

Comment évaluer vos transferts de charges en intercommunalité ?

Référence Internet
21686.0411



Saisissez la Référence Internet **21686.0411** dans le moteur de recherche du site www.weka.fr pour accéder à cette fiche

1

L'intercommunalité implique un transfert de charges communales vers les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ce transfert de charges résulte des compétences exercées par l'EPCI, figurant dans ses statuts. Pour toutes les compétences anciennement communales et qui deviennent communautaires, une évaluation des charges associées doit avoir lieu afin de transférer au groupement les moyens financiers d'assumer ces compétences.

Cette évaluation des charges obéit à des règles précises pour les EPCI à taxe professionnelle unique – TPU – (contribution foncière des entreprises – CFE – unique à partir de 2011), qu'il convient de détailler.

Les EPCI à fiscalité additionnelle pourront s'inspirer de cette méthodologie pour procéder à une évaluation la plus juste et rigoureuse possible (la loi n'imposant pas de règles particulières pour cette catégorie d'EPCI).

En pratique

Est détaillée ci-dessous la procédure d'évaluation de droit commun des charges transférées en régime de TPU (CFE unique à partir de 2011). Cette procédure est codifiée à l'article 1609 *nonies* C du Code général des impôts :



Étape 1

Le calendrier de l'évaluation des charges transférées

Le calendrier de l'évaluation des charges transférées est précisé au IV de l'article 1609 *nonies* C du CGI. Chaque année au cours desquelles sont effectués de nouveaux transferts de charges, les charges afférentes doivent faire l'objet d'une évaluation validée par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) (cf. fiche [Quel est le rôle de la commission locale d'évaluation des charges transférées \(CLECT\) ?](#) - Réf. Internet : 21686.0410) au cours de cette même année, autrement dit avant le 31 décembre. L'évaluation définitive est ensuite

adoptée par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux prévue au 1^{er} alinéa du II de l'article L. 5211-5 du Code général des collectivités territoriales, sur la base des propositions contenues dans le rapport de la CLECT.



Étape 2

Le périmètre de l'évaluation

La mise en œuvre de la procédure d'évaluation suppose de définir l'objet de l'évaluation, c'est-à-dire le périmètre exact des compétences transférées à la date du transfert. L'examen des statuts communautaires et des délibérations précisant l'intérêt communautaire (censé circonscrire les axes d'intervention de la communauté) permet de délimiter ce périmètre.



Étape 3

Les modalités de l'évaluation

Le IV de l'article 1609 *nonies* C du CGI introduit une distinction entre l'évaluation

des dépenses de fonctionnement et celle des dépenses d'investissement.

Référence juridique

IV de l'article 1609 *nonies* C du Code général des impôts

Il est créé entre l'établissement public de coopération intercommunale soumis aux dispositions fiscales du présent article, à l'exclusion de ceux mentionnés au 5° du I de l'article 1379-0 *bis*, et les communes membres une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges. Elle est composée de membres des conseils municipaux des communes concernées ; chaque conseil municipal dispose d'au moins un représentant.

La commission élit son président et un vice-président parmi ses membres. Le président convoque la commission et détermine son ordre du jour ; il en préside les séances. En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par le vice-président.

La commission peut faire appel, pour l'exercice de sa mission, à des experts. Elle rend ses conclusions l'année de l'adoption de la cotisation foncière des entreprises unique par l'établissement public de coopération intercommunale et lors de chaque transfert de charges ultérieur.

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

Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces

dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année.

Le coût des dépenses transférées est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes à ces charges.

Cette évaluation est déterminée à la date de leur transfert par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux prévue au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du Code général des collectivités territoriales, adoptées sur rapport de la commission locale d'évaluation des transferts.

Lorsqu'il est fait application à un établissement public de coopération intercommunale des dispositions du présent article, la commission d'évaluation des transferts de charges doit rendre ses conclusions sur le montant des charges qui étaient déjà transférées à l'établissement public de coopération intercommunale et celui de la fiscalité ou des contributions des communes qui étaient perçues pour les financer.

Les particularités de l'évaluation des charges de fonctionnement

Concernant l'évaluation des dépenses de fonctionnement transférées, il est explicitement prévu que la période de référence pour l'évaluation est déterminée librement par la CLECT. Une certaine latitude est laissée à la commission locale d'évaluation sur le plan méthodologique. L'étude attentive des termes de cet article permet de préciser la nature de cette liberté :

- le coût est « évalué », il ne s'agit donc pas d'un simple calcul « automatique » ;
- le coût est évalué « d'après » leur coût réel, la commission doit donc proposer une méthode d'évaluation, tenant compte des coûts passés, mais pouvant intégrer d'autres paramètres ;
- la loi dit « dans les budgets communaux » et non « dans chaque budget communal ». La commission peut donc

proposer de retenir des coûts moyens et les appliquer à chacun.

Les particularités de l'évaluation des dépenses d'investissement

Concernant l'évaluation des dépenses d'investissement transférées, les dispositions introduisent la notion de « coût moyen annualisé », calculé soit à partir du coût d'origine, soit à partir d'un coût de renouvellement. De plus l'évaluation doit tenir compte de la nature du financement de ces dépenses d'investissement, et dans le cas d'un financement par emprunt, des charges financières. Enfin, l'évaluation tient compte des charges d'entretien des équipements transférés.

La nature spécifique des dépenses d'investissement soulève une problématique importante : l'évaluation porte sur des stocks de dépenses non récurrents en investissement, mais elle doit se traduire par une retenue récurrente sur les ressources de fonctionnement (attribution de compensation) des communes.

Plusieurs cas de figures peuvent être envisagés ; ils dépendent de la structure du financement de ces dépenses. En effet, le recours à l'emprunt pour financer une dépense d'investissement suppose que la commune supporte dans son plan d'extinction de dette le remboursement de ce dernier. Une retenue sur l'attribution de compensation de la commune équivalente à la charge annuelle moyenne d'investissement conduirait donc, la première année, à faire peser deux fois la charge évaluée sur les équilibres financiers de la commune :

- une première fois sur son excédent brut courant par le biais de la retenue sur l'attribution de compensation ;
- une deuxième fois sur son épargne nette par le biais de l'amortissement financier de l'emprunt correspondant à la dépense évaluée.

Trois cas de figure sont ainsi envisagés :

- **un financement par l'épargne de la collectivité** : ce cas correspond à l'affectation d'une quote-part d'épargne brute au groupement qui se traduira par

une retenue équivalente sur l'attribution de compensation de la commune. Aucune neutralisation financière n'est nécessaire ;

- **un financement par emprunt identifié ou non identifié mais affectable à la dépense** : ce cas conduirait la commune à transférer au groupement la dette identifiée ou affectée au groupement afin de neutraliser l'impact de la retenue opérée sur son attribution de compensation ;
- **un financement par emprunt non identifiable et non affectable à la dépense** : ce cas nécessite de calculer d'une annuité équivalente au financement de la charge d'investissement évaluée et retenue sur l'attribution de compensation. Un mécanisme de neutralisation financier devra ensuite être mis en place pour compenser progressivement l'impact financier du remboursement de l'emprunt lié à cette dépense d'investissement dans le budget de la commune. *In fine*, la retenue opérée dans ce scénario serait supérieure aux dépenses évaluées puisqu'elle intégrerait le coût des frais financiers du financement par emprunt des dépenses.

@ Principes détaillés de la retenue au titre des dépenses de fonctionnement et d'investissement évaluées (compétence voirie – EPCI à TP/CFE unique –) à consulter sur votre fiche en ligne.

La méthodologie d'évaluation commune aux dépenses de fonctionnement et d'investissement

En pratique, pour mener à bien l'évaluation, la CLECT devra recenser dans les documents comptables des communes ou des syndicats en charges des compétences (complété par des entretiens ou des questionnaires pour certaines dépenses indirectes ou pour les dépenses de personnel) les charges et les produits de fonctionnement **récurrents** (les éléments exceptionnels sont à exclure, en toute logique) ainsi que l'ensemble des dépenses et recettes d'investissement, liés aux compétences transférées (**évaluation « financière »**).

Si elle le souhaite, la CLECT pourra également procéder à une **évaluation « technique »**, en faisant par exemple appel à un cabinet d'audit, pour mesurer de façon plus précise le coût réel d'une compétence donnée (par exemple, pour la compétence voirie, une étude précise de l'état actuel de la voirie et une estimation du coût d'entretien de cette voirie transférée pourront être menées).

