



...la proposition de loi créant

UNE DÉROGATION À LA PARTICIPATION MINIMALE POUR LA MAÎTRISE D'OUVRAGE POUR LES COMMUNES RURALES

La proposition de loi *créant une dérogation à la participation minimale pour la maîtrise d'ouvrage pour les communes rurales*, déposée par les sénateurs Dany Wattebled, Marie-Claude Lermytte et plusieurs de leurs collègues, vise à introduire **une nouvelle dérogation, à destