

## Les fonds de concours

*Sauf mention contraire, les articles cités dans la présente fiche sont ceux du code général des collectivités territoriales (CGCT)*

### **Propos introductifs**

#### *A. Spécialité et exclusivité*

Deux principes régissent l'exercice par un EPCI des compétences qui lui sont transférées. D'une part le principe de spécialité, d'autre part le principe d'exclusivité.

En application du principe de spécialité, un EPCI ne peut exercer que les compétences dont il est expressément titulaire (spécialité fonctionnelle).

En effet, en l'absence de compétence générale reconnue à l'EPCI (contrairement à celle dont la commune dispose sur le fondement de l'[article L. 2121-29](#)), ce dernier ne peut « *exercer que les compétences qui lui ont été explicitement transférées soit par la loi, soit par ses communes membres et qui, de ce fait, figurent dans les statuts* » (cf. le [guide d'accompagnement à l'usage des collectivités territoriales édité par le CNFPT intitulé "Les transferts de compétences entre collectivités"](#) – voir également [CE, 23 octobre 1985, n° 46612](#)).

Il en résulte qu' « *Un EPCI ne peut donc pas intervenir (ni opérationnellement ni financièrement) dans le champ des compétences que les communes ont conservé* » et qui n'ont pas fait l'objet d'un transfert (voir la page de l'AMF intitulée « [Portée des transferts de compétences d'une communauté de communes et intérêt communautaire](#) »).

En conséquence, « *sont exclus les transferts de compétences tacites. En effet, les transferts de compétences d'une commune à un EPCI ne peuvent résulter que d'une décision expresse de celle-ci, intervenue dans les formes et suivant les procédures fixées par la loi et ne peuvent en aucun cas reposer sur une simple pratique ou une décision implicite* » (cf. la page [Transferts de compétences](#)).

Parallèlement, l'EPCI ne peut intervenir qu'à l'intérieur de son périmètre géographique (spécialité territoriale).

Autrement dit, « *le champ de compétences d'un groupement est limité au territoire des seules collectivités qu'il associe* » (voir le lien ci-dessus). Cela empêche donc toute intervention du groupement en dehors de son territoire, à défaut d'une habilitation statutaire ([CE, 25 mai 1994, 106876](#)).

*Mécanisme dérogatoire autorisant la participation au financement d'un équipement (réalisation ou fonctionnement), le fonds de concours permet à un EPCI ou à une commune de prendre part à un projet qui ne relève pas de sa sphère de compétences.*

*Des modalités pratiques strictes doivent toutefois être respectées, tant sur le plan procédural (délibérations concordantes) que sur le plan financier (le montant de la participation reçue par la collectivité bénéficiaire ne pouvant excéder la part du financement assurée, hors subventions).*

Selon le principe d'exclusivité, la création de l'EPCI entraîne le dessaisissement immédiat des communes pour les compétences transférées ([CE, 16 octobre 1970, n° 71536](#)). Ainsi, « *la commune dessaisie ne peut plus exercer elle-même la compétence, ni même verser de subventions à l'EPCI au titre de cette compétence* ». De surcroît, il ne lui est plus possible de transférer cette compétence à un autre EPCI, à moins de se retirer préalablement de l'EPCI dont elle est membre (voir pour illustration [CE, 28 juillet 1995, n° 149863](#)).



En vertu de ces deux principes (spécialité et exclusivité), l'EPCI est donc le seul à pouvoir agir dans ses propres domaines de compétences. A ce titre, le III. de l'[article L. 5211-5 du CGCT](#) dispose que « *Le transfert des compétences entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3, L. 1321-4 et L. 1321-5* » (voir notamment la [réponse ministérielle à QE n° 14236 publiée dans le JO Sénat du 10 février 2022, page 743](#)).



**Important** - La mise en application de ce principe d'exclusivité dépend du périmètre des compétences transférées et de la définition même de l'intérêt communautaire, ainsi que des limites qui lui ont été assignées, notamment dans le cadre des compétences que l'on nomme « sécables » (cf. notamment [CE, 31 juillet 1996, n° 171086](#)). Etant précisé que si dans le cadre de la détermination de l'intérêt communautaire, une commune peut continuer à exercer une branche non transférée de la compétence acquise par l'EPCI, « *la division des compétences ne peut pas conduire à une scission des opérations d'investissement et de fonctionnement au sein d'une même compétence* » (pour rappel, l'intérêt communautaire désigne la ligne de partage entre ce qui relève de l'EPCI et ce qui reste dans le giron communal).

C'est pourquoi « *Les statuts doivent définir de la manière la plus précise possible les compétences exercées par la structure afin que la ligne de partage entre les compétences de l'intercommunalité et celle de ses membres soit clairement identifiée. En cas de contentieux, le juge s'attachera à contrôler que la définition des compétences est intervenue avec une précision suffisante* » (cf. la [Fiche n° 15 - Principes et fonctionnement de l'intercommunalité](#) de la Préfecture de Seine-et-Marne).

Toutefois, dans le cadre des relations financières qui existent entre les EPCI et les communes, et à titre dérogatoire, des financements croisés qui ne tiennent pas compte de la définition des compétences peuvent être envisagés. Nommés fonds de concours, ils sont prévus par les articles :

- ✓ [L. 5214-16](#) pour les communautés de communes ;
- ✓ [L. 5216-5](#) pour les communautés d'agglomérations ;
- ✓ [L. 5215-26](#) pour les communautés urbaines ;
- ✓ [L. 5217-7](#) pour les métropoles.

#### B. Les fonds de concours : caractère dérogatoire et définition de la notion

Comme le mentionne la page « Transferts de compétences » (voir le lien d'accès en page 1) : « *Le versement de fonds de concours entre EPCI et communes membres constitue une (...) atténuation aux principes de spécialité et d'exclusivité puisque l'EPCI ou la collectivité qui verse ces fonds n'est plus titulaire de la compétence concernée* ». Il assouplit « *le principe selon lequel la commune et l'intercommunalité concernées restent responsables, chacune, du financement des moyens nécessaires à l'exercice de leurs compétences* » ([réponse ministérielle à QO n° 0694S publiée dans le JO Sénat du 13 octobre 2023, page 7161](#)).

Le fonds de concours constitue donc une dérogation aux principes précités « *qui régissent l'exercice par les groupements de collectivités territoriales de leurs compétences (...), dont l'interprétation (...) ne peut qu'être stricte* » ([réponse ministérielle à QE n° 05566 publiée dans le JO Sénat du 6 décembre 2018, page 6198](#)).

- A noter que le recours au fonds de concours est interdit en principe pour les syndicats. Il existe toutefois des exceptions évoquées notamment dans la réponse ministérielle ci-dessus mentionnée.

**A savoir** - Les dispositions du CGCT permettent à un EPCI à fiscalité propre d' « *attribuer des fonds de concours aux communes membres afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal* ». Ces « *dispositions n'ont pas pour objet et ne sauraient être regardées comme ayant pour effet de permettre* » auxdits EPCI « *de financer, au-delà de la réalisation et du fonctionnement d'équipements, des actions dans des domaines relevant de la seule compétence des communes membres, au motif qu'elles présenteraient un intérêt qui dépasserait l'intérêt communal* » ([CE, 5 juillet 2010, n° 315551](#)).

Pouvant être instauré dans les deux sens (de l'EPCI vers la commune ou de la commune vers l'EPCI), le fonds de concours répond à un cadre juridique et à des modalités pratiques similaires à tous les EPCI à fiscalité propre.

Cette rédaction commune introduite par l'[article 186 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales](#) est la suivante :

*Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre l'EPCI à fiscalité propre et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux intéressés.*

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

## I. Nécessité de deux délibérations concordantes...

Dans le cadre du régime du fonds de concours, les organes délibérants de l'EPCI et de la commune bénéficiaire doivent chacun adopter une délibération actant le versement de la somme concernée. Le caractère concordant des délibérations de l'attributaire et du bénéficiaire implique qu' « *aucune commune ne peut se retrouver contrainte à verser un fonds de concours à un EPCI contre son gré* » ([réponse ministérielle à QE n° 12876 publiée dans le JO Sénat du 24 juin 2010, page 1642](#)).



Dès lors, « *une commune qui refuse de participer à un fonds de concours n'adoptera pas de délibération concordante, première condition à la création du fonds de concours* » ([réponse ministérielle à QE n° 20869 publiée dans le JO Sénat du 23 février 2006, page 542](#)). Autrement dit, le fonds de concours « *ne se présume pas et ne saurait être systématisé* » (voir sur ce dernier point la [note de la Préfète de la Somme du 29 mars 2019 intitulée « Rappel des modalités d'octroi des fonds de concours »](#)).

Concrètement, le fonds de concours doit nécessairement être approuvé par l'assemblée délibérante du conseil communautaire qui est, en la matière, l'autorité compétente. La jurisprudence exclut toute validation par le bureau exécutif d'un EPCI ([CAA Nantes, 27 mai 2011, n° 10NT01822](#)).

**Précision** – De nombreuses collectivités ont adopté des règlements d'attribution des fonds de concours rappelant les modalités de versement, les critères d'attribution, la procédure à suivre (dépôt de la demande, instruction et suivi) et les obligations des communes bénéficiaires notamment en matière de communication sur l'aide reçue.

Certains règlements fixent à l'avance les montants maximums susceptibles d'être alloués, les opérations éligibles au dispositif ou encore les mécanismes permettant de contrôler la réalisation de l'objectif.

Par ailleurs, au-delà du vote des délibérations concordantes et de l'adoption de règlements, la pratique conduit à signer des conventions d'attribution de fonds de concours propres à chaque opération, afin de formaliser les conditions qui ont été négociées entre les parties : à savoir notamment le montant attribué ou encore la définition de l'équipement financé dans le cadre de l'opération.

En matière d'investissement, le fonds de concours peut contribuer à l'acquisition, la construction, l'aménagement, la réhabilitation d'un équipement, ou encore à sa viabilisation.

S'agissant du fonctionnement, « l'attribution (...) d'un fonds de concours à une commune membre ne peut être destinée qu'à contribuer aux dépenses afférentes au fonctionnement lui-même d'un équipement » ; toutefois, il ne peut servir « à financer le fonctionnement d'un service public assuré au sein de l'équipement, notamment par la prise en charge des frais salariaux des personnels chargés d'y assurer une activité d'animation » [CAA Lyon, 12 novembre 2009, n° 07LY01860](#).

## II. ...adoptées à la majorité simple

Les textes en vigueur prévoient que les délibérations concordantes de l'EPCI et de la commune sont votées à la majorité simple du conseil communautaire et du conseil municipal concernés. La majorité qualifiée (des deux tiers), requise par exemple pour la définition de l'intérêt communautaire, n'est donc pas imposée en pareil cas.

## III. Objet du fonds de concours : la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement

Le fonds de concours doit avoir pour objet de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement. Selon le ministère de l'Intérieur, il « désigne le versement de subvention entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et ses communes membres afin de financer un équipement » ([réponse ministérielle à QE n° 04365 publiée dans le JO Sénat du 23 août 2018, page 4364](#)).

Cette notion d'équipement n'est pas définie par les textes, mais la page [Fonds de concours intercommunaux](#) l'assimile à la « notion comptable d'immobilisation corporelle ».

Concrètement, la somme versée dans le cadre du fonds de concours peut concerner des équipements de type locaux à vocation sportive (gymnase) ou culturelle (musées), ou des dépenses liées aux infrastructures et réseaux.



Le fonds de concours n'a par ailleurs pas vocation à participer au remboursement des emprunts (cf. notamment la note [Les fonds de concours](#) éditée en octobre 2010 par l'Assemblée des communautés de France - Adcf, page 5).

## IV. Montant de la participation et mode de calcul

### A. La règle de la moitié

Comme l'indiquent les articles du CGCT (voir page 2 de la présente fiche), le montant du fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. Dès lors, « Le montant total reçu au titre du fonds de concours doit être au plus égal à la part autofinancée par le bénéficiaire du fonds. Autrement dit, le bénéficiaire ne peut pas percevoir un fonds de concours dont le montant est supérieur à sa part de financement » (voir la page 25 du [guide des coopérations du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales](#)).

**Rappel** - L'[article L. 1111-10 du CGCT](#) dispose en son III. que « (...) toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet. Sans préjudice de l'application de l'article 9 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, cette participation minimale du maître d'ouvrage est de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet » (cette proportion passe à 30 % lorsque la collectivité est chef de file, [article L. 1111-9, I. 2°](#) – voir à ce sujet la réponse ministérielle à QE n° 04365, lien d'accès en page 4).



**En guise d'illustration**, si pour une opération de 250 000 €, la collectivité porteuse du projet reçoit 115 000 € de subventions, il restera alors 135 000 € à financer. Dès lors, le montant du fonds de concours qui lui sera versé ne peut pas dépasser la somme de 67 500 €.



#### B. Opération soumise à la TVA et incidence de l'éligibilité au FCTVA

Concernant la prise en compte de la TVA, le guide des coopérations précité (voir le lien d'accès en page 4) ajoute en page 25 que : « Pour calculer le montant total de l'équipement, qui sert de base à la détermination du plafond du fonds de concours, il est nécessaire de savoir si l'équipement est ou non destiné à des opérations soumises à TVA par le groupement ou la commune bénéficiaire du fonds.

S'agissant des opérations soumises à TVA et effectuées par une commune ou groupement en qualité de maîtres d'ouvrage, il y a lieu de distinguer les opérations soumises à déduction de TVA et les opérations soumises à TVA mais non déductibles :

- pour les opérations soumises à TVA et déductibles, la TVA peut être récupérée par la voie fiscale et ne constitue donc pas une dépense supportée in fine par la commune. Ainsi, pour le calcul du fonds de concours, il convient de retenir les dépenses HT de la commune ou du groupement ;

- à l'inverse, pour les opérations soumises à TVA mais non déductibles, la TVA supportée par la commune ou le groupement maître d'ouvrage constitue bien un élément du prix de l'équipement supporté par la commune, le montant TTC des dépenses doit être retenu pour le calcul des fonds de concours ».

Selon le ministre de l'Action et des Comptes publics : « Le terme « subvention », correspond, de manière restrictive aux subventions d'équipement versées par la collectivité à l'EPCI pour une opération et sans référence directe au FCTVA [fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée] » ([réponse ministérielle à QE n° 11703 publiée au JOAN du 18 décembre 2018, page 11701](#)).

Après un rappel du principe précédemment évoqué selon lequel : « l'intégration du montant de TVA au coût toutes taxes comprises (TTC) de l'opération est prévue uniquement dans le cas où il n'y a pas de faculté de récupération fiscale de la TVA », le ministre précise que « L'éligibilité de l'équipement au FCTVA ne modifie pas cette analyse. Cependant, cette situation devrait normalement conduire, dans le cadre du plan de financement prévisionnel, la commune 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 ».

Dans l'hypothèse où « la TVA supportée fait l'objet d'un remboursement de l'État par la voie fiscale », le ministre ajoute que « l'équipement est inscrit comptablement en section d'investissement pour son montant hors taxe, l'amortissement se calculant 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. Il en résulte que l'éligibilité de la dépense d'équipement au FCTVA n'a pas une incidence directe et automatique sur le montant total des fonds de concours qu'une commune peut verser ».

#### V. Aspects budgétaires, amortissement et imputation

Une [réponse ministérielle à QE n° 11317 publiée dans le JO Sénat du 14 janvier 2021, page 228](#) précise que : « Les fonds de concours peuvent (...) correspondre soit à des subventions d'équipement, soit à des subventions de fonctionnement. S'il s'agit de fonds de concours destinés à financer le fonctionnement des équipements, il convient de les considérer comme des dépenses de fonctionnement des budgets communaux et intercommunaux qui ne donnent pas lieu à amortissement. S'il s'agit de subventions d'équipement, les fonds de concours doivent être retracés en section d'investissement du budget et être amortis conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 (27° et 28°) et R. 2321-1 du CGCT. L'article R. 2321-1 du CGCT, dans son troisième alinéa, fixe la durée d'amortissement des subventions d'équipement versées. Celles-ci sont amorties sur une durée maximale de cinq ans lorsque la subvention finance des biens mobiliers, du matériel ou des études, de trente ans lorsqu'elle finance des biens immobiliers ou des installations et de quarante ans lorsqu'elle finance des projets d'infrastructure d'intérêt national ».

