée ne devra se faire en fonction des prévisions de coûts futurs, sauf à engager une procédure de révision libre des attributions de compensation.**

Problèmes identifiés (4) – Sort des emprunts

- ✓ Les communes doivent prendre à leur charge les emprunts liés aux immobilisations que l'EPCI restitue avec la compétence dans la mesure où il est possible de les identifier.

- ✓ Possibilité de transferts d'emprunts globalisés : un emprunt intercommunal non lié à l'équipement mais considéré comme équivalent à sa charge financière peut être transféré en même temps que le bien mis à disposition. Si cela ne suffit pas, on peut ajouter une part d'un autre emprunt. L'organisme bancaire accepte la scission par avenant au contrat initial.

- ✓ La commune peut aussi verser directement à la communauté sa quote-part des annuités.

- ✓ Dans certains cas, il pourra être nécessaire de définir une clé de répartition permettant de ventiler entre les communes les annuités (remboursement du capital + intérêts) restant à payer.

- ✓ Il peut être envisagé comme critère de répartition un prorata en fonction des travaux engagés par l'EPCI sur chacune des communes.

TERRITOIRES CONSEILS

GROUPE Caisse des Dépôts

Exemples de restitutions

Exemple de restitution n°1 – Compétence voirie

- ✓ Le coût total de la voirie sur l'EPCI atteint 500 K€, qu'il faut répartir entre les communes.
- ✓ L'hypothèse retenue est de ventiler le coût au prorata de la longueur de voirie.

COÛT TOTAL : 500 K€

LONGUEUR DE VOIRIE TOTALE : 81 000m

Commune 1 : 12 000m	Commune 2 : 45 000m	Commune 3 : 24 000m
12 000 / 81 000 = 14,8% 14,8% de 500 K€ = **74 K€**	45 000 / 81 000 = 55,6% 55,6% de 500 K€ = **278 K€**	24 000 / 81 000 = 29,6% 29,6% de 500 K€ = **148 K€**

Commune	AC INTIALE	AC FINALE
Commune 1	**20 K€**	**= 20 K€ + 74 K€ = 94 K€**
Commune 2	**45 K€**	**= 45 K€ + 278 K€ = 323 K€**
Commune 3	**-60 K€**	**= -60 K€ + 148 K€ = 88 K€**

Exemple de restitution n°2 – Cession

- ✓ Il peut être envisagé, pour certaines compétences, une rétrocession sous forme de cession.
- ✓ Il s'agit notamment d'une compétence dont les charges qui la structurent pèsent essentiellement sur des bâtiments (commerces de proximité par exemple).
- ✓ La méthode consiste pour l'EPCI à vendre le bien à la commune en fonction d'un prix convenu entre les deux collectivités, **sans impacter les attributions de compensation**.
- ✓ Il est néanmoins impératif de réunir la CLECT car cette méthode s'apparente à une restitution de compétence. Celle-ci pourra travailler telle une commission finances.
- ✓ Afin de déterminer le prix de vente, la CLECT est libre de ses choix.
- ✓ Dans une optique d'équité, il peut être retenu la Valeur nette comptable (VNC) minorée des subventions perçues et des annuités d'emprunt restantes, suivant la formule suivante :

VALEUR DE VENTE
=
PRIX D'ACHAT – AMORTISSEMENTS – SUBVENTIONS – ANNUITES RESTANTES

Exemple de restitution n°3 – Création d'un service commun

✓ La restitution de compétence aux communes accompagnée de la mise en place d'un service commun est une option régulièrement choisie.

ETAPE 1

Identification des communes pouvant assumer seules la compétence et celles ne disposant pas des moyens techniques et humains qui nécessitent l'organisation d'un service commun géré par l'EPCI

⇩

ETAPE 2

Mise en place d'un service commun ou pas, il s'agit d'une restitution de compétence donc il y a lieu de réviser à la hausse les attributions de compensation des communes

⇩

ETAPE 3

L'EPCI refacture au réel aux communes les dépenses exécutées au bénéfice des communes.

TERRITOIRES CONSEILS

GROUPE Caisse des Dépôts

Effets indirects des restitutions de compétences

Effets sur la dotation d'intercommunalité

RESTITUTION DE COMPETENCE

⇩

HAUSSE DES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION

⇩

BAISSE DU COEFFICIENT D'INTEGRATION FISCALE

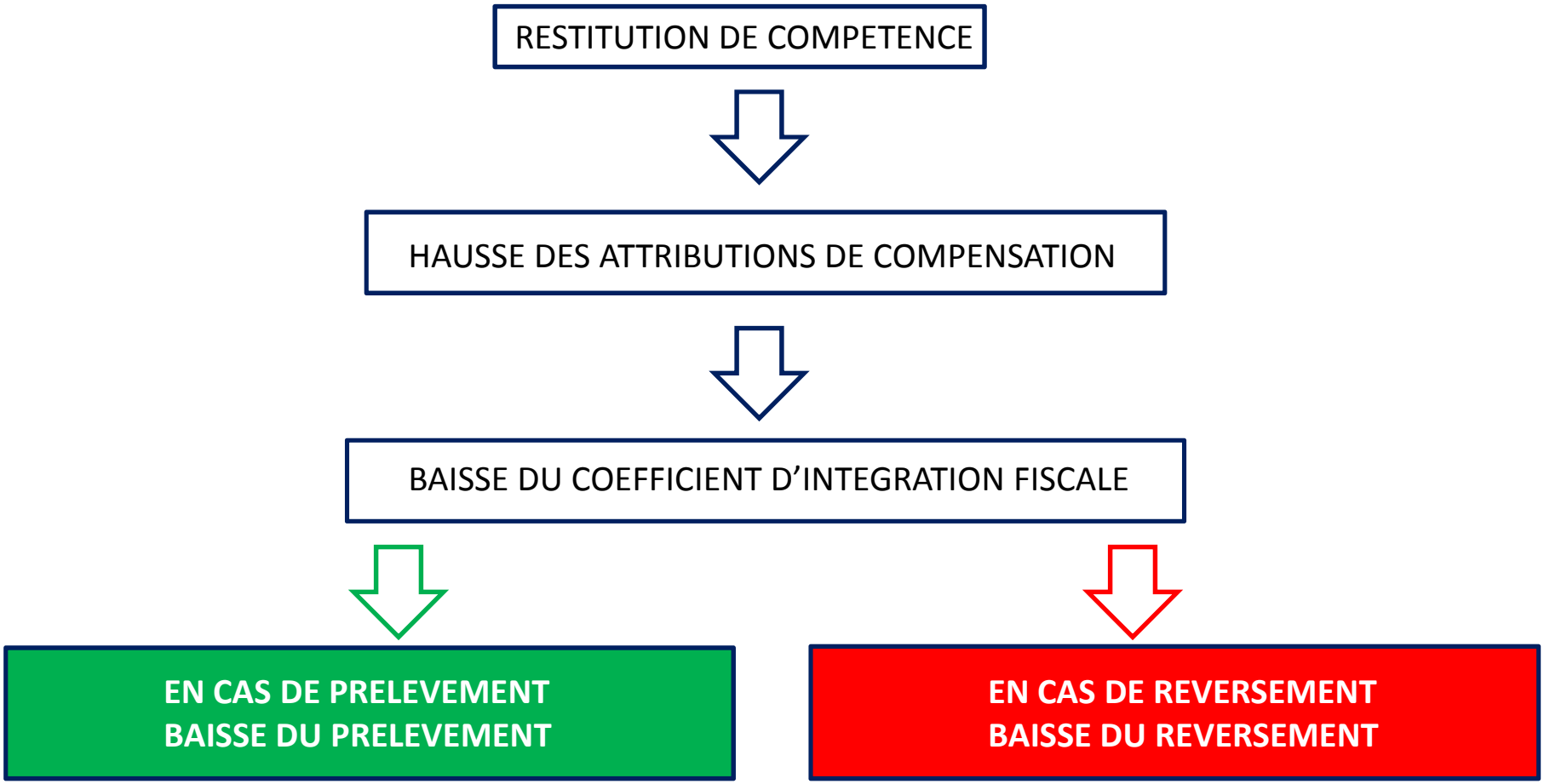
⇩

BAISSE POTENTIELLE DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITE*

**Toutes choses égales par ailleurs.*
Le PLF 2019 modifie les règles de garantie en vigueur.

Effets sur le FPIC

- ✓ En matière de FPIC, le montant est réparti entre l'EPCI et la commune en fonction du CIF.
- ✓ Moins le CIF sera élevé, plus le reversement / prélèvement de l'EPCI sera important.



Service de renseignements téléphoniques

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils :

- par téléphone au 0970 808 809 □
- par mail sur le site Internet www.caissedesdepotsdesterritoires.fr en cliquant sur APPUI JURIDIQUE ou TÉLÉPHONE. Vous y trouverez également une rubrique «Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.