La CLECT devra ensuite décider de la période d'évaluation retenue (par exemple, moyenne sur les trois dernières années pour le fonctionnement, moyenne sur les dix dernières années pour l'investissement, afin d'avoir une vision plus juste du besoin réel de renouvellement des équipements).

Elle devra choisir ensuite le mode d'évaluation : **coût net « réel »** (dépenses – recettes identifiées comptablement sur la commune) ou **coût net « moyen »** (dépenses – recettes identifiées sur l'ensemble des communes, ramenées à une unité de mesure).

Exemple : coût net moyen au mètre linéaire de voirie pour la compétence voirie, coût net moyen par tonne de déchet produite pour la compétence « ordures ménagères », coût net moyen à l'habitant pour les autres compétences.

Modes d'évaluation

- Le premier mode d'évaluation (« au réel ») fait appel à une **logique de statu quo** dans la prise en compte du coût net de la compétence sur le territoire des communes : la compétence coûtait 100 à la commune avant le transfert, elle lui coûtera 100 après le transfert (*via* une retenue sur attribution de compensation dans le cas des EPCI à TP/CFE unique, ou *via* une diminution de la fiscalité 4 taxes sur le territoire de la communes dans le cas des EPCI à fiscalité additionnelle).
- Le deuxième mode d'évaluation fait en revanche appel à une **logique de mutualisation** entre communes de l'EPCI : la compétence coûtait 100 à la commune avant le transfert, elle lui coûtera 80 ou

120 à la commune après le transfert (par exemple), après application d'un coût net moyen, identique pour chaque commune, ou pour chaque groupe de communes « comparables », qu'il conviendra de définir (il est conseillé de créer 2 ou plusieurs groupes de communes « homogènes » si des différences importantes de coûts sont observées entre communes).

Exemple : $\text{coût net moyen de } 3 \text{ € au ml relevé sur l'EPCI ou sur un groupe de communes prédéfini} ; 3 \text{ €} \times \text{ml voirie de la commune} = \text{coût net évalué sur le territoire de la commune.}$

Cette démarche repose sur le principe suivant (ce principe vaut bien entendu pour les autres compétences) : il n'y a aucune raison que le « maintien » du patrimoine communal transféré à l'EPCI demande en moyenne des sommes différentes « au mètre linéaire » dans des communes comparables. Des communes ont pu dépenser beaucoup moins, parce qu'elles n'en avaient pas les moyens ou parce qu'elles avaient d'autres projets à mener sur ces années-là. Cela ne peut pas justifier qu'elles transfèrent moins de ressources que les autres communes, qui, soit ont fait un effort particulier sur cette compétence, soit ont une fiscalité plus élevée.

@ Exemple d'évaluation de dépenses de fonctionnement et d'investissement « au réel » (compétence voirie) à consulter sur votre fiche en ligne.

@ Exemple d'évaluation de dépenses de fonctionnement et d'investissement sur la base de coûts moyens (compétence voirie) à consulter sur votre fiche en ligne.

Étape 4 Les enjeux de l'évaluation

L'enjeu financier de l'évaluation des transferts de charges est de donner les

moyens au groupement d'assumer les compétences qui sont les siennes au regard des conditions dans lesquelles elles étaient antérieurement assumées dans les communes. D'une évaluation « juste » dépendent donc les équilibres financiers futurs de l'EPCI et des communes membres.

Le principal risque réside dans le danger de la sous-évaluation des transferts de charges. Dans ce cas, l'EPCI ne disposerait pas des moyens de financer intégralement les charges qui lui auraient été transférées grâce à :

- une réduction de l'attribution de compensation versée aux communes : cas des EPCI à TP unique/CFE unique ;
- une augmentation de ses taux 4 taxes, ayant comme contrepartie une diminution des taux 4 taxes des communes, à due proportion des charges transférées (pression fiscale inchangée pour les contribuables) : cas des EPCI à fiscalité additionnelle.

Il devrait alors envisager deux solutions pour équilibrer son budget :

- **une réduction des charges** : la dotation de solidarité communautaire (DSC) pourrait jouer le rôle de variable d'ajustement (cas des EPCI à TP unique/CFE unique) ;
- **une augmentation des ressources** : dans le respect des règles de liaison des taux, la communauté pourrait augmenter le taux de TPU (CFE à partir de 2011) ou les taux de la fiscalité ménages (notamment le taux de TH départemental repris par les EPCI à partir de 2011). Dans ce cas, la DSC ne serait pas réduite et la sous-évaluation des transferts permettrait aux budgets communaux de financer de nouvelles charges. Mais sur le plan de la pression fiscale consolidée (communes + EPCI), la situation serait donc « inflationniste ».