Le ministre interrogé ajoute : « Ainsi, si le législateur détermine une durée maximale d'amortissement pour les subventions d'équipement versées, l'assemblée délibérante peut donc fixer librement une durée d'amortissement plus courte, qui doit s'appliquer à l'intégralité et non à une quotité de la valeur du bien.

Par ailleurs, ces subventions d'investissement peuvent faire l'objet d'une neutralisation budgétaire de la dotation aux amortissements des subventions d'équipement versées, en application des décrets n° 2015-1846 et n° 2015-1848 du 29 décembre 2015 (...) ».

Enfin, l'étude [Subventions et investissement public local - De l'indépendance à l'interdépendance ?](#) éditée par La Banque Postale précise que : « Le fonds de concours fait l'objet d'inscriptions précises qui dépendent de la nature de l'opération. Lorsqu'il contribue :

- à la réalisation d'un équipement, la dépense doit être imputée au compte 2041 et la recette au compte 131 ou 132 ;
- au fonctionnement d'un équipement, la dépense doit être imputée au compte 6573 et la recette au compte 747 » (voir la [note de la Préfète de la Somme du 29 mars 2019 intitulée « Rappel des modalités d'octroi des fonds de concours »](#) - cf. également le [Plan de comptes M57 abrégé – exercice 2024](#)).

#### Sources :

- [Légifrance](#), Code général des collectivités territoriales, Arrêts des cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat ;
- [Site Internet du Sénat, Recherche de questions](#) ;
- [Site Internet de l'Assemblée Nationale, Recherche de questions \(15e législature\)](#) ;
- [Site Internet du CNFPT, Les transferts de compétences entre collectivités](#), 26 février 2019, S'informer, La médiathèque, Les publications ;
- [Site Internet de l'AMF, Portée des transferts de compétences d'une communauté de communes et intérêt communautaire](#), Référence : BW7727, Date : 7 Mars 2005 ;
- [Site Internet www.collectivites-locales.gouv.fr, Transferts de compétences \(Institutions, Structures territoriales, Intercommunalité\) - Fonds de concours intercommunaux \(Finances Locales, Exécution des recettes et des dépenses locales, Dépenses locales\) - Guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements, Juillet 2019 - Le référentiel budgétaire et comptable M57 \(Finances Locales, Budget, Instructions budgétaires et comptables, Le référentiel M57\)](#) ;
- [Site Internet de la Préfecture de Seine-et-Marne, Fiche n°15 – Principes et fonctionnement de l'intercommunalité](#), Date de mise à jour : le 12 octobre 2023 ;
- [Site Internet de la Préfecture de la Somme, Rappel des modalités d'octroi des fonds de concours](#), Note du 29 mars 2019 ;
- [Site Internet Intercommunalités de France, Le versement de fonds de concours entre une intercommunalité et ses communes](#), Publié le 14/10/2010, Mis à jour le 13/10/2022 ;
- [Site Internet du Groupe La Banque Postale, Accès Territoires n°12 - Subventions et investissement public local : de l'indépendance à l'interdépendance?](#), 19 avril, 2023, Actualités et publications, Etudes, Etudes sur les finances locales, Accès territoires ;
- [Site Internet Maires de France, Solidarité communautaire : les fonds de concours](#), Juin 2021 - n°391, Finances, Interco et territoires ;
- [Site Internet Lexis 360 Intelligence, Fasc. 7010 : RELATIONS FINANCIÈRES. – Financements croisés. – Fonds de concours](#), Première publication : 28 décembre 2022 ;
- [Site Internet Les Editions La Vie Communale, Relations EPCI, communes. Les fonds de concours \(revue n° 912, MAJ 1<sup>er</sup> septembre 2023\), Articles, EPCI, communes nouvelles, Exercice des compétences, Généralités.](#)

Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste