

NOVEMBRE 2025

note

JURIDIQUE

La révision des attributions de compensation

RÉVISION APRÈS UN TRANSFERT DE CHARGES ET RÉVISION LIBRE

Révision du montant des attributions de compensation : selon quelle procédure ? p.2

Quelles situations emportent la révision des attributions de compensation ? p.5

Renouvellement général des élus municipaux et communautaires : quelles conséquences sur les attributions de compensation ? p.9

Les attributions de compensation (AC) constituent le principal flux financier entre une intercommunalité soumise au régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) et ses communes membres. En 2024, les AC s'élevaient ainsi à près de 13 Md€.

Elles sont destinées à garantir la neutralité financière entre les transferts de ressources fiscales et les transferts de charges correspondant aux compétences de l'intercommunalité.

À ce titre, elles soulèvent de multiples interrogations, notamment dans le cadre de leur révision.

RÉVISION DU MONTANT DES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION : SELON QUELLE PROCÉDURE ?

La loi prévoit cinq procédures de révision du montant des AC, reposant chacune sur des motifs différents :

- la révision en cas de transfert de charges ;
- la révision libre ;
- la révision en cas de diminution significative des bases imposables¹ : dans le cas où une diminution des bases imposables réduit le produit global disponible des impositions, la communauté peut décider, à la majorité simple et sans l'accord des communes, de réduire le montant des AC. Lorsque l'intercommunalité souhaite mettre en œuvre cette procédure, l'ensemble des recettes fiscales de la fiscalité économique doivent être prises en compte pour mesurer la diminution du produit global. En outre, la perte de recette liée à une perte de base d'imposition constitue le seul fondement à la mise en œuvre de cette procédure de révision des AC.

En tout état de cause, la réduction des AC ne peut être supérieure à la perte du produit global disponible. Elle ne peut davantage avoir pour effet de baisser l'AC de la commune intéressée d'un montant supérieur au montant le plus élevé entre 5 % de ses recettes réelles de fonctionnement et, si elle en bénéficie, le montant de la dotation qu'elle a perçu au titre du prélèvement sur recettes de

l'Etat au titre de la compensation des communes et EPCI contributeurs au Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) subissant une perte de base de cotisation foncière des entreprises² ;

- la révision en cas de modification du périmètre de l'intercommunalité : les évolutions de périmètre intercommunal (adhésion de commune, fusion de communautés, etc.) n'entraînent pas de modification du montant des AC pour les communes déjà membres de l'intercommunalité³. Cependant, il est possible de déroger à ce principe et de procéder à une révision du montant des AC pour les communes concernées ;
- la révision individualisée, sous condition de potentiel financier élevé⁴ : dans le cas où certaines communes disposent d'un potentiel financier par habitant supérieur à 20 % du potentiel financier par habitant moyen de l'intercommunalité, le conseil communautaire et les communes membres peuvent procéder à la diminution des AC, par délibérations concordantes, prises à la majorité qualifiée, prévue au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT)⁵. Cette réduction de leurs AC ne peut toutefois pas excéder 5 % du montant de celles-ci.

N. B. : La présente note traite uniquement des procédures de révision des AC en cas de transfert de charges (cas 1 ci-dessus) et de mise en œuvre de la procédure de révision libre des AC (cas 2 ci-dessus).

Comment préciser la notion de « transfert de charge » ?

Pour permettre la détermination du montant des AC, la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) est tenue de rendre ses conclusions lors de chaque transfert de charge⁶.

Deux types de transferts de charge peuvent être identifiés entre l'intercommunalité et ses communes membres :

- ceux intervenant lors des transferts de compé-

1. Code général des impôts (CGI), art. 1609 nonies C, V, 1^o.

2. Prélèvement sur recette prévu au VIII du 2.1 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

3. Sauf si un transfert ou une restitution de compétence accompagne cette modification.

4. CGI, art. 1609 nonies C, V, 7^o.

5. Deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou inversement.

6. CGI, art. 1609 nonies C, IV.

tence des communes membres vers l'intercommunalité ;

- ceux intervenant lors des restitutions de compétence de l'intercommunalité vers ses communes membres.

