

## Droit des financements locaux

# Les fonds de concours intercommunaux

Outil de péréquation financière, le fonds de concours constitue une exception aux principes de spécialité et d'exclusivité, puisqu'il permet à une intercommunalité d'intervenir dans un domaine pour lequel elle n'est pas compétente.

### LES AUTEURS



**GUILLAUME GAUCH,**

avocat associé, cabinet Seban et associés



**LAURA FILLEUL,**

avocate à la Cour, cabinet Seban et associés

Les établissements publics de coopération intercommunale sont régis par différents principes dont, en premier lieu, celui de spécialité. Cela implique, d'une part, une spécialité territoriale en vertu de laquelle l'EPCI ne peut intervenir que dans le cadre de son périmètre; d'autre part, une spécialité fonctionnelle qui lui interdit d'intervenir en dehors du champ des compétences qui lui ont été transférées. Ce principe engendre également des conséquences en termes budgétaires puisque, théoriquement, aucune dépense ou recette autre que celles qui se rapportent à l'exercice des compétences transférées ne peuvent figurer dans le budget de l'établissement.

Le principe de spécialité se conjugue avec celui d'exclusivité, qui implique qu'une compétence ne peut pas être détenue par plusieurs personnes. Le transfert d'une compétence au profit d'un EPCI emporte application entre l'EPCI et ses membres de ces deux principes (1). Toutefois, l'introduction des fonds de concours, mécanisme de redistribution financière, en a tempéré l'application.

ment d'intérêt commun par la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. La loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a ensuite introduit une évolution sémantique de la notion d'équipement d'intérêt commun, jugée trop restrictive (2), en ouvrant ce mécanisme à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal. Cette dernière notion ayant été supprimée, il est désormais possible de verser un fonds de concours si trois conditions sont cumulées: des délibérations concordantes, adoptées à la majorité simple, du conseil communautaire et du ou des conseils municipaux concernés (3); ayant pour but de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement; son montant ne pouvant excéder la part de financement assurée, hors subvention, par le bénéficiaire du fonds de concours.

Outil pratique, le fonds de concours «demeure une dérogation aux principes qui régissent l'exercice par les groupements de collectivités territoriales de leurs compétences», à savoir les principes d'exclusivité et de spécialité, dont «l'interprétation des dispositions» relative à ce mécanisme «ne peut qu'être stricte» (4). D'ailleurs, le fonds de concours n'a pas vocation à s'inscrire dans un mécanisme de solidarité communautaire: «[...] les fonds de concours n'étant que des reversements pris sur la fiscalité professionnelle, remis à disposition des communes pour financer leurs projets ne présentant d'ailleurs pas nécessairement un intérêt communautaire», précise la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire (5).

### Les assouplissements progressifs

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit la possibilité de mettre en place un fonds de concours pour les communautés de communes (art. L.5214-16-V), les communautés urbaines (art. L.5215-26) et les communautés d'agglomération (art. L.5216-5 VI). La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a ajouté à l'article L.5212-26 du CGCT la possibilité, pour les syndicats intercommunaux (et donc pour les syndicats mixtes fermés par renvoi opéré par l'article L.5711-1) exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité, de bénéficier de versement de fonds de concours de la part de leurs membres.

Mais le dispositif a fait l'objet de plusieurs ajustements avant de trouver un équilibre. D'abord cantonné aux communautés urbaines pour la réalisation d'équipements d'intérêt communautaire, le mécanisme a été élargi à toutes les communautés pour la réalisation ou le fonctionnement d'équi-

### La mise en œuvre du mécanisme

#### • Un instrument de péréquation financière utile à la réalisation ou au fonctionnement d'un équipement

Le CGCT prévoit que le montant total de la subvention allouée ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. Le total des fonds de concours reçus doit être au plus égal à la part autofinancée par le porteur du projet. Le calcul de

#### Déjà parus:

- « Aménagement: des modes de financement simplifiés et innovants », 27 avril 2015, p. 44-45.
- « Equipements publics et participations d'urbanisme », 18 mai 2015, p. 52-53.
- « L'attractivité de l'Agence France locale », 1<sup>er</sup> juin 2015, p. 54-55.
- « Emprunts obligataires: un financement en vogue », 8 juin 2015, p. 54-55.
- « Financement des projets de production d'ENR », 15 juin 2015, p. 52-53.

la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire est différent selon que l'équipement est ou non destiné à des opérations soumises à TVA par le groupement ou la commune bénéficiaire du fonds (6). Si l'opération est destinée à être soumise à TVA, la TVA supportée peut être récupérée par voie fiscale et ne constitue pas une dépense financée par la commune. A l'inverse, la TVA supportée par le maître d'ouvrage constitue bien un élément du prix de l'équipement, le montant TTC étant alors retenu pour apprécier la condition du montant majoritaire (7).

La notion d'équipement ne fait l'objet d'aucune définition juridique précise. Toutefois, le caractère matériel des éléments que vise la notion d'équipement tend à «l'assimiler à la notion comptable d'immobilisation corporelle [...] désignant à la fois les équipements d'infrastructure (voirie, réseaux divers etc.) et les équipements de superstructure (équipements sportifs, culturels, etc.)» (8).

