

G R O U P E



## Rendez-vous juridique

### **ADOPTION DU RAPPORT DE LA CLECT ET FIXATION DES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION**

Compte rendu de la réunion téléphonique du 16 novembre 2017

Cette réunion, organisée et animée par Territoires Conseils avec le concours de Sylvie Jansolin, chargée de mission Territoires Conseils, est présentée par Paul Brondolin, juriste associé à Territoires Conseils.

*La présentation s'appuie sur un diaporama fourni annexé au présent compte rendu.*

## LISTE DES PARTICIPANTS

Communauté de communes	La Rochefoucauld Porte du Périgord	16
Commune	Loire-sur-Rhône	69
Communauté de communes	Périgord-Limousin	24
Commune	Araujuzon	64
Communauté d'agglomération	Lorient Agglomération	56
Communauté de communes	Vallée de Munster	68
Commune	De Grenade	31
Communauté d'agglomération	Mâconnais Beaujolais	71
Conseil départemental	Agence technique départementale de Haute-Garonne	31
Commune	Les Lilas	93
Autre	Centre de gestion du Département du Rhône	69

## PRÉSENTATION

### PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE, TERRITOIRES CONSEILS

L'objectif de cette réunion est de présenter tous les aspects de l'adoption du rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) et, plus généralement, de présenter la fixation des attributions de compensation.

La présentation passera en revue les thématiques suivantes :

- le régime de droit commun ;
- les possibilités de révision des attributions de compensation ;
- les attributions de compensation en investissement ;
- les mutualisations ;
- le protocole financier ;
- le rapport quinquennal.

### L'adoption du rapport de la CLECT

L'adoption du rapport de la CLECT selon la méthode de droit commun est codifiée par le Code général des impôts. Même si la méthode n'est pas nouvelle, le législateur y a apporté des précisions, avec la dernière loi de finances de janvier 2017. Désormais, le IV de l'article 1609 nonies C du CGI prévoit que le rapport de la CLECT doit être transmis aux communes dans les neuf mois qui suivent le transfert de la compétence.

Le rapport est adopté par délibérations concordantes à la majorité qualifiée des 2/3 des conseils municipaux des communes membres représentant la moitié de la population, ou bien les 2/3 de la population représentant la moitié des conseils municipaux, sans veto de la commune la plus peuplée. Toutes les communes doivent se prononcer, même si elles ne sont pas concernées par un transfert de charges en tant que tel.

Le législateur a également précisé que, à l'issue de la remise du rapport aux communes, ces dernières disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer sur le rapport. En fait, le législateur a voulu que les transferts effectués au 1er janvier soient réglés dans un délai d'une année.

Cependant les délais peuvent mener le processus d'une année sur l'autre. Par exemple, si la commune décide de transférer une partie de la compétence scolaire ou périscolaire le 1er septembre, afin de s'adapter au calendrier scolaire, alors le rapport pourra être adopté au plus tard en septembre de l'année suivante.

### Que se passe-t-il en cas de défaut d'adoption du rapport de la CLECT ?

Dans un tel cas, le représentant de l'État arrête le coût net des charges transférées, en se basant sur les trois dernières années pour les coûts de fonctionnement et sur les sept dernières années pour les coûts d'investissement inscrits dans les budgets.

En cas de blocage de la CLECT et à défaut d'arbitrage préfectoral, les attributions de compensation provisoires, qui ont normalement été notifiées avant le 15 février, continuent d'être versées. Les corrections pourront être effectuées l'exercice suivant quand le rapport sera adopté.

Dans de nombreux cas, les CLECT se sont réunies plus de neuf mois après le transfert et le préfet ne s'est pas manifesté. À ce jour, Territoires Conseils n'a reçu aucun retour d'expérience sur les conditions précises dans lesquelles le préfet intervient.

### **L'EPCI peut-il délibérer sur le rapport de la CLECT, afin d'accélérer la procédure ?**

Non, le rapport est transmis à l'organe délibérant de l'EPCI seulement pour information. Les communes sont chargées d'adopter le rapport selon les règles de majorité qualifiée.

### **Le rapport de la CLECT doit-il faire apparaître le montant des attributions de compensation ?**

Pas obligatoirement. La CLECT se contente d'évaluer les charges transférées. Néanmoins, pour satisfaire le besoin d'information des communes, il peut être opportun de présenter l'impact des charges transférées sur le montant des attributions de compensation. Toutefois, seul l'EPCI reste compétent pour en déduire et constater les attributions de compensation qui découlent de cette évaluation.

### **La fixation des attributions de compensation selon la méthode de droit commun**

Dès lors que le rapport de la CLECT est adopté par les communes, il revient à l'organe délibérant de l'EPCI de fixer les attributions de compensation à la majorité simple de ses membres.

### **Les communes doivent-elles prendre une délibération fixant, de manière concordante avec l'EPCI, le montant des attributions de compensation ?**

Non. Dans la procédure de droit commun, les communes adoptent le rapport de la CLECT et l'EPCI détermine les attributions de compensation sur la base de ce rapport.

### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION LORIENT AGGLOMERATION**

**Le rapport d'évaluation de la CLECT est-il lié aux termes de l'article 1609 nonies C du CGI ou la CLECT peut-elle proposer, tout en restant dans le régime de droit commun, une autre évaluation du transfert de charges ?**

### **PAUL BRONDOLIN**

Oui, vous pouvez, dans un même rapport, proposer plusieurs périodes de référence, par exemple.

### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION LORIENT AGGLOMERATION**

**Au-delà des périodes, faut-il appliquer strictement la procédure d'évaluation des charges ?**

### **PAUL BRONDOLIN**

La question de la limite entre droit commun et droit dérogatoire est toujours délicate. Dans le rapport de la CLECT, vous pouvez proposer autant d'évaluations que vous le souhaitez. En revanche, il est conseillé, dès lors que la collectivité s'éloigne de la méthode de droit commun, de faire adopter le rapport selon les conditions dérogatoires de majorité renforcée.

Prenons un exemple. Vous voulez transférer la voirie. Dans un premier temps, vous estimez le coût de cette compétence en vous basant sur le budget des communes depuis dix ans. Au final, vous jugez que cette méthode n'est pas représentative et vous préférez utiliser un ratio. Le rapport de la CLECT peut intégrer les deux types d'évaluation. En revanche, le préfet ou le juge pourrait estimer que la méthode des ratios n'est pas une disposition de droit commun et que son application nécessite l'accord des communes intéressées.

### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION LORIENT AGGLOMERATION**

Ce sera donc une méthode de révision libre ?

### **PAUL BRONDOLIN**

Je pense que oui. Un arrêt de la cour d'appel de Nantes dispose que l'évaluation dérogatoire est avérée dès lors qu'elle s'éloigne de 25 000 euros de l'évaluation de droit commun. Pour autant, le

droit dérogatoire relève-t-il du montant final ou d'une méthode d'évaluation ? Ce point est important, essentiellement pour les petites communes.

#### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION LORIENT AGGLOMERATION**

La CLECT doit-elle toujours partir de la méthode du droit commun, avant d'éventuellement proposer une méthode dérogatoire ?

#### **PAUL BRONDOLIN**

Oui. La méthode de droit commun doit toujours figurer dans le rapport de la CLECT. Avec les nouvelles dispositions, quand une commune délibère contre une méthode dérogatoire, elle retourne dans le droit commun. Auparavant, elle serait retournée à l'attribution de compensation précédente. Il est donc important d'inclure et de détailler la méthode de droit commun, même si, à terme, la révision dérogatoire sera appliquée.

#### **COMMUNAUTE DE COMMUNES PERIGORD LIMOUSIN**

Vous évoquiez une procédure d'un an. **Pour une compétence transférée le 1er janvier, il arrive que le conseil communautaire ne puisse pas fixer le montant des attributions de compensation avant l'exercice suivant. Malgré tout, les attributions de compensation sont-elles modifiées pour l'exercice pendant lequel la compétence est transférée ?**

#### **PAUL BRONDOLIN**

Je pense qu'il faudra adopter un correctif l'année suivante pour que les attributions de compensation, qui n'ont pas été modifiées l'année en cours, soient modifiées l'exercice suivant.

#### **COMMUNAUTE DE COMMUNES PERIGORD LIMOUSIN**

Les attributions ont été notifiées en février et des attributions de compensation provisoires ont été versées. Aussi, elles ont quand même fait l'objet d'une modification.

#### **PAUL BRONDOLIN**

Oui. Les attributions de compensation provisoires continuent de s'appliquer tant que les attributions de compensation définitives n'ont pas été votées. Il s'agit là de questions budgétaires. Le texte ne stipule pas que les attributions de compensation doivent être votées avant le 31 décembre, dans le cas d'un transfert le 1er janvier. Le texte n'impose pas un délai pour fixer les attributions de compensation. Il mentionne uniquement que le rapport doit être transmis aux communes dans les neuf mois, puis que les délibérations doivent être prises dans un délai de trois mois.

#### **COMMUNAUTE DE COMMUNES PERIGORD LIMOUSIN**

Il faut donc uniquement apporter un correctif aux attributions de compensation versées en année N ?

#### **PAUL BRONDOLIN**

Oui. Si vous souhaitez que l'opération soit neutre, c'est effectivement la meilleure chose à faire.

