

## **Chapitre 4 : les recettes non fiscales des EPCI à fiscalité propre**

<b>FICHE N° 241</b>	<b>LES FONDS DE CONCOURS ET LES FINANCEMENTS CROISES</b>
---------------------	--

### **241.1 Le principe : l'interdiction des financements croisés**

Les EPCI sont régis par le principe de spécialité. Ce principe revêt deux aspects : une spécialité territoriale en vertu de laquelle l'EPCI ne peut intervenir que dans le cadre de son périmètre et une spécialité fonctionnelle qui interdit à l'EPCI d'intervenir en dehors du champ des compétences qui lui ont été transférées par ses communes membres.

En application du principe de spécialité, le budget de l'établissement ne peut comporter d'autres dépenses ou recettes que celles qui se rapportent à l'exercice de ses compétences. Un EPCI ne peut donc intervenir, ni opérationnellement, ni financièrement, dans le champ des compétences que les communes ont conservées.

Le principe de spécialité se combine avec le principe d'exclusivité. En application de ce dernier principe, une compétence ne peut être détenue que par une seule personne. Ainsi, lorsqu'une commune a transféré une compétence à l'EPCI dont elle est membre, elle s'en trouve dessaisie et ne peut plus intervenir dans le cadre de cette compétence (CE, *Commune de Saint-Vallier*, 1970). Par conséquent, le budget des communes membres ne peut plus comporter de dépenses ou de recettes relatives à l'exercice des compétences qui ont été transférées.

### **241.2 La dérogation au principe : le versement de fonds de concours entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres**

La pratique des fonds de concours prévue aux articles L. 5214-16 V (communauté de communes), L. 5215-26 (communauté urbaine) et L. 5216-5 VI (communauté d'agglomération) du code général des collectivités territoriales (CGCT) constitue une dérogation aux principes évoqués ci-dessus. Ces articles ont été modifiés par l'article 186 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Cet article prévoit, en effet, qu' « afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre [un EPCI à fiscalité propre] et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. »

#### **241.2.1 Le versement de fonds de concours n'est permis qu'entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres**

Le versement de fonds de concours n'est autorisé par la loi que dans le cas d'EPCI à fiscalité propre. Il demeure illégal pour les autres formes de coopération intercommunale (syndicats principalement).

Ces fonds de concours peuvent être versés par une communauté de communes, une communauté d'agglomération et une communauté urbaine à une ou plusieurs de leurs communes membres, Ou bien, ils peuvent être versés par une ou plusieurs communes membres à la communauté dont elles sont membres.

La notion d'utilité dépassant manifestement l'intérêt communal, introduite par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, disparaît. Le versement d'un fonds de concours peut donc se faire sans lien avec une compétence exercée par l'EPCI.

### **241.2.2 Les conditions de versement de fonds de concours entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres**

Le versement de fonds de concours est autorisé si trois conditions sont réunies.

**❶ Le fonds de concours doit nécessairement avoir pour objet de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement** (la promotion d'un événement sportif est par exemple exclue).

La notion d'équipement ne fait l'objet d'aucune définition juridique précise. Le caractère matériel des éléments qu'elle vise tend à l'assimiler à la notion comptable d'immobilisation corporelle.

La notion d'immobilisation corporelle (définie dans l'instruction M14 au compte 21) désigne à la fois les équipements de superstructure (équipements sportifs, culturels...) et les équipements les équipements d'infrastructure (voirie, réseaux divers,..).

L'aménagement de terrains correspond à leur viabilisation et donc à la construction des réseaux divers qui constituent un équipement. Si les travaux portent sur la réalisation d'installations, matériel et outillages techniques, le versement de fonds de concours est autorisé.

Il est à noter que l'article L. 1615-2 du CGCT prévoit l'éligibilité au FCTVA des fonds de concours versés pour les dépenses d'investissement effectuées sur le domaine public routier.

Le versement du fonds de concours peut permettre de financer des dépenses d'investissement, comme de fonctionnement afférentes à cet équipement.

➤ *S'agissant des dépenses de fonctionnement relatives à l'équipement*, le fonds de concours ne peut donc contribuer au financement d'un service public rendu au sein d'un équipement.