Il est également possible de réaliser des travaux portant sur la réalisation d'installations et d'outillages techniques. Néanmoins, si le fonds de concours peut financer le fonctionnement de l'équipement réalisé, il ne peut contribuer à financer le fonctionnement du service public assuré au sein de cet équipement, notamment pour la prise en charge des frais salariaux du personnel (9).

En outre, un EPCI ne peut allouer un fonds de concours à une commune membre pour financer, au-delà de la réalisation et du fonctionnement d'équipements, une action, en l'espèce l'organisation d'un événement culturel, dès lors qu'elle n'entre pas dans le champ de ses compétences, mais relève de la seule compétence communale (10).

De plus, la doctrine gouvernementale indique que le recours à un fonds de concours ne peut pas permettre de contribuer au remboursement en capital de l'emprunt, dans la mesure où ce remboursement ne constitue pas une dépense directe relative à la réalisation de l'équipement (11).

### ● Le fonds de concours doit être assimilé à une subvention

D'un point de vue budgétaire et comptable, le fonds de concours est assimilé, au sein de l'instruction budgétaire et comptable M14, à une subvention versée à des organismes publics. Par ailleurs, le CGCT distingue deux types de fonds de concours : ceux destinés à la réalisation d'un équipement public, dans ce cas il s'agit d'une dépense d'investissement ; ceux destinés au fonctionnement de l'équipement public, il s'agit alors d'une dépense de fonctionnement.

Plus précisément, lorsque des fonds de concours servent à financer la réalisation d'un équipement, la structure qui octroie la somme l'impute en section d'investissement, au compte 2041 «subventions d'équipement versées aux organismes publics». De son côté, le bénéficiaire de cette somme doit le faire apparaître sur le compte relatif aux subventions d'investissements (compte 131 ou 132).

Dans le cas de la participation au fonctionnement d'un équipement, la personne qui verse la subvention l'impute en section de fonctionnement sur l'article 6573 «subventions de fonctionnement versées aux organismes publics» et le bénéficiaire sur le compte 747 «participations» (12). Mais, dans ce cas, la charge ne peut être étalée, l'instruction budgétaire et comptable M14 n'autorisant pas l'étalement des subventions de fonctionnement.

Le recours au fond de concours a, dès lors, pour avantage de permettre à la personne publique qui le verse, d'inscrire ses dépenses soit en section d'investissement, soit en section de fonctionnement, selon la nature de l'opération à financer. Il est également possible de recourir à la technique de gestion pluriannuelle des crédits de paiement et des autorisations de programme, prévue à l'article L.2311-3 du CGCT (13). Cette disposition indique en effet que les dépenses d'investissement peuvent faire l'objet d'une gestion pluriannuelle, de même que les dépenses de fonctionnement, si elles résultent «de conventions, de délibérations ou de décisions, au titre desquelles la commune s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers».

Si le mécanisme du fonds de concours a fait l'objet d'un assouplissement progressif, d'autres perspectives restent à explorer, comme la mise en place des «fonds de concours horizontaux» entre communautés ou l'ouverture à d'autres formes de coopérations intercommunales, tels les syndicats intercommunaux.

## RÉFÉRENCES

● Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.5214-16-V, L.5215-26, L.5216-5 VI, L.5212-24 et L.5212-26.

## À NOTER

**Le recours à un fonds de concours ne peut pas permettre de contribuer au remboursement en capital d'un emprunt.**

## À RETENIR

➤ **Subvention.** Instrument de péréquation financière pour la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, le fonds de concours intercommunal doit être assimilé à une subvention.

(1) CE, 16 octobre 1970, «Cne de Saint-Vallier», req. n°71536.

(2) «Fonds de concours et intercommunalité», G. Terrien, AJCT n°4, 2008.

(3) Une commune ou l'EPCI à fiscalité propre ne peuvent se voir imposer le versement d'un fonds de concours (rép. min. à la question écrite n°11096, JO du Sénat du 10 novembre 2005).

(4) Extrait des conclusions conformes du rapporteur public rendues dans l'affaire jugée par le Conseil d'Etat, 5 juillet 2010, «CA Saint-Etienne métropole», n°315551.

(5) Rapport du 24 novembre 2014 à propos de la gestion financière de la communauté de communes de Fontenay-le-Comte.

(6) Rép. min. à la question écrite n°61624, JO de l'Assemblée nationale du 7 juin 2005.

(7) Rép. min., JO de l'Assemblée nationale du 7 juin 2005, précitée.

(8) Circulaire du 16 décembre 2013 relative aux fonds de concours, préfecture de la Loire-Atlantique.

(9) En l'espèce, dépense de personnel d'un animateur sportif : CAA de Lyon, 12 novembre 2009, «CC de Saône vallée», req. n°07LY01860.

(10) CE, 5 juillet 2010, «CA Saint-Etienne métropole», req. n°315551.

(11) Circulaire du 16 décembre 2013, précitée ; «Le guide pratique de l'intercommunalité», directions générales des collectivités locales et de la comptabilité publique, 2006.

(12) «Les fonds de concours : la simplification du versement de fonds de concours entre un groupement communal à fiscalité propre et ses communes membres. Rappels juridiques», F. Boulay, ADCF, octobre 2010.

(13) «Le guide pratique de l'intercommunalité», précité.