▶ Étape 5 La procédure d'adoption et de révision de l'évaluation

L'évaluation de droit commun des EPCI à TP/CFE unique, décrite précédemment,

conduit au rapport de la CLECT. L'évaluation est ensuite déterminée et validée par la majorité qualifiée des conseils municipaux (1er alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT) sur la base de ce rapport de la CLECT. Comme le signale le rapport Schosteck, « *les communes ne sont pas liées par les propositions de la commission* ».

Le 1^{er} alinéa évoque seulement la règle de « *la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population ou des deux tiers représentant la moitié* » : le vote obligatoire de la commune représentant la moitié (communautés d'agglomération) ou le quart (communauté de communes) de la population intercommunale n'est donc pas nécessaire.

Rapport n° 31 de la Commission des lois du Sénat présenté par M. Schosteck, rapporteur (tome I, portant sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales, octobre 2003, p. 474).

Si l'évaluation de nouveaux transfert de charges (l'année de l'adoption de la TP/CFE unique ou après) s'écartent du schéma de droit commun (cf. rubrique « Notre conseil »), l'unanimité du conseil communautaire est alors requise pour valider officiellement ce type d'évaluation dérogatoire.

Si l'EPCI à TP/CFE unique souhaite réviser d'anciennes évaluations de charges transférées, la majorité qualifiée des conseils municipaux sera requise à compter du 1^{er} janvier 2011 (unanimité du conseil communautaire jusqu'au 31 décembre 2010).

▶ Étape 6 La neutralisation financière du transfert de charges : traduction concrète de l'adoption et de l'application de l'évaluation

Une fois l'évaluation définitivement adoptée, la neutralisation financière du transfert de charges va être mise en œuvre :

- une retenue équivalente au coût net des charges transférées, tel qu'il ressort de l'évaluation adoptée, sera opérée sur l'attribution de compensation des communes, dans le cas des EPCI à TP/CFE unique (cf. fiche [Calculer les attributions de compensations](#) - Réf. Internet : 21686.0412) ;
- une diminution de la pression fiscale 4 taxes devra être réalisée par les communes, à due proportion du coût net des charges transférées, permettant ainsi à l'EPCI d'élever d'autant sa pression fiscale 4 taxes, sans impact global pour les contribuables du territoire intercommunal : cas des EPCI à fiscalité additionnelle (la diminution des impôts communaux n'est pas portée par la loi, mais est fortement conseillée pour éviter un alourdissement de la pression fiscale sur le territoire communautaire).

Notre conseil

Vous pouvez vous écarter de ces règles d'évaluation définies au IV de l'article 1609 *nonies* C du CGI, afin de tenir compte de certaines particularités et spécificités locales (évaluation « libre », sans aucune contraintes).

Évitez les erreurs

N'évaluez pas les nouveaux services ou équipements créés par l'EPCI après le passage en TPU/CFU unique ou après le transfert d'une compétence. En effet, il incombe à l'EPCI de trouver des ressources pour financer ces nouvelles charges, sans faire appel aux communes membres (leurs attributions de compensation ne seront donc pas modifiées).



Les plus Internet

Saisissez la Référence Internet **21686.0411** dans le moteur de recherche du site www.weka.fr pour accéder aux mises à jour de cette fiche ainsi que la Réf. Internet des rubriques suivantes :

▶ Outils téléchargeables

- **21686.dtou397** – Principes détaillés de la retenue au titre des dépenses de fonctionnement et d'investissement évaluées (compétence voirie – EPCI à TP/CFE unique –)
- **21686.dtou398** – Exemple d'évaluation de dépenses de fonctionnement et d'investissement « au réel » (compétence voirie)
- **21686.dtou399** – Exemple d'évaluation de dépenses de fonctionnement et d'investissement sur la base de coûts moyens (compétence voirie)

▶ Références aux textes officiels rattachés à cette fiche

- CGCT
- CGI
- Code général des collectivités territoriales
- Code général des impôts

Pour vous accompagner dans vos choix budgétaires stratégiques, nous vous proposons :

Pratique des finances territoriales

250 fiches actions pour dynamiser les ressources de votre ville

Les collectivités se trouvent confrontées à des choix stratégiques dans la gestion de leur budget alors que de nombreuses réformes viennent aujourd'hui bouleverser le paysage des finances locales.