Exemple 1 : Le fonds de concours peut financer les dépenses de personnel relatives à l'entretien, ou le nettoyage d'un gymnase ; il ne peut toutefois contribuer aux dépenses de personnel relatives au traitement de l'animateur sportif.

Exemple 2 : Le fonds de concours ne peut financer le paiement des frais financiers relatifs à un emprunt. La finalité de la dépense constituée par les frais financiers est le financement de l'équipement. Mais elle ne permet pas directement le fonctionnement de l'équipement.

- *S'agissant des dépenses d'investissement relatives à l'équipement*, le fonds de concours doit viser à financer la réalisation directe d'un équipement et ne peut financer le financement de l'équipement.

Exemple : Le fonds de concours ne peut porter sur le remboursement en capital de l'emprunt. Le remboursement en capital de l'emprunt ne constitue pas une dépense directe relative à la réalisation de l'équipement, mais relève de son mode de financement.

La notion de réalisation d'un équipement circonscrit la possibilité d'attribution de fonds de concours à la construction, la réhabilitation et l'acquisition d'un équipement. Les travaux d'aménagement ou d'amélioration sont visés dans la notion de réhabilitation.

Cas particulier de l'acquisition de terrain : les termes de la loi employant les mots « réalisation ou fonctionnement d'un équipement », le versement de fonds de concours pour l'acquisition de terrain est donc admis si l'acquisition est effectuée en vue de la réalisation d'un équipement.

L'achat du terrain participe en effet au coût global de la réalisation d'un équipement. En revanche, si l'acquisition du terrain n'est pas réalisée en vue de la construction d'un équipement (exemple : constitution de réserves foncières), le versement d'un fonds de concours n'est pas admis, car il ne correspond pas à l'objet même pour lequel il est autorisé par la loi, à savoir la réalisation d'un équipement.

**② Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours.**

Cette condition restrictive implique donc que le total des fonds de concours reçus soit au plus égal à la part autofinancée par le bénéficiaire du fonds de concours.

Exemple : l'EPCI réalise un projet pour un montant de 100. Il reçoit 40 de subventions (Etat, Union Européenne...). Il reste 60 à financer. L'EPCI doit au minimum assurer le financement de 30, les 30 restants pouvant être financés par des fonds de concours apportés par une ou plusieurs communes membres de l'EPCI.

Il est fait observé que les modalités de versement ne sont pas encadrées, l'essentiel étant que la condition sur la part du financement soit remplie.

Le calcul de la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire, diffère selon que l'équipement est ou non destiné à des opérations soumises à la TVA (et ouvrant droit à déduction de la TVA supportée) par le groupement ou la commune bénéficiaire du fonds (Réponse ministérielle du 07/06/2005 à la Question écrite n° 61624, Assemblée Nationale, de M. HOUILLON Philippe).

En effet, dans le premier cas, la TVA supportée peut être récupérée par la voie fiscale. La TVA supportée ne constitue pas une dépense financée par la commune. Il convient d'ailleurs de rappeler que l'équipement est inscrit comptablement en section d'investissement pour son montant hors taxe et que l'amortissement est calculé sur ce montant.

Le respect de la condition du financement majoritaire par le bénéficiaire du fonds de concours doit, dans ces conditions, être apprécié par référence au coût hors taxe de l'équipement.

Dans le second cas, la TVA supportée par le maître d'ouvrage constitue bien un élément du prix de l'équipement. Ce montant TTC est celui inscrit à l'actif du maître d'ouvrage. Il y a

lieu dans ces conditions de retenir ce montant pour apprécier la condition du financement majoritaire.

L'éligibilité de l'équipement au fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) ne modifie pas cette analyse. Cependant, cette situation devrait normalement conduire, dans le cadre du plan de financement prévisionnel, la commune ou le groupement qui verse le fonds de concours, à revoir à la baisse le montant de sa participation afin de tenir compte des attributions du FCTVA versées, par ailleurs, au bénéficiaire du fonds de concours.

**③ Le fonds de concours doit avoir donné lieu à délibérations concordantes, adoptées à la majorité simple, du conseil communautaire et du ou des conseils municipaux concernés.**

Une commune, ou l'EPCI à fiscalité propre, ne peut donc se voir imposer le versement d'un fonds de concours (Réponse ministérielle du 10/11/2005 à la Question écrite n°11096, Sénat, de M. LABEYRIE Philippe).

### **241.3 Le traitement budgétaire et comptable**

Le terme de fonds de concours employé dans les articles L. 5214-16 V, L. 5215-26 et L. 5216-5 VI du CGCT correspond à la notion de subventions versées à des organismes publics visée dans l'instruction budgétaire et comptable M. 14.

Les versements prévus aux articles précités doivent être comptabilisés en M14 de la manière suivante :

- Lorsqu'ils contribuent à la **réalisation** d'un équipement, ils sont imputés directement en section d'investissement sur l'article 2041 « Subventions d'équipement aux organismes publics ».

Dans le cadre de la réforme de simplification et d'adaptation de la M14, applicable au 1er janvier 2006, le traitement budgétaire et comptable des fonds de concours a été unifié avec celui des subventions d'équipement versées à des organismes publics.

Les subventions d'équipement versées, y compris les fonds de concours versés entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres, sont désormais budgétairement imputées directement en section d'investissement et comptabilisées en immobilisations incorporelles, amortissables sur une durée de 15 ans.

Ce nouveau dispositif entraîne l'abandon de la procédure complexe qui prévoyait l'imputation du fonds de concours en section de fonctionnement, puis son transfert en section d'investissement par la procédure d'étalement de la charge qui permettait son amortissement et son financement par l'emprunt selon l'ancienne méthode de l'étalement des charges.

Chez le bénéficiaire du fonds de concours, le versement s'assimile à une subvention d'investissement.

En M14, il s'impute donc aux subdivisions des comptes 131 ou 132 selon le caractère transférable ou non de cette subvention (c'est à dire le caractère amortissable ou non de l'investissement financé). Ces dispositions sont décrites dans l'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome I, Titre 1, Chapitre 2, « Le fonctionnement des comptes », compte 13).

L'instruction budgétaire et comptable M4 (Tome I, Titre II, Chapitre 2 « Le fonctionnement des comptes ») prévoit en revanche le transfert de toutes les subventions d'investissement reçues, même si elles financent un bien non amortissable (comme par exemple un terrain).

Les EPCI bénéficiaires de fonds de concours appliquant cette instruction imputeront donc la recette correspondante à la subdivision concernée du compte 131.

- Lorsqu'ils contribuent au **fonctionnement** de l'équipement, ils sont imputés en section de fonctionnement sur l'article 6573 « Subventions de fonctionnement aux organismes publics » dans la comptabilité de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre versant. Pour la commune ou l'EPCI à fiscalité propre bénéficiaire, ils sont imputés, en recettes, au compte 747 « Participations ».

Cette charge ne peut être étalée. En effet, l'instruction budgétaire et comptable M. 14 ne permet pas l'étalement des subventions de fonctionnement.

La commune ou l'EPCI à fiscalité propre peut verser le fonds de concours, qu'il participe au fonctionnement ou à la réalisation de l'équipement, de manière pluriannuelle, quelle que soit la compétence concernée, par le recours à la technique de gestion pluriannuelle des autorisations d'engagement et des autorisations de programme prévue à l'article L. 2311-3 du CGCT (Réponse ministérielle du 22/11/2005 à la Question écrite n° 70658, Assemblée Nationale, de M. Bruno BOURG-BROC).

S'agissant du bénéficiaire, les fonds de concours sont affectés à la réalisation ou au fonctionnement d'un équipement particulier et ne sont pas libres d'emploi. Si l'équipement en cause est individualisé au sein d'un budget annexe, le fonds de concours sera comptabilisé directement au sein de ce budget annexe.

**A noter :**

Les fonds de concours, qu'ils soient affectés au fonctionnement ou à la réalisation de l'équipement, ne sont plus traités comme des dépenses de transfert dans la détermination du coefficient d'intégration fiscale pour le calcul de la dotation d'intercommunalité perçue par les EPCI à fiscalité propre (article L. 5211-30 IV du CGCT).