

Marie-Christine Esclassan
Gerfip

Les aspects financiers des contrats d'agglomération

Introduction

La présente note expose les principales remarques que suggèrent au plan financier les contrats d'agglomération. L'analyse a été conduite sur la base de l'examen des contrats qui nous ont été communiqués ainsi que du cadre juridique auquel ils doivent répondre. Sur ce dernier terrain, on relèvera que les textes relatifs aux contrats d'agglomération ne comportent que peu de dispositions financières. L'essentiel en la matière se trouve contenu dans l'article 4 du décret du 21 décembre 2000 qui indique que les contrats doivent préciser « les axes prioritaires d'intervention des différents signataires et les moyens financiers qu'ils s'engagent à y consacrer dans le respect du contrat de plan Etat -régions et du projet d'agglomération ».

Bien que cette rédaction semble consacrer a priori une latitude large laissée aux signataires pour déterminer contractuellement leur axes prioritaires et leurs engagements financiers, ces derniers ne peuvent bien évidemment déroger aux principes et aux règles du droit budgétaire dont le respect conditionne leur effectivité. On rappellera, à titre d'exemple, que tout engagement financier d'une collectivité publique, territoriale ou EPCI, suppose a minima un engagement juridique préalable ainsi qu'un engagement financier nettement identifié, ce qui ne paraît pas toujours réalisé dans les contrats examinés.

On observera également que l'art. 4 du décret du 21 décembre 2000 énonce une autre limite qui tient à la référence faite au respect du contrat de plan Etat-régions et du projet d'agglomération. Il en résulte sur le plan financier que les engagements sur fonds issus du CPER ne peuvent déroger aux prévisions de ce dernier, ce qui peut poser la question de la validité des accords ou conventions particulières évoquées dans certains contrats, pour une répartition de ces fonds entre partenaires du contrat d'agglomération.

D'une manière générale, et confronté au cadre juridique brièvement rappelé ci-dessus, le contenu financier des contrats examinés comporte un certain nombre d'incertitudes. On en distinguera deux types : celles qui concernent la validité des engagements financiers qui s'y trouvent mentionnés et qui affectent par conséquent les garanties de financement (I), celles qui concernent la qualité de la prévision financière proprement dite (II).

I- Les incertitudes relatives à la valeur des engagements financiers et aux garanties de financement

Dans l'ensemble des contrats d'agglomération signés, la structure des financements est extrêmement diversifiée, les financements mentionnés émanant aussi bien de partenaires signataires du contrat (le plus souvent communauté d'agglomération ou communauté urbaine, Etat, Région, Département) que de partenaires non signataires (Europe, Etat hors CPER, organismes d'Etat, communes).

Une ligne de partage au sujet de la valeur juridique des engagements financiers doit donc être faite entre partenaires signataires et non signataires dès lors que seuls les premiers apparaissent se trouver réellement engagés. Toutefois cette distinction n'est pas suffisante pour déterminer parmi les financements ceux qui auraient un caractère certain et ceux qui n'auraient qu'un caractère hypothétique. Des éléments d'incertitude sont présents dans les deux hypothèses.

A- Les incertitudes relatives aux engagements des partenaires signataires

Elles résultent d'une part des principes du droit budgétaire, d'autre part des lacunes que l'on constate dans le contenu financier de certains contrats ainsi que la difficulté à distinguer entre engagements à portée contractuelle et ceux qui en sont dépourvus.

1°) Les principes du droit budgétaire

On se contentera de rappeler brièvement un principe fondamental applicable aux organismes publics selon lequel un engagement financier pour être régulier et effectif doit avoir fait l'objet d'une autorisation ou approbation de l'autorité délibérante, laquelle est seule compétente pour accorder les crédits relatifs à l'exécution ultérieure de l'engagement.

Ce principe qui conditionne l'effectivité des engagements financiers des partenaires signataires des contrats d'agglomération ne doit être rappelé en l'espèce que pour ceux qui concernent des financements hors CPER puisque faute d'être respecté, les engagements correspondants ne peuvent avoir qu'une valeur indicative.

2°) Les lacunes dans le contenu financier de certains contrats

Même satisfaisant aux principes du droit budgétaire, la portée effective des engagements peut par ailleurs être affectée par les lacunes que l'on constate dans la qualité de l'information financière contenue dans les contrats, qui ne permet pas toujours de connaître précisément la part financière qui revient à chaque acteur et est donc susceptible ainsi de nourrir des contentieux ultérieurs.

On doit relever qu'un grand nombre de mesures annoncées dans les contrats ne sont pas toujours assorties d'une estimation financière précise ou le sont de manière approximative, sans indication précise de la répartition entre partenaires, ou sans que soient mis systématiquement en parallèle les objectifs à réaliser et leurs estimations financières.

Ces lacunes sont notamment importantes dans le cas des contrats qui ne comportent que peu d'indications chiffrées relatives au coût et aux modalités de financement des projets (cf. Arras), ou chez lesquels le coût total des opérations prévues est supérieur aux engagements financiers des signataires sans précisions apportées sur le financement à trouver du solde (Nancy) (quels partenaires, pour quel montant ?)

D'autres contrats souffrent quant à eux d'une information financière inégale, avec d'un côté une présentation notoirement insuffisante sur les engagements financiers des partenaires tandis que de l'autre ils comportent un document de programmation annuelle très détaillé (Tarbes) mais qui ne permet pas pour autant d'identifier de manière claire et précise l'engagement financier de chaque partenaire

On relève également dans certains contrats une absence ou quasi absence d'information financière dans les différents chapitres du contrat lui-même, cette information se trouvant seulement rapportée dans une synthèse en annexe (Dijon), ce qui ne permet pas une vue d'ensemble entre les objectifs à réaliser et les estimations financières correspondantes et peut faire douter par ailleurs de la valeur contractuelle des engagements indiqués.

Ces imprécisions peuvent être une source de difficulté sérieuse en cas de litige ultérieur avec le partenaire signataire notamment lorsqu'il s'agit d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI. En effet les dépenses qui s'imposent à ces derniers, c'est-à-dire qui ont un caractère obligatoire (cf. art. L 1612-15 du CGCT) doivent, au sens de cette notion, correspondre à des dettes exigibles, c'est-à-dire d'une part être certaines dans leur principe, d'autre part être liquides ainsi que non sérieusement contestées dans leur principe et dans leur montant. Ces conditions qui sont cumulatives peuvent selon les cas ne pas être toujours réunies. Ainsi, même dans le cas où une participation financière a le caractère de dette certaine au sens où son origine juridique ne laisserait place à aucun doute (contrat ou délégation de compétence), il peut arriver qu'elle ne soit pas liquide dans la mesure où son montant ne peut être exactement calculé. Ainsi, le juge peut-il refuser de considérer qu'elle a par conséquent le caractère d'une dépense obligatoire (cf dans ce sens CE, 3^e et 8^e sous-sect., 7 janvier 2004, Syndicat intercommunal du Val-de-Sambre)

3°) La difficulté à distinguer entre engagements à portée contractuelle et engagements qui en sont dépourvus

C'est un autre élément d'incertitude observé dans nombre de contrats , de nature lui aussi à nourrir d'éventuels contentieux ultérieurs.

Cette difficulté tient dans le cas de quelques contrats à une présentation formelle qui consiste à isoler l' information financière du document principal et à rapporter cette dernière uniquement dans une annexe, ce qui comme on l'a dit, est susceptible de laisser douter de la valeur contractuelle des engagements qui s'y trouvent contenus (Dijon).

On constate surtout dans nombre de contrats la tendance à juxtaposer engagements à portée contractuelle et engagements qui en sont dépourvus, sans que la distinction en soit toujours clairement établie , ce qui affecte la lisibilité des premiers et est susceptible de les fragiliser en cas de contentieux ultérieur.

Il en est ainsi dans le cas des contrats qui stipulent que certaines de leurs dispositions financières n'ont aucune valeur juridique , qu' elles n'engagent pas les cocontractants dès lors qu'elles figurent à titre purement indicatif « sans constituer en aucune façon un engagement de l'Etat et de la région »(Morlaix) mais sans par ailleurs que la distinction soit nettement faite entre ces prévisions purement indicatives et celles relevant d'un engagement contractuel.

Surtout , d'autres contrats font état de dispositions contractuelles particulières, issues de conventions ou d'accords particuliers entre certains des signataires du document , et qui concernent notamment une répartition indicative de fonds provenant du volet territorial du CPER (Morlaix), mais sans que des précisions soient données sur la nature exacte de ces accords et de leur son contenu , et sans d'ailleurs être accompagnés d' une copie des documents évoqués. . Outre les incertitudes qui en résultent du point de vue d'un affichage clair de la répartition des financements, on relèvera que la multiplication des dispositifs contractuels dérogatoires ou particuliers n'est pas source de clarté et qu'elle peut favoriser les contentieux. Une collectivité peut ainsi chercher à jouer sur les différents contrats en présence pour tenter d'échapper aux obligations financières issues de certaines des conventions dont elle est signataire (cf. CAA Nantes, 3^e chambre, 12 avril 2001, Ville de Tours). D'autre part, il n'est pas certain que ces dispositions contractuelles particulières puissent toujours produire pleinement leurs effets (cf. CAA Nantes, 12 avril 2001, cit. d'où il résulte qu'une convention particulière conclue entre deux collectivités ne peut mettre fin aux effets d'une convention antérieure conclue entre l'une d'elle et une autre collectivité ; cf. également les limites résultant de l'article 4 du décret du 21 décembre 2000 qui indique que les objectifs et les moyens financiers des contrats d'agglomération doivent se faire dans le respect du CPER).

B-Les incertitudes relatives aux financements émanant de partenaires non signataires du contrat

La plupart des contrats mentionnent des financements émanant de partenaires non signataires du contrat : communes, Etat hors CPER ou organismes publics, Europe. On examinera successivement les interrogations que peut soulever chaque catégorie de partenariat financier annoncé.

1°) Le cas des communes

Une commune non signataire d'un contrat n'est pas en principe engagée juridiquement et par conséquent financièrement . Au demeurant, même signataire, c'est-à-dire liée juridiquement, elle peut ne pas être engagée financièrement dès lors que la dette qui lui incombe ne peut être liquidée avec certitude , cet élément ne permettant pas de la qualifier de dépense obligatoire (cf. supra A, 1°).

Il reste toutefois qu'en tant que membre d'un syndicat intercommunal (non doté d'une fiscalité propre) signataire d'un contrat de ville, une commune peut être régulièrement appelée par celui-ci à participer aux dépenses qu'il a engagées au titre du contrat de ville dont il est l'un des signataires. Mais pour qu'il puisse en être ainsi, il faut que la participation du syndicat intercommunal au contrat entre dans son champ de compétence et que les dépenses ainsi mises à la charge de ses membres ne relèvent pas d'une activité étrangère à sa mission (CAA Douai, 20/01/2000, Commune de Louvroil ; cf. égal. CE 7/1/2004, Syndicat intercommunal du Val de Sambre).

Cependant, même si une commune de par son appartenance à une structure intercommunale peut donc se trouver indirectement engagée financièrement vis-à-vis d'un contrat de ville, la garantie de sa participation financière vis-à-vis de l'organe syndical n'est pas totalement assurée. Comme a eu l'occasion de le rappeler le Conseil d'Etat dans l'arrêt précité, le fait que la participation financière réclamée par le syndicat à une commune représente bien la participation spécifique de cette dernière à un projet individualisé ne suffit pas pour autant à établir une dépense obligatoirement à la charge de la collectivité. Il faut encore que sa liquidité puisse être appréciée , c'est-à-dire qu'elle puisse être déterminée dans son montant avec une précision suffisante , sachant par ailleurs que la qualification de dépense obligatoire est réservée au juge des comptes (chambre régionale des comptes) sous le contrôle du juge administratif (qui, sur saisine de l'organisme intéressé peut ensuite apprécier la validité de la décision du juge des comptes).

De surcroît, il est à observer que le fait qu'une commune membre d'un syndicat intercommunal n'a pas en son temps et dans les délais introduit un recours devant le tribunal administratif en vue de contester la délibération du syndicat autorisant son président à signer un contrat de ville ne fait pas obstacle à ce qu'elle puisse contester ultérieurement le principe de la créance réclamée par l'organisme syndical (CAA Douai, Syndicat intercommunal du Val de Sambre, 8 nov. 2000).

2°) L'Etat hors CPER (et les organismes publics)

L'Etat hors du CPER ainsi que les organismes publics non signataires du contrat ne peuvent se trouver engagés juridiquement par les mentions relatives à la part de financement leur incombant. Celles-ci n'ont au plus que le caractère d'indications prévisionnelles, sauf conventions particulières passées avec les organismes publics mentionnés.

Même hypothétiques, ces mentions peuvent sans aucun doute figurer utilement dans les contrats, à titre de plan de financement prévisionnel. Il conviendrait cependant de les faire clairement apparaître en tant que telles dans les documents financiers, en distinguant ainsi financements assurés et financements hypothétiques.

3°) Les financements européens

La part des financements européens est l'objet de proportions qui parfois varient notablement (cas du grand Tarbes où elle est très importante par rapport à l'ensemble des contrats consultés). Il convient de distinguer le principe de ces financements et la crédibilité des prévisions figurant dans certains contrats.

Sur le principe, ces financements n'ont rien d'hypothétique puisque d'une part les fonds structurels financent des programmes pluriannuels qui traduisent des stratégies de développement élaborées en partenariat entre les régions, les Etats membres et la Commission et que d'autre part ils relèvent désormais d'une « stratégie unique », en venant en complément des engagements financiers de l'Etat dans le cadre des contrats de plan. Les fonds structurels co-financent ainsi directement certaines opérations inscrites dans les contrats ou soutiennent des actions complémentaires d'aménagement et de développement du territoire national. Les contrats d'agglomération étant des déclinaisons territoriales des contrats de plan Etat-régions, ils peuvent être ainsi co-financés par les fonds structurels européens en application du « document unique de programmation » (DOCUP) préparé au niveau régional.

Il serait souhaitable en revanche que les contrats explicitent davantage, comme le font d'ailleurs quelques uns (Belfort) les crédits mobilisables à ce titre (le contrat de Belfort précise ainsi que le document d'application du Programme FEDER Objectif 2 comporte un volet important consacré aux opérations relevant des procédures « contrats d'agglomération /contrats de pays »).

II- Les incertitudes relatives à la qualité de la prévision financière

On mentionnera brièvement ci-après un deuxième terrain d'incertitudes, inhérentes aux faiblesses de la programmation pluriannuelle dans les contrats dont il convient aussitôt de préciser qu'elles sont essentiellement inhérentes aux limites qui sont celles du droit budgétaire local. Les difficultés en ce domaine sont en partie atténuées toutefois par les perspectives d'amélioration qu'offrent les dispositions de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 mais qui ne concerne que les financements de l'Etat. (Ces aspects seront plus amplement commentés dans le rapport final).

1°) Les difficultés en matière de programmation pluriannuelle

Aucun contrat ne fait état de budget opérationnel assorti d'une évaluation en vue des révisions éventuelles (seul le contrat de l'agglomération Belfortaine mentionne l'intention d'une telle évaluation).

Ils comportent seulement une estimation du coût de chaque projet, sans véritable programmation, celle évoquée dans certains contrats consistant au plus à étaler le financement d'un investissement sur deux ou trois ans, ce qui ne soulève pas techniquement et juridiquement de difficulté dès lors que la procédure des autorisations de programme est en usage dans le droit budgétaire local étant précisé qu'elle nécessite évidemment un vote de l'autorité délibérante.

La faiblesse la plus importante que l'on relève dans tous les contrats est qu'il n'y a pas de programmation ni même d'estimation des coûts de fonctionnement induits par les investissements, ce qui peut être lourd de conséquences pour l'avenir des projets. Il n'est pas certain en effet que les partenaires accepteront de s'engager au-delà de ce qui était prévu au contrat en sorte que la couverture des coûts de fonctionnement à venir n'est pas assurée et ne peut d'ailleurs pas l'être au regard du droit budgétaire local. Il est à observer en effet que les difficultés en la matière sont à mettre au compte de ce droit qui, en l'état actuel, n'autorise la programmation pluriannuelle des coûts qu'en matière d'investissement, non de fonctionnement. Aussi, et même si l'estimation des coûts de fonctionnement induits était faite, ce que permet la modernisation de la comptabilité publique locale même si cette estimation est sans aucun doute complexe-, leur programmation pluriannuelle n'est pas envisageable au regard de la règle de l'annualité budgétaire qui demeure. Et c'est cette règle qui par voie de conséquence ne permet donc pas d'envisager une répartition pluriannuelle des coûts de fonctionnement induits entre les différents partenaires des projets.

2°) Les possibilités de programmation ouvertes par la LOLF du 1^{er} août 2001

Le texte généralise, à compter de 2006, la programmation pluriannuelle par l'introduction de la technique des autorisations d'engagement, puisque réservée jusqu'alors aux seuls engagements relatifs aux investissements (autorisations de programme), elle pourra concerner le fonctionnement (à l'exception notable des salaires). En outre, il procède également à une globalisation des crédits dès lors que ceux-ci ne seront plus inscrits à des chapitres mais à des unités plus large, des programmes. La réforme introduit enfin une innovation importante avec la fongibilité rendue possible des crédits, ce qui signifie que les gestionnaires pourront librement gérer les crédits comme ils l'entendent, en pouvant notamment utiliser des crédits d'investissement pour le financement de dépenses de fonctionnement et vice-versa, à l'exception des salaires.

Le financement des contrats d'agglomération sur crédits de l'Etat devrait incontestablement gagner en souplesse et en meilleure qualité dès lors notamment qu'il devrait permettre de pouvoir prendre en compte les coûts de fonctionnement induits (pour la part imputable à l'Etat), étant précisé que d'un autre côté, ces coûts devront alors être estimés et justifiés, en prévision ainsi qu'en exécution, la LOLF faisant une place essentielle à l'évaluation a posteriori des coûts et des performances.