Quelle est la procédure de révision des attributions de compensation en cas de transfert de charges ?

En dehors des procédures de révision dérogatoires du montant des AC, lorsqu'un transfert de charges a lieu entre l'intercommunalité et ses communes membres (transfert ou restitution de compétence), la CLECT doit produire un nouveau rapport pour procéder à l'évaluation des charges ainsi transférées.

A compter de la date du transfert (ou de la restitution) de la compétence, la CLECT dispose d'un délai de neuf mois pour produire ce rapport⁷. Il doit être approuvé par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux (deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou inversement), au plus tard, dans un délai de trois mois à compter de la transmission dudit rapport par le président de la CLECT. En revanche, la loi ne prévoit pas que le conseil communautaire délibère pour l'approbation du rapport de la CLECT. Toutefois, la pratique montre que certaines intercommunalités décident également de procéder à son adoption. Dans ce cas, cette délibération n'aura pas de portée juridique (elle ne vicie pas non plus la procédure de révision des AC).

Si des charges sont identifiées par la CLECT dans son rapport, c'est au conseil communautaire qu'il revient de fixer le montant révisé d'AC selon l'évaluation des charges ainsi réalisée.

Le montant des AC sera révisé, à la hausse ou à la baisse, pour tenir compte du coût des charges ainsi transférées. Cette fois-ci, seul le conseil communautaire est compétent pour délibérer sur le montant révisé d'AC. Ainsi, les communes membres n'ont pas à délibérer favorablement pour adopter

leur montant d'AC révisé dès lors que ce nouveau montant s'inscrit dans le droit commun en répercutant seulement le coût des nouvelles charges.

Quelle est la procédure de révision libre des attributions de compensation ?

A l'occasion d'un transfert de charges entre l'intercommunalité et ses communes membres, le conseil communautaire et les conseils municipaux des communes intéressées peuvent également s'accorder sur la mise en œuvre de la procédure de révision libre des AC, une fois que la CLECT a adopté son rapport évaluant les nouvelles charges. Plus généralement, cette procédure peut être mobilisée dès lors que le conseil communautaire et les communes membres intéressées souhaitent réviser leur montant d'AC et que cette révision n'intervient pas dans le cadre d'un transfert de charges mais d'un accord entre l'intercommunalité et la ou les communes intéressées.

Dans le cadre de cette procédure, le montant des AC sera révisé par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers⁸, et des conseils municipaux des communes membres intéressés, qui délibèrent à la majorité habituelle (majorité absolue des suffrages exprimés), en tenant compte du dernier rapport de la CLECT⁹.

Dans le cadre de la procédure de révision libre des attributions de compensation, l'intercommunalité et les communes membres sont-elles liées par l'évaluation des charges réalisée par la CLECT ?

Si la révision libre des AC doit être opérée en tenant compte du rapport de la CLECT¹⁰, deux situations doivent être distinguées.

- Lorsque cette procédure est engagée dans le cadre d'un transfert de charge, le rapport de la

7. *Ibid.*

8. L'état du droit est incertain quant au point de savoir s'il s'agit de la majorité des deux tiers du conseil communautaire (effectif total des membres du conseil communautaire) ou de la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. En principe, dans le silence des textes, c'est la majorité des suffrages exprimés dont il convient de tenir compte (en application du droit commun prévu par le CGCT). Toutefois, le juge administratif ou les services de l'Etat ont pu retenir une interprétation différente (v. en ce sens les débats sur la majorité requise pour la définition de l'intérêt communautaire avant la clarification apportée par la loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019 : TA de Lille, n° 0306080, 16 décembre 2004 ; Rép. min. à la Qe n° 19598, publiée au JO ST du 14 janvier 2016, p. 114).

9. CGI, art. 1609 nonies C, V, 1° bis.

10. *Ibid.*

CLECT constitue un simple document préparatoire¹¹ et le conseil communautaire peut s'écarter des préconisations de la CLECT. Néanmoins, il ne peut statuer qu'en se fondant sur les évaluations expresses qui figurent dans le rapport. Ainsi, si le conseil communautaire souhaite se prononcer sur la base d'une évaluation des charges autre que celle présentée dans le rapport, il doit de nouveau solliciter la CLECT de projections complémentaires. Le rapport de la CLECT peut ainsi contenir une ou plusieurs évaluations alternatives. En revanche, la révision libre n'implique pas la faculté pour le conseil communautaire d'introduire de nouveaux éléments d'évaluation des charges, non expertisés et non chiffrés par la CLECT, lors de la détermination du montant révisé des AC.

- Lorsque cette procédure est engagée en dehors de tout transfert de charge, la CLECT n'a pas l'obligation de se réunir et rien ne la fonde juridiquement à produire un nouveau rapport dans la mesure où elle a déjà procédé à l'évaluation des charges transférées. Le montant des AC peut donc être fixé, en visant néanmoins le ou les rapports de la CLECT réalisés précédemment.

QUELLES SITUATIONS EMPORTENT LA RÉVISION DES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION ?

la modification de l'intérêt communautaire d'une compétence implique-t-elle la révision des attributions de compensation ?

La modification de l'intérêt communautaire d'une compétence entraîne la modification du périmètre de la compétence exercée par l'intercommunalité. À cet effet, la CLECT doit alors être convoquée en vue de procéder à l'évaluation du montant des charges transférées ou de constater l'absence de telles charges.

La rétrocession d'un équipement à une commune membre implique-t-elle la révision des attributions de compensation ?

Dans l'hypothèse de la rétrocession à la commune propriétaire d'un équipement jusqu'alors mis à la disposition de l'intercommunalité dans le cadre d'un transfert de compétence - par exemple dans le cas d'une désaffectation du domaine public - deux situations doivent être distinguées.

- Lorsque l'intercommunalité n'utilise plus le bien mis à sa disposition pour l'exercice de la compétence transférée, cette rétrocession n'emporte pas la révision du montant de l'AC versée à la commune propriétaire du bien au motif que le périmètre juridique de la compétence transférée reste identique. C'est par exemple le cas lorsque le bien est déclassé du domaine public.
- Lorsque la rétrocession de l'équipement s'inscrit dans le cadre de la restitution partielle ou totale d'une compétence aux communes membres, la CLECT doit être convoquée et procéder à l'évaluation des charges¹².

Le transfert d'une compétence exercée sous la forme d'un service public industriel et commercial emporte-t-il la révision des attributions de compensation ?

La loi impose que le budget annexe d'un service public industriel et commercial (SPIC) soit équilibré en recettes et en dépenses¹³. En conséquence, le transfert d'une compétence exercée sous la forme d'un SPIC est, en principe, financièrement neutre et n'entraîne donc pas la modification du montant des AC.

Toutefois, malgré l'interdiction générale de prise en charge des dépenses de SPIC dans le budget propre¹⁴, la loi autorise, dans certaines hypothèses et sous réserve de respecter certaines conditions¹⁵, les communes à verser une subvention d'équilibre du budget principal au budget annexe. Dans cette hypothèse, le flux financier régulier qui existe entre le budget principal et le budget annexe doit être recensé au titre des charges transférées.

11. Rép. min. à la QE n° 23253, publiée au JO AN du 30 juillet 2013, p. 8 240.

12. Rép. min. à la QE n° 17463, publiée au JO ST du 15 mars 2007, p. 595.

13. Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L. 2224-1.

14. CGCT, art. L. 2224-2.

15. *Ibid.*

L'augmentation des recettes fiscales perçues par l'intercommunalité emporte-t-elle la révision automatique des attributions de compensation ?

La loi ne prévoit pas la possibilité d'indexer le montant d'AC en cas d'augmentation des recettes fiscales perçues par l'intercommunalité.

Dans cette hypothèse, l'intercommunalité et les communes membres pourront s'accorder sur un montant révisé d'AC, destiné à ce que ces dernières bénéficient de la dynamique de fiscalité favorable à l'intercommunalité, dans le cadre de la procédure de révision libre des AC.

Toutefois, cette révision du montant des AC ne peut pas être décidée de manière pluriannuelle. Autrement dit, la délibération portant révision libre du montant d'AC ne peut pas indiquer que ce montant sera automatiquement révisé chaque année pour tenir compte de la dynamique de la fiscalité professionnelle. En effet, le montant révisé d'AC sur lequel délibèrent l'intercommunalité et les communes membres intéressées s'appliquera annuellement jusqu'à sa prochaine révision.

Le même raisonnement s'applique dans l'hypothèse d'une baisse des recettes fiscales perçues par l'intercommunalité.

L'augmentation du coût de l'exercice d'une compétence depuis son transfert à l'intercommunalité emporte-t-elle la révision automatique des attributions de compensation ?

L'effet ciseaux entre l'augmentation du coût de l'exercice d'une compétence transférée à l'intercommunalité et le montant d'AC fixé à la date du transfert de cette compétence n'emporte pas automatiquement la révision ultérieure des AC¹⁶.

Dans cette hypothèse, l'intercommunalité et les communes membres pourront s'accorder sur un montant révisé d'AC, destiné à « compenser » l'augmentation du coût de l'exercice de la compétence depuis son transfert à l'intercommunalité, dans le cadre de la procédure de révision libre des AC.

Toutefois, la prise en compte de l'évolution des charges transférées dans le montant des AC ne peut pas être décidée de manière pluriannuelle. Autrement dit, la délibération portant révision libre du montant d'AC ne peut pas indiquer que ce montant sera automatiquement révisé chaque année

pour tenir compte de l'évolution des charges transférées. En effet, le montant révisé d'AC sur lequel délibèrent l'intercommunalité et les communes membres intéressées s'appliquera annuellement jusqu'à sa prochaine révision.

EXEMPLE

Les communes membres d'une communauté de communes lui ont transféré en 2019 les contributions au budget du service départemental d'incendie et de secours (SDIS)*.

En 2026, l'intercommunalité constate une augmentation de 200 000 euros par rapport au montant de la contribution retenu pour l'évaluation des charges lors du transfert de compétence en 2019.

Dans la mesure où la loi ne prévoit pas de procédure de révision « automatique » des AC en cas d'augmentation du coût de l'exercice d'une compétence transférée, l'intercommunalité pourra engager une procédure de révision libre du montant des AC des communes membres, sous réserve d'obtenir l'accord de ces dernières, pour compenser cet effet ciseaux.

Une réflexion plus générale peut également être inscrite dans le pacte financier et fiscal (PFF), éventuellement en mobilisant d'autres dispositifs financiers.

* CGCT, art. L. 1424-35 et L. 5211-17.

La modification du mode de gestion d'un service public dans le cadre d'une compétence transférée à l'intercommunalité implique-t-elle la révision des attributions de compensation ?

La modification du mode de gestion d'un service public dans le cadre d'une compétence transférée à l'intercommunalité ne constitue pas un nouveau transfert de charge impliquant la convocation de la CLECT et une nouvelle définition du montant des AC.

Le constat ultérieur d'un oubli dans la détermination des charges transférées lors du transfert de la compétence fonde-t-il la révision des attributions de compensation ?

16. CGI, art. 1609 nonies C, V.

En dehors de la procédure de révision libre des AC, l'intercommunalité ne peut décider de réviser le montant des AC en se prévalant d'une réévaluation par la CLECT de charges ayant déjà fait l'objet d'une évaluation¹⁷. Les éventuelles observations d'un rapport ultérieur de la CLECT constatant des omissions initiales ne correspondent pas à un nouveau transfert de charge susceptible de justifier une révision des AC de droit commun.

La procédure de révision libre des attributions de compensation peut-elle être utilisée pour permettre à la commune ou à l'intercommunalité de participer financièrement à la réalisation d'un équipement ?

Constituant une exception aux principes de spécialité et d'exclusivité qui régissent l'exercice des compétences entre l'intercommunalité et les communes membres, le mécanisme du fonds de concours permet d'ores et déjà à l'intercommunalité et aux communes membres de financer en partie la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, sous certaines conditions¹⁸.

Toutefois, aucune disposition n'empêche en soi de s'accorder sur la mise en œuvre de la procédure de révision libre des AC plutôt que de verser un fonds de concours.

La mobilisation de cette procédure soulève néanmoins un point de vigilance : la loi ne permettant pas de fixer plusieurs montants d'AC successifs au sein d'une même délibération, un premier montant d'AC révisé devra être adopté, puis un second dans le cadre d'une délibération ultérieure pour revenir au montant initial de l'AC versé à la commune.

N. B.

La Direction générale des collectivités locales (DGCL) a publié, en juillet 2022, une version actualisée de son guide pratique « L'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire » :

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/ACCueil/Documentation%20DGCL/Guide-AC-2022-version-WEB-juillet-2022.pdf>

RENOUVELLEMENT GÉNÉRAL DES ÉLUS MUNICIPAUX ET COMMUNAUTAIRES : QUELLES CONSÉQUENCES SUR LES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION ?

L'installation des nouveaux conseils municipaux et communautaires emporte-t-elle la révision des attributions de compensation ?

La seule installation des nouveaux conseils municipaux et communautaires, à la suite du renouvellement général des élus municipaux et intercommunaux de mars 2026, n'emporte pas de nouveaux transferts de charge impliquant la révision des AC.

En revanche, si de nouveaux transferts de compétence à l'intercommunalité sont décidés par les conseils municipaux des communes membres, une réunion de la CLECT permettra de procéder à l'évaluation des charges transférées en vue de la révision éventuelle du montant d'AC.

Comment s'articulent les attributions de compensation et le pacte financier et fiscal ?

Les relations financières entre les communes membres et l'intercommunalité sont nombreuses. Aux côtés de nombreux autres motifs¹⁹, les transferts de compétence constituent un flux financier important entre l'intercommunalité et ses communes membres.

Aussi, l'intégration de la révision des AC peut s'inscrire dans le cadre d'une réflexion plus générale relative aux relations financières entre l'intercommunalité et ses communes membres au sein d'un pacte financier et fiscal.

La réinstallation des conseils municipaux et communautaires peut alors initier la démarche d'une définition de la stratégie financière de l'intercommunalité et de ses communes membres.

17. CAA de Lyon, 19 octobre 2023, n° 22LY00311.

18. CC : art. L. 5214-16 du CGCT ; CA : art. L. 5216-5 du CGCT ; CU et métropoles : art. L. 5215-26 (par renvoi de l'art. L. 5217-7). Voir en ce sens notre note juridique relative au fonds de concours.

19. Politiques de reversement (par dotations de solidarité ou fonds de concours), péréquation à l'échelle intracommunautaire, mise en œuvre de politiques de solidarité en faveur des communes défavorisées ou porteuses de projets spécifiques...

À PROPOS D'INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

Intercommunalités de France est une association nationale d'élus représentant les intercommunalités auprès des pouvoirs publics nationaux. Elle accompagne ses adhérents par la mise à disposition de l'expertise de son équipe.

Elle est présidée depuis 2020 par Sébastien Martin, président du Grand Chalon.

L'association fédère aujourd'hui près d'un millier d'intercommunalités de toutes catégories juridiques : **17** métropoles, **205** communautés d'agglomération, **11** communautés urbaines, **10** établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, **720** communautés de communes, qui représentent près de **80 % de la population française**.

EN SAVOIR PLUS : www.intercommunalites.fr

Contacts

Julie Cotellet (rédaction) : j.cotellet@intercommunalites.fr

Nicolas Laroche : n.laroche@intercommunalites.fr

Simon Mauroux : s.mauroux@intercommunalites.fr