

Intercommunalité

Le financement des syndicats mixtes ouverts

Les collectivités territoriales hésitent parfois à créer des syndicats mixtes ouverts, par crainte qu'ils ne puissent bénéficier des ressources nécessaires. Ce type de structure peut pourtant, sous certaines conditions, bénéficier de la part de leurs membres de participations financières.

LES AUTEURS

ANNE BAUDENEAU,
avocate associée
au cabinet Sphère
publique

CHRISTOPHE MICHELET,
directeur général
de Partenaires finances
locales

Les départements, voire les régions, envisagent parfois de créer, avec d'autres collectivités territoriales, des syndicats mixtes ouverts en vue de la réalisation de projets qui peuvent nécessiter d'importants investissements. Comme elles ne disposent pas de fiscalité propre, se pose alors la question des modalités de financement de ces syndicats mixtes.

Financement des compétences syndicales à caractère administratif

Les contributions syndicales constituent, pour les groupements ne disposant pas de fiscalité propre, la principale ressource. Mais celle-ci ne peut financer que les seules compétences syndicales à caractère administratif, les dépenses afférentes aux activités industrielles et commerciales devant en principe être couvertes par leurs propres recettes tarifaires. Selon un arrêt du Conseil d'Etat du 29 octobre 1997 (1), le bénéfice de la contribution des communes associées au sein d'un syndicat de communes est « réservé aux syndicats de communes qui, n'exploitant pas de service public industriel et commercial (Spic) ou qui, en exploitant, assurent, en outre, la gestion de services ne présentant pas ce caractère, auquel cas la contribution des communes associées [...] ne peut être perçue que dans la limite des nécessités propres à ces autres services, telle que les décisions du syndicat les déterminent ». Ce bénéfice ne saurait donc être appelé pour financer les investissements d'un Spic dont le syndicat a la charge (et qui correspond à une compétence statutaire du syndicat).

Financement d'un service public industriel et commercial

● Principe d'interdiction de prise en charge des investissements par les contributions syndicales

« Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par

les communes doivent être équilibrés en recettes et en dépenses », comme le prévoit le Code général des collectivités territoriales (CGCT, art. L.2224-1).

Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI - communauté d'agglomération, de communes ou syndicat de communes) qui pourrait lui-même adhérer à un syndicat mixte ouvert ne pourrait valablement, en application du principe de spécialité, détenir plus de droits que ses communes membres n'en détiennent. Il ne saurait, dès lors et en principe, prendre en charge dans son budget des dépenses liées aux Spic dont il aurait la charge. Qui plus est, le régime des dépenses des EPCI en ce qui concerne la communauté d'agglomération est identique à celui des communes, l'article L.5211-36 renvoyant de manière expresse aux dispositions des articles L.2321-1 et suivants du CGCT. L'interdiction ainsi faite aux communes par le code de

À NOTER

L'interdiction, pour une collectivité territoriale, de participer à l'équilibre financier des services publics industriels et commerciaux (Spic), applicable aux communes et aux départements, n'a pas été étendue aux régions par le CGCT.

prendre en charge des dépenses au titre d'un Spic (sauf dans les cas limitativement énumérés par cet article) est donc également applicable aux EPCI membres d'un syndicat mixte assumant un service public de ce type.

L'article L.3241-4 du CGCT prévoit la même règle d'équilibre en dépenses et en recettes concernant les Spic départementaux :

« Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. » Et l'article L.3241-5 d'indiquer qu'« il est interdit aux départements de prendre en charge dans leur budget propre au titre des services publics mentionnés à l'article L.3241-4 des dépenses autres que celles résultant de traités ou cahiers des charges dûment approuvés ». Les délibérations ou décisions des conseils généraux qui comportent une augmentation des dépenses desdits services publics ne peuvent être mises en application lorsqu'elles ne sont pas accompagnées de vote de recettes correspondantes.

Enfin, concernant les Spic gérés par les régions, aucun article du CGCT ne prévoit de manière expresse que ces derniers doivent être gérés en équilibre ni, par voie de consé-

quence, qu'il est interdit aux régions de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services publics. L'interdiction, pour une collectivité territoriale, de participer à l'équilibre financier des Spic, applicable aux communes et aux départements, n'a donc pas été étendue aux régions par le CGCT.

● Une dérogation encadrée

Dans l'arrêt rendu le 29 octobre 1997, le Conseil d'Etat avait déjà jugé que les communes membres d'un syndicat intercommunal exclusivement chargé de l'exploitation d'un ou de plusieurs Spic ne peuvent prendre en charge des dépenses de ce service que pour l'une des raisons limitativement énumérées par les 1^o, 2^o ou 3^o de l'article L.2224-2, et à la condition que le conseil municipal ait voté, à cette fin, une délibération répondant aux exigences de forme et de fond définies par le dernier alinéa du même article.

Dans un arrêt rendu le 6 avril 2007 (2), le Conseil d'Etat a davantage précisé les conditions selon lesquelles des communes membres d'un syndicat de communes pouvaient subventionner le Spic dont le syndicat avait la charge. L'affaire concernait un syndicat intercommunal assumant deux services publics à caractère industriel et commercial (l'adduction d'eau et l'assainissement) et dans lequel le comité syndical avait institué par délibération le principe d'une subvention par les communes en fonction de leur population, l'absence de prise en charge budgétaire du service entraînant une hausse excessive des tarifs.

A cette occasion, le Conseil d'Etat a estimé que la prise en charge des dépenses d'un tel service géré par un syndicat de communes, dans le budget propre des communes membres, n'est possible, à titre dérogatoire, que dans les cas suivants fixés par l'article L.2224-2 du CGCT:

- lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement;
- lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs;
- lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

La participation financière des communes doit, dans ce cas, être analysée comme une subvention relevant de l'article L.5212-19-4^o (qui vise les « subventions de l'Etat, de la région, du département et des communes » pouvant être allouées à un syndicat de communes) et non de l'article L.5212-19-1^o du CGCT (le 1^o concerne « la contribution des communes associées »). Dès lors, une commune membre d'un syndicat de communes et, par voie de conséquence, un membre d'un syndicat mixte fermé ou ouvert peut, sous certaines conditions, subventionner le syndicat dont il est membre, dans des cas expressément prévus par la loi, tel que l'article L.2224-2 du CGCT le prévoit, de manière dérogatoire, pour des dépenses liées à la gestion d'un service public industriel et commercial.

Enfin, dans l'arrêt rendu le 6 avril 2007, le Conseil d'Etat en a déduit que la subvention devait faire l'objet, ne s'agissant pas d'une « contribution des communes associées », et en application des alinéas 3 et 4 de l'article L.2224-1 du CGCT, à peine de nullité, d'une délibération motivée, fixant les règles de calcul et les modalités de versement desdites dépenses. Ainsi, sous certaines conditions et par exception prévues par la loi, toute participation financière d'un membre d'un EPIC, pour les dépenses liées à un service public dont la gestion a été transférée à une intercommunalité dont il est membre, n'est pas proscrite, quelle que soit l'hypothèse, du seul fait qu'un membre d'un EPIC ne peut subventionner celui-ci: l'obligation d'équilibre des Spic souffre des exceptions lorsque celles-ci sont prévues par la loi. Dans ce cas, la dépense ne saurait être obligatoire, mais elle doit bien faire l'objet d'un accord explicite de la collectivité qui accepte de subventionner le Spic en question (comme pour tout type de subvention d'ailleurs).

Par deux réponses ministérielles rendues en janvier 2008, le ministre de l'Intérieur a rappelé que « le juge administratif a ainsi précisé que lorsqu'un syndicat de communes est exclusivement chargé de l'exploitation d'un ou de plusieurs Spic, les communes membres ne peuvent prendre en charge des dépenses de ces services que dans le cadre des dérogations limitativement prévues à l'article L.2224-2 du CGCT, et dans les conditions de forme requises par ces mêmes dispositions [...]. Le versement de cette subvention revêt un caractère facultatif et le syndicat ne peut en aucun cas contraindre une commune à la verser » (3).

Conséquences financières

Sur le plan financier, le principal enjeu pour les collectivités membres est de pouvoir contribuer au financement des investissements portés par le syndicat mixte à travers des subventions d'équipement, et non par le biais de contributions budgétaires. Outre le fait que ces dernières ne sont pas appropriées pour le financement d'un Spic, elles ne sont pas non plus adaptées sur le plan budgétaire et financier.

À NOTER

Le versement de subventions d'équipement des membres au syndicat mixte permet à chaque membre d'ajuster sa participation en fonction des investissements le concernant.

D'abord, parce que l'intérêt d'un syndicat mixte est à la fois d'être un outil de gouvernance partagée du projet qu'il porte mais aussi du partage du financement de ce projet, en fonction de ce que chaque membre envisage d'y apporter sur le plan financier.

Ainsi, si certains membres vont contribuer de manière globale, d'autres ne le feront que partiellement, en fonction de l'importance des investissements réalisés sur leur territoire. Le versement de subventions d'équipement des membres au syndicat mixte apparaît donc comme la solution la plus adaptée, en permettant à chaque membre d'ajuster sa participation en fonction des investissements le concernant. (●●●)

RÉFÉRE

Code général des collectivités territoriales (C. art. L.2224-1, L.3241-4, L.

(●●●) Surtout, ce mode de financement permet à chaque membre de calibrer sa participation, en volume et dans le temps, en fonction de la mise en œuvre du projet et des investissements qui concernent son territoire. Pour bien comprendre l'enjeu de ce mode de financement, examinons, a contrario, les conséquences d'un financement par des contributions budgétaires.

En premier lieu, celles-ci constituent des dépenses obligatoires pour les membres, qui ne peuvent donc s'y soustraire, quand bien même ils ne bénéficieraient pas des investissements et du service qui en découle. A supposer, dans le cadre d'un projet complexe nécessitant des investissements

À NOTER

Le financement par des contributions suppose que le syndicat mixte finance par ses propres ressources les investissements à réaliser, puis les lisse dans le temps pour les répercuter auprès de chaque membre sous forme de contribution.

sur plusieurs années, que ceux-ci prennent du retard ou ne se réalisent pas comme prévu, certains membres pourraient être amenés à contribuer financièrement sans contrepartie et sans recours. Il est certes possible de moduler la contribution financière de chaque membre, mais cette modulation ne vaut pas exemption pour ceux qui ne bénéficient

d'aucun service à un instant T. Qui plus est, la fixation de la clé de répartition des contributions est du ressort du comité syndical, qui pourrait donc la modifier sans avoir à consulter chaque membre et ainsi forcer certains d'entre eux à contribuer en l'absence de tout investissement ou service sur son territoire.

En second lieu, le financement par des contributions suppose que le syndicat mixte finance par ses propres ressources les investissements à réaliser, puis les lisse dans le temps pour les répercuter sous forme de contribution. A moins d'imaginer une situation, intenable pour les membres, où les investissements seraient directement répercutés dans des contributions qui elles sont des dépenses de fonctionnement pour les membres, la seule solution est que le syndicat mixte préfinance les investissements. Or, comme un syndicat mixte ne dispose d'aucunes ressources fiscales ni de dotation de l'Etat, la seule solution dans ce cas est qu'il emprunte pour financer les investissements prévus, puis en répercute les annuités dans les contributions annuelles.

Ce montage est théoriquement possible, mais il entraîne des contraintes pour les membres:

- par définition, il impose une structure de financement des investissements à 100% par de l'emprunt, là où chaque membre aurait pu arbitrer entre emprunt et autofinancement pour financer ses subventions d'équipement;
- l'annuité de dette du syndicat, constituée du capital et des intérêts, comme celle que supporteraient les membres s'ils empruntaient directement, est pour ces derniers uniquement imputée en fonctionnement au moyen de la contribution annuelle.

L'impact sur l'épargne brute des membres est donc loin d'être neutre et beaucoup plus sensible que si les membres empruntaient eux-mêmes pour financer une subvention d'équipement.

On pourra certes objecter que, en contrepartie du financement par le syndicat mixte c'est celui-ci qui s'endette, évitant ainsi à ses membres de le faire; toutes choses égales d'ailleurs, l'endettement de la collectivité membre n'augmenterait pas, ce qui ne serait évidemment pas le cas si elle recourait directement à l'emprunt. Il y aurait de fait une forme d'externalisation de la dette liée au projet, portée par le syndicat plutôt que directement par ses membres.

On peut néanmoins s'interroger sur la réalité de cette externalisation dès lors que les seules ressources du syndicat mixte sont précisément apportées par ses membres et, a fortiori, si cela se traduit pour ces derniers par des contributions obligatoires. Une analyse financière sérieuse ne pourrait ainsi ignorer que la dette contractée par le syndicat est «gagée» sur les seules contributions obligatoires de ses membres et la dette portée par le syndicat mixte devrait donc être consolidée avec celle propre de ses membres, chacun à hauteur de leur contribution au financement.

Mais, dans ce cas, la collectivité membre cumule les inconvénients:

- elle se voit en effet attribuer une partie de la dette syndicale, comme si elle avait elle-même emprunté la totalité de la somme correspondante;
- elle subit par ailleurs une diminution de son épargne brute de la totalité des annuités dues par le moyen de sa contribution au syndicat mixte.

(1) CE, 29 oct. 1997, «sté Sucrerie agricole de Colleville», req. n°144007 et n°155435.

(2) CE, 6 avr. 2007, «syndicat intercommunal d'adduction d'eau et d'assainissement d'eau de la vallée de la Béthune», req. n°284544.

(3) Réponse ministérielle à la question écrite de Marie-Jo Zimmermann n°1420, publiée au «Journal officiel» de l'Assemblée nationale du 8 janvier 2008; réponse ministérielle à la question écrite n°1106, publiée au «Journal officiel» du Sénat du 24 janvier 2008.

À RETENIR

➤ **Dérogation.** Lorsqu'un syndicat de communes est exclusivement chargé de l'exploitation d'un ou de plusieurs services publics industriels et commerciaux (Spic), les communes membres ne peuvent prendre en charge des dépenses de ces services que dans le cadre de dérogations limitativement prévues.

➤ **Facultatif.** La subvention par les communes membres revêt un caractère facultatif, sans aucune contrainte pour ces dernières.