#### **SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION, TERRITOIRES CONSEILS**

De nombreuses communautés, qui accusent un certain retard, intègrent un correctif quand elles reçoivent leurs attributions de compensation définitives. Il est intéressant que ce correctif apparaisse dans une délibération du conseil communautaire, à défaut d'apparaître dans le rapport.

#### **PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIÉ, TERRITOIRES CONSEILS**

### **Les possibilités de révision des attributions de compensation**

La procédure de révision des attributions de compensation est assez complexe. Le texte fait l'objet de nombreux renvois et mentionne des conditions de majorité qui posent question.

D'après **l'article 1609 nonies C du CGI**, il existe quatre possibilités de révision des attributions de compensation :

*Les rendez-vous juridiques | Compte rendu du 16 novembre 2017 sur l'adoption du rapport de la CLECT et la fixation des attributions de compensation – Territoires Conseils Caisse des Dépôts – Téléchargeable sur [caissedesdepotsdesterritoires.fr](http://caissedesdepotsdesterritoires.fr)*

- Révision libre. Il s'agit là du droit dérogatoire ;
- Révision unilatérale, c'est-à-dire sans l'accord des communes, en cas de diminution des bases imposables ;
- Révision unilatérale suite à une fusion ou à une modification de périmètre ;
- Révision individualisée. Cette révision concerne une commune, mais nécessite l'accord des autres.

Pour appliquer la révision libre, il est nécessaire d'obtenir la majorité des deux tiers du conseil communautaire, qui fixe les attributions de compensation. En outre, les communes intéressées doivent prendre des délibérations concordantes, à la majorité simple du conseil municipal, pour valider la fixation des attributions de compensation. Pour rappel, dans le droit commun, seule la majorité simple du conseil communautaire est requise et les communes sont liées par la délibération du conseil.

### **Dans la procédure de révision libre, faut-il avoir préalablement adopté le rapport de la CLECT ?**

Tout dépend si la collectivité se trouve dans le cadre d'un transfert de compétence ou pas.

Si la commune se trouve dans le cadre d'un transfert de compétence, le rapport de la CLECT doit être adopté selon les mêmes conditions que pour le droit commun, pour pouvoir procéder au calcul initial de l'attribution de compensation. Les deux procédures sont distinctes : le rapport est adopté par les communes, puis les attributions de compensation dérogatoires sont déterminées par le conseil à la majorité des 2/3.

Il existe également des procédures de révision libres sans transfert de compétence. Par exemple, il est possible de réviser les attributions de compensation si le territoire se dote d'un parc éolien et veut se partager les recettes associées. Sachant qu'en FPU, la communauté perçoit de droit les impositions, il peut être convenu de reverser un produit de fiscalité économique aux communes. Dans ce cas, la loi stipule que « *la révision libre des attributions de compensation doit tenir compte du rapport de la CLECT* ». Cette disposition est assez vague. Une réponse ministérielle publiée au Journal officiel de l'Assemblée nationale le 30 juillet 2013, précise ce texte. Il indique que « *le conseil communautaire ne peut statuer que sur la base d'évaluations expresses figurant dans le rapport qui lui est soumis. À défaut, il lui incombe de solliciter des projections complémentaires et de faire objectiver par la CLECT toute hypothèse qui ne figurerait pas dans le rapport initial* ». Ainsi, le conseil communautaire ne peut pas introduire de lui-même des éléments nouveaux non expertisés et non chiffrés par la CLECT. Dans un tel cas, la CLECT travaille comme une sorte de « commission finances » ; elle ne rédige pas de nouveau rapport, mais apporte des éléments d'information.

### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION LORIENT AGGLOMERATION**

#### **La révision d'une attribution de compensation ne concerne donc pas la fixation d'une nouvelle attribution de compensation suite à un transfert de compétences ?**

#### **PAUL BRONDOLIN**

Une révision libre consiste en la modification des attributions de compensation, suite à un transfert de compétences ou non.

#### **SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION, TERRITOIRES CONSEILS**

Toute vie communautaire fait l'objet d'imprévus, qui peuvent nécessiter la modification des attributions de compensation. C'est la raison pour laquelle le législateur a souhaité donner aux communes et communautés la possibilité de modifier ces attributions de compensation, sous condition de l'obtention de majorités fortes.

#### **PAUL BRONDOLIN**

Le sens de l'Histoire est d'accorder un « libre arbitre » de plus en plus important aux intercommunalités, afin que ces dernières puissent réviser les attributions de compensation. Auparavant, des conditions d'unanimité étaient requises pour réviser les attributions de compensation en dehors du droit commun. Ainsi, une commune non concernée par un transfert pouvait faire obstacle à cette révision, avec des conséquences assez graves sur les finances de l'intercommunalité.

#### **COMMUNE DE LOIRE-SUR-RHONE**

##### **Quelles sont les conditions de motivation qui encadrent la révision libre ?**

#### **PAUL BRONDOLIN**

La CLECT doit se réunir à chaque nouveau transfert de charges. Les révisions libres naissent généralement d'accords politiques et d'opportunités. La modification des attributions de compensation est portée à l'ordre du jour du conseil de communauté en cas de nouveaux transferts de charges, et elle est basée sur le rapport de la CLECT.

#### **SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION, TERRITOIRES CONSEILS**

Les textes ne rendent pas obligatoire l'indication des motivations de la révision dans le rapport de la CLECT. Cependant, le rapport de la CLECT doit être un élément de transparence financière ; il doit aider les communes à comprendre les conséquences de l'application de telle ou telle méthode d'évaluation des charges sur le budget.

#### **CONSEIL DEPARTEMENTAL DE HAUTE-GARONNE**

En page 39 du guide pratique des attributions de compensation, rédigé par la DGCL, il est indiqué qu'en « *cas de nouveau transfert de charges entre l'EPCI et ses communes membres, le montant de l'attribution de compensation, évalué par la CLECT, est majoré ou minoré du coût du transfert par délibération de l'EPCI, sans que les communes membres n'aient à délibérer favorablement pour adopter cette révision* ». Or, **vous annoncez que, dans le cadre d'une révision libre, les délibérations concordantes des communes intéressées sont nécessaires.**

#### **PAUL BRONDOLIN**

Vous citez là la procédure de droit commun. En effet, à défaut d'accord sur la révision libre, la procédure repasse *de facto* dans le droit commun. En cas de transfert de compétences, la commune intéressée devra délibérer dans la mesure où elle applique le droit dérogatoire, c'est-à-dire dans la mesure où les charges ne sont pas évaluées sur la base des chiffres inscrits dans le budget. Si elle applique le droit commun, il n'est pas nécessaire d'obtenir les deux tiers du conseil communautaire. La majorité simple suffit et les communes n'auront pas à prendre de délibérations ultérieures sur les attributions de compensation.

#### **CONSEIL DEPARTEMENTAL DE HAUTE-GARONNE**

**Ma commune transfère à l'intercommunalité la compétence eau, gérée par le SPIC. Doit-on considérer que le montant de l'attribution de compensation n'a pas à être modifié, puisque la compétence SPIC est censée être financée par la redevance des usagers ?**

#### **PAUL BRONDOLIN**

En effet, le transfert de la compétence eau et assainissement n'entraîne pas de modification des attributions de compensation car il s'agit de budgets SPIC équilibrés. Si le budget principal a versé une subvention d'équilibre, il faudra déduire cette subvention. Dans le cas contraire et excepté pour les eaux pluviales, aucune déduction ne doit être appliquée.

#### **CONSEIL DEPARTEMENTAL DE HAUTE-GARONNE**

Le budget de la commune versait effectivement une subvention d'équilibre au budget des eaux. Nous considérons que si cette subvention est exceptionnelle, elle n'entre pas dans le calcul des attributions

de compensation. En revanche, si cette subvention est régulière, elle impacte le calcul des attributions de compensation, donc les charges transférées.

### **PAUL BRONDOLIN**

Le rapport de la CLECT vise à objectiver les conditions financières de transfert. S'agissant de cette subvention d'équilibre, il serait intéressant d'étudier le versement sur plusieurs années, et d'en déterminer une moyenne. Si la charge connaît une progression — ou une diminution — linéaire, la valeur de transfert prise en compte sera celle de la dernière année. En revanche, si les versements sont ponctuels, il faudra alors baser l'évaluation sur une moyenne de la période jugée pertinente.

### **Les possibilités de révision des attributions de compensation - suite**

#### **Si une commune dite « intéressée » délibère contre la proposition de l'EPCI de fixer son attribution de compensation de manière dérogatoire, quelles sont les conséquences ?**

La commune qui s'y oppose conservera son attribution de compensation initiale, soit celle de l'année n-1, soit celle de l'année n si une évaluation de droit commun a été réalisée. Cette mesure n'empêchera pas les autres communes de fixer librement leurs attributions de compensation.

#### **Quelles sont les conditions de majorité requises pour les délibérations fixant librement les attributions de compensation ?**

La différence entre 2/3 des membres ou 2/3 des présents n'est pas clairement tranchée dans les textes. *L'article 1609 nonies C du CGI* précise que le conseil communautaire doit délibérer à la majorité des 2/3 de ses membres. Il s'agit de la même formulation que pour la définition de l'intérêt communautaire prévue à *l'article L.5214-16 du CGCT*. À ce titre, dans un jugement de 2004, le tribunal administratif de Lille explique que la délibération doit être prise à travers un ratio tenant compte de l'ensemble de l'effectif de l'organe délibérant du conseil et non pas des seuls membres présents. Par parallélisme, il serait possible d'appliquer cette disposition à la fixation libre des attributions de compensation.

### **SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION, TERRITOIRES CONSEILS**

Pour les délibérations sur les éléments financiers de la communauté, il paraît logique que les conditions de majorité concernent l'ensemble de l'effectif délibérant et pas seulement les membres présents.

Par ailleurs, il serait utile de rappeler la définition d'une « commune intéressée ». Il n'existe pas de définition juridique précise. Une commune intéressée est celle pour laquelle l'attribution dérogatoire est différente de l'attribution de droit commun. En outre, certaines décisions du conseil communautaire peuvent, par ricochet, intéresser tout le monde, même les communes qui ne font pas l'objet d'une modification immédiate d'attribution de compensation.

### **PAUL BRONDOLIN**

En règle générale, les révisions dérogatoires suite à un transfert de compétences concernent toutes les communes. Toutes les communes peuvent donc être intéressées. En revanche, le changement de formulation dans les nouvelles dispositions législatives signifierait que l'édifice ne va pas s'écrouler, même si une commune intéressée vote contre.

### **CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE HAUTE-GARONNE**

#### **Dans le cadre d'un transfert de compétences classique, qu'advient-il si une commune ne se prononce pas dans le délai de trois mois ?**

### **PAUL BRONDOLIN**

Je pense que la décision de cette commune est alors réputée défavorable. Toutefois, le texte ne le précise pas. L'important est d'obtenir l'accord des deux tiers des communes et non d'obtenir l'avis de l'intégralité des communes.

### **Quelle est la procédure de révision unilatérale en lien avec une baisse des bases imposables ?**

Le **2° du V de l'article 1609 nonies C** prévoit la révision unilatérale en cas de diminution des bases imposables. Pour cela, il est nécessaire d'obtenir une délibération à la majorité simple du conseil de communauté sans accord des communes.

Les conditions à réunir pour appliquer cette révision unilatérale sont assez strictes :

- La réduction des bases imposables doit entraîner une perte de produit global disponible ;
- La réduction des bases imposables doit « *principalement découler du départ d'entreprises du territoire de l'EPCI* » (**réponse ministérielle**). Il faut être en mesure de démontrer un appauvrissement fiscal du territoire ;
- La réduction doit porter sur l'ensemble des communes (**réponse ministérielle publiée au JO AN le 22 juillet 2014**) ;
- La diminution des attributions de compensation, si elle est votée, doit avoir lieu dans des conditions proportionnées à la baisse du produit. Si les produits diminuent de 5 %, il sera impossible de baisser l'attribution de compensation de 50 %.

### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION LORIENT AGGLOMERATION**

**Vous évoquez les bases imposables économiques. Or, l'attribution de compensation peut également être liée à la fiscalité des ménages.**

### **PAUL BRONDOLIN**

En l'occurrence, cette disposition porte sur la diminution du produit de la fiscalité économique. Le CGI, ainsi qu'une réponse ministérielle, précise ce point. .

### **Quelle est la procédure de révision unilatérale des attributions de compensation suite à une fusion ou une modification de périmètre ?**

Je rappelle qu'une révision unilatérale, d'après la définition du guide DGCL, consiste en une révision sans l'accord des communes. Il est possible de réviser unilatéralement les attributions de compensation suite à une fusion ou à une modification de périmètre. Pour cela, il est nécessaire d'obtenir la délibération à la majorité des 2/3 du conseil de communauté, sans l'accord des communes.

La révision suite à la fusion ou à la modification de périmètre ne peut s'appliquer qu'aux seules communes qui appartenaient à un EPCI à fiscalité professionnelle unique, avant la fusion ou la modification de périmètre. Au 1er janvier 2017, vos territoires ont peut-être fusionné des communes en FPU et des communes en fiscalité additionnelle. Or, il ne sera pas possible d'appliquer une révision unilatérale pour les communes qui étaient en fiscalité additionnelle avant la fusion.

Cette révision doit être limitée à 30 % — contre 20 % précédemment — du montant de l'attribution de compensation initiale ne pouvant représenter plus de 5 % des recettes réelles de fonctionnement perçues l'année précédente par la commune.

Enfin, cette procédure ne peut être mise en place que pendant les deux années qui suivent la fusion ou la modification de périmètre intercommunal, contre une année précédemment.

## **SYLVIE JANSOLIN, , CHARGÉE DE MISSION, TERRITOIRES CONSEILS**

Dans le cadre d'une fusion, il peut exister de forts écarts entre les attributions de compensation des deux EPCI qui fusionnent. Certains EPCI, avant la fusion, ont pu, par exemple, intégrer la dotation de solidarité communautaire dans l'attribution de compensation. Ils ont pu essayer de se prémunir contre les conséquences de la fusion en gonflant les attributions de compensation. L'objectif de la révision unilatérale est donc de se remettre à niveau et de corriger des situations exagérées ou trop précautionneuses, qui pourraient mettre en péril l'avenir de l'EPCI fusionné.

## **PAUL BRONDOLIN**

Imaginons que des communes s'opposent à un régime dérogatoire. La charge de la compétence revient alors à la communauté, qui doit puiser dans ses ressources propres. Le fait de réduire unilatéralement les attributions de compensation permet de donner à la communauté les moyens de financer la compétence. Une information préalable des communes permet généralement d'obtenir plus facilement leur accord pour une révision dérogatoire, et ainsi éviter d'en arriver à la révision unilatérale.

La dernière méthode concerne la révision individualisée sous condition de potentiel financier. Le potentiel financier par habitant de la commune doit être supérieur de plus de 20 % au potentiel financier par habitant moyen des communes de l'intercommunalité. La révision ne peut porter que sur deux communes sur vingt, par exemple. Pour obtenir la révision effective, il faudrait alors obtenir la délibération concordante entre le conseil communautaire et les communes, à la majorité des 2/3 représentant la moitié de la population ou l'inverse. Finalement, même les communes qui ne sont pas concernées par la révision individualisée auraient à se prononcer.

Cette révision est assez méconnue. Elle ne peut porter que sur 5 % au maximum de l'attribution de compensation. Les enjeux financiers sont donc assez faibles.

### **En cas de révision individualisée sous condition de potentiel financier, une commune peut-elle s'opposer à cette décision ?**

Non, une commune ne peut pas faire obstacle à la procédure de révision individualisée si celle-ci a été votée par des délibérations concordantes entre l'EPCI et une majorité qualifiée de communes, et que cette révision respecte la limite des 5 % fixée par le code.

La dernière partie de cette présentation concerne des questions d'actualité : l'attribution de compensation en investissement, la mutualisation, le protocole financier et le rapport quinquennal, qui est l'une des nouveautés de la loi de finances pour 2017.

## **L'attribution de compensation en investissement**

La loi prévoit désormais la possibilité d'imputer une partie du montant de l'attribution de compensation en section d'investissement en tenant compte du coût des dépenses d'investissement liées au renouvellement des équipements transférés. Cette décision doit faire l'objet d'une révision libre du montant de l'attribution de compensation. Pour l'instant, aucun article comptable n'a été créé pour imputer cette attribution de compensation. Il convient donc d'attendre les arrêtés d'actualisation des instructions budgétaire et comptable. Il faut espérer que ces arrêtés et les décrets d'application paraîtront avant la fin de l'année.

Selon l'AdCF, ce mécanisme pourrait prendre la forme d'une subvention d'investissement, versée par la commune et présentant l'avantage de préserver son autofinancement. Auparavant, la logique était de baisser les recettes de fonctionnement des communes. Désormais, l'attribution de compensation en investissement fonctionnerait un peu comme un fonds de concours, avec une logique de dépenses d'investissement.

## **COMMUNAUTE DE COMMUNES PERIGORD LIMOUSIN**

**Nous avons envisagé ce dispositif dans le cadre du transfert d'une médiathèque. Les élus souhaitent faire porter le renouvellement des équipements à l'ensemble des communes. Finalement, la situation est bloquée, car les autres communes n'approuvent pas. Nous nous trouvons là dans le cas d'une révision libre.**

#### **PAUL BRONDOLIN**

En effet. Dans la mesure où les autres communes, avant le transfert, n'engageaient pas de dépenses pour le fonctionnement ou l'investissement de la médiathèque, il n'est pas possible de leur déduire des coûts. Il faut donc appliquer une procédure dérogatoire qui nécessite leur accord.

#### **SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION, TERRITOIRES CONSEILS**

Il serait peut-être plus facile de proposer aux communes de verser annuellement une part de l'attribution de compensation sous forme de subventions d'investissement, pour financer certaines dépenses de la médiathèque. Cette solution permettrait aux communes de conserver leur budget de fonctionnement et leur capacité d'autofinancement.

#### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION LORIENT AGGLOMERATION**

**Les dépenses d'investissement liées aux équipements transférés s'appréhendent-elles commune par commune ou est-il possible d'avoir une approche globale ?**

#### **PAUL BRONDOLIN**

Prenons l'exemple de la compétence voirie. Chaque commune a engagé des dépenses d'investissement au titre de la voirie. Au lieu d'établir un coût moyen annualisé, qui sera déduit des recettes de la commune via l'attribution de compensation, la commune peut verser directement une subvention d'investissement à la communauté. Vous pouvez vous écarter du montant effectivement payé, dès lors que les communes sont d'accord.

#### **COMMUNAUTE DE COMMUNES PERIGORD LIMOUSIN**

**Une subvention d'investissement n'a pas la même valeur, à long terme, qu'une modification des attributions de compensation.**

#### **PAUL BRONDOLIN**

Il est certain que cette disposition a été jugée imparfaite par certains. En effet, la commune sera avantagée par rapport aux dispositions précédentes. En revanche, pour la communauté qui finance une compétence avec l'emprunt et avec sa propre épargne, l'attribution de compensation sera plus élevée. Il faut trouver le juste équilibre.

#### **SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION, TERRITOIRES CONSEILS**

Les attributions de compensation présentent un aspect immuable et pérenne. Le Code dit que l'attribution de compensation ne peut pas être indexée, par exemple, sur l'inflation. En revanche, elle peut être révisée. Il est donc possible de donner à une subvention d'investissement la régularité souhaitée, en fonction des cycles d'investissement.

#### **PAUL BRONDOLIN**

**Comment tenir compte des mutualisations dans le cadre des attributions de compensation ?**

Le CGCT ouvre la possibilité de mutualiser des services entre plusieurs communes et un EPCI. Il s'agit généralement de services support, tels que l'informatique, les marchés publics ou l'urbanisme.

Deux possibilités de financement sont autorisées :

- L'EPCI, qui porte le service, refacture aux communes selon les modalités de financement prévues dans la convention.

- L'EPCI, qui porte le service, en déduit le coût sur les attributions de compensation qu'il verse aux communes. Il s'agit d'une imputation comptable sur le même article que l'attribution de compensation représentant une part « flexible » déterminée selon les règles de convention de service commun. Il n'est donc pas nécessaire de convoquer la CLECT, ni de réviser les attributions de compensation, ou encore d'avoir l'accord de toutes les communes chaque année.

L'intérêt de cette deuxième méthode est de réduire les attributions de compensation versées et donc d'améliorer le coefficient d'intégration fiscal (CIF), qui détermine notamment la dotation d'intercommunalité.

La mutualisation relève souvent d'une démarche « gagnant/gagnant ». La communauté y gagne, car elle augmente son CIF. La gestion est mieux harmonisée à l'échelle du territoire.

### **COMMUNE D'ARAUJUZON**

**La décision de déduire le coût sur les attributions de compensation par l'EPCI doit être approuvée par le conseil communautaire ou peut-elle être prise par le président ?**

**SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION, TERRITOIRES CONSEILS**

Le conseil communautaire doit donner son accord.

**PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIÉ, TERRITOIRES CONSEILS**

### **Le protocole financier en cas de fusion**

#### **Quel est l'objet du protocole financier ?**

Le protocole financier pose plus de questions qu'il n'apporte de réponses. Le protocole financier défini par la loi a été récemment simplifié. Il doit se consacrer désormais uniquement aux modalités de détermination des attributions de compensation entre l'EPCI fusionné et ses communes.

Selon une *réponse ministérielle de 2014*, l'adoption de ce document est soumise à des délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux votées à la majorité simple.

#### **Est-il possible de prévoir dans le protocole des modalités simplifiées de révision des attributions de compensation ?**

Non, la révision libre doit se conformer au *1<sup>er</sup> bis du V de l'article 1609 nonies C du CGI* en réunissant l'approbation des 2/3 des membres du conseil de communauté et l'accord des communes.

**SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION, TERRITOIRES CONSEILS**

Très peu d'informations sont disponibles sur les protocoles financiers. Ils sont réservés aux EPCI fusionnés. Il semble que les collectivités utilisent encore peu cette disposition.

**PAUL BRONDOLIN**

Depuis la loi de finances pour 2017, le protocole financier se cantonne à déterminer les modalités de détermination des attributions de compensation. Il peut permettre d'harmoniser les modes d'évaluation des charges transférées entre des communes fusionnées. Pour l'instant, nous savons ce que le protocole financier n'est pas, mais nous avons encore du mal à savoir ce qu'il est.

### **Le rapport quinquennal**

#### **Quel est l'objet du rapport quinquennal ?**

*Les rendez-vous juridiques | Compte rendu du 16 novembre 2017 sur l'adoption du rapport de la CLECT et la fixation des attributions de compensation – Territoires Conseils Caisse des Dépôts – Téléchargeable sur [caissedesdepotsdesterritoires.fr](http://caissedesdepotsdesterritoires.fr)*

Son objet sera de mettre en évidence l'évolution des attributions de compensation au regard « des dépenses liées à l'exercice des compétences par l'établissement public de coopération intercommunale ».

### **Y aura-t-il une nouvelle fixation des attributions de compensation tous les cinq ans ?**

Non. Tous les cinq ans, le président de l'EPCI produira un rapport sur l'évolution des attributions de compensation qui devra être débattu. Le débat pourra ouvrir le champ à une révision des attributions de compensation, si les participants le jugent utile. Une délibération spécifique prendra acte de ce débat et les communes en seront informées. Toutefois, la loi n'impose pas de procéder à un nouveau calcul des attributions de compensation tous les cinq ans.

L'objectif poursuivi par le législateur est d'inciter les collectivités à tenir une comptabilité fiable et précise au regard de l'exercice de chaque compétence. Il semble donc opportun de mettre en place un suivi analytique du coût de chaque compétence transférée et de le mettre en parallèle avec le montant inscrit dans les attributions de compensation. Le rapport quinquennal permettra de poser le débat et de remettre à l'ordre du jour des transferts de compétences qui auraient été surévalués ou sous-évalués. Il est important de réfléchir à cette question dès maintenant.

### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION LORIENT AGGLOMERATION**

J'ai contacté la préfecture du Morbihan pour savoir **à quelle date ce rapport devait être rédigé. Il m'a été répondu que le dispositif prenait effet en 2018 et qu'il serait souhaitable de le présenter avant l'été 2018.**

### **PAUL BRONDOLIN**

Cette réponse est étonnante. Logiquement, le premier rapport doit être réalisé cinq ans après le transfert. La préfecture interprète le texte d'une manière intéressante. Elle semble considérer que le rapport doit être rédigé tous les ans, même en l'absence de transfert.

### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION LORIENT AGGLOMERATION**

La préfecture estime que le rapport doit être rédigé tous les cinq ans dès la première année du transfert, c'est-à-dire en 2017, avec une tolérance jusqu'à mi-2018.

### **COMMUNAUTE DE COMMUNES LA ROCHEFOUCAULD PORTE DU PERIGORD**

Nous venons tout juste de fusionner. Je ne vois pas quel rapport nous pourrions produire d'ici 2018.

### **PAUL BRONDOLIN**

Oui, je suis assez étonné par la position de la préfecture. Aucun texte ne stipule que le premier rapport doit être rédigé un an après l'entrée en vigueur de cette loi.

Dans le guide pratique de la DGCL, il est indiqué : « à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, le président de l'EPCI est tenu de présenter tous les cinq ans un rapport sur l'évaluation du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences transférées à l'EPCI ».

### **Le Projet de Loi de finances pour 2018 introduit-il des dispositions nouvelles ?**

Le Projet de loi de finances 2018 ne semble apporter aucune précision quant aux attributions de compensation. Des changements importants sont déjà intervenus à compter du 1er janvier 2017, avec le rôle accru du préfet, la nécessité de rédiger ce rapport quinquennal, ou encore la simplification de certaines révisions unilatérales. Il faut maintenant laisser le temps aux collectivités de digérer cette nouvelle législation, qui est concomitante aux fusions et aux transferts de compétences.

### **SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION, TERRITOIRES CONSEILS**

Certaines questions restent en suspens en 2018, notamment l'imputation comptable de l'attribution de compensation en investissement. En dehors de ces points, la situation pourrait se stabiliser, au moment où les collectivités doivent gérer des transferts de compétences majeures, telles que la GEMAPI, les gens du voyage ou le tourisme.

#### **PAUL BRONDOLIN**

Il faut ajouter la compétence eau et assainissement en 2020. D'ailleurs, je vous souhaite bon courage pour évaluer les eaux pluviales ! Il faut espérer que des circulaires préciseront la marche à suivre. Certes, *l'article 9 de la circulaire du 12 décembre 1978* indique que l'évaluation peut se baser sur le caractère unitaire ou séparatif des réseaux, mais l'appréciation dépend énormément des caractéristiques techniques.

#### **SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION, TERRITOIRES CONSEILS**

Territoires Conseils sera très actif sur le thématique GEMAPI. Concernant la gestion des eaux pluviales, je vous invite à consulter un article portant sur la compétence gestion des eaux pluviales sur le site Internet de Territoires Conseils. Les méthodes d'évaluation financière des différentes compétences pourraient faire l'objet de prochaines réunions 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](http://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.