Dans ce contexte de fortes contraintes pesant sur les collectivités, le service documentaire **Pratique des finances territoriales** vous permet de comprendre les dispositifs liés à la loi de Finances 2012 ainsi que les nouveaux mécanismes de péréquation et les meilleures stratégies en matière d'intercommunalité.

Ce service documentaire vous donne également la possibilité de dynamiser vos ressources fiscales.

250 fiches avec des modèles de documents et des outils prêts à l'emploi, réalisés par des professionnels du secteur, avec pour chaque fiche :

- Un **accompagnement étape par étape** pour connaître la marche à suivre
- Le **conseil des experts** et les **erreurs à éviter**
- Les **textes juridiques** pour garantir la sécurité de vos décisions
- Les **outils et modèles de documents** prêts à l'emploi personnalisables, téléchargeables et imprimables
- Des **questions-réponses**, des **conseils pratiques**, des **chiffres clés**

La **coordination** du service documentaire a été confiée à **Laurent Guyon**, Directeur territorial, ancien directeur financier et DGS.

Les **auteurs** sont tous des spécialistes des finances territoriales qui vous permettront d'aller à l'essentiel.

Parmi eux :

- **Sandrine Patron**, Directrice générale des services d'une commune de Seine-et-Marne
- **Bruno Daller**, Responsable de la cellule pilotage de la ville et du département de Paris
- **Nadia Adjmi**, Directrice de la commande publique et des assurances pendant près de 10 ans
- **Anne-Mathilde Coulomb**, Directrice générale des services de l'Association de maires de Meurthe-et-Moselle
- **Pierre Lavigne**, Expert en gestion du patrimoine des collectivités territoriales et des établissements publics



Pour en savoir plus sur ce service documentaire

/70/WQ/TCL1032

complétez ce formulaire et retournez-le :

- **par courrier** à Editions Weka / Lucie TORRES – 249 rue de Crimée – 75019 Paris
- **par email** à ltorres@weka.fr ou **par fax** au 01 53 35 16 03

Prénom : Nom :

Etablissement :

Fonction :

Adresse :

.....

Code postal : Ville :

Email : Téléphone :

Pratique des finances territoriales

Le sommaire

Dynamiser ses ressources fiscales

Les nouveaux impôts directs sans vote de taux
Le financement de l'environnement, des déchets et de l'assainissement

Construire son budget

Programmer son cycle budgétaire
Construire son document budgétaire

Maîtriser le régime des dotations

La dotation globale de fonctionnement
Les financements de transferts de compétences par l'État

Optimiser la dette et la trésorerie

Enjeux et régime juridique

Gestion active de la dette et son suivi
Maîtriser la gestion de la trésorerie

Optimiser ses dépenses

Maîtriser la masse salariale
Optimiser la gestion du patrimoine
Maîtriser la gestion de trésorerie

Définir et valoriser sa stratégie financière

Analyse rétrospective à partir du CA et du compte de gestion
Utiliser la prospective financière pour arrêter sa stratégie
Valoriser sa stratégie financière par une communication appropriée

Le service documentaire en détail



La nouvelle version de
« Pratique des finances
territoriales » bientôt
disponible !

1- Le site internet www.weka.fr/collectivites-territoriales

- L'intégralité des 250 fiches pratiques mises à jours et complétées tous les mois
- Les textes officiels mentionnés dans la publication
- Tous les outils prêts à l'emploi, téléchargeables, personnalisables et imprimables
- La mise en relation des textes juridiques, des méthodes, des outils et de l'actualité

2- L'ouvrage papier

Édité annuellement, l'ouvrage papier vous propose une large sélection de ces fiches web, accompagnées d'outils.

3- La newsletter

Le bimestriel *Finances locales*, avec toute l'actualité, des tableaux financiers, la jurisprudence et des dossiers d'experts, par courrier

4- Les lettres d'information par email

Des alertes par email avec les dernières mises à jour et une synthèse hebdomadaire de l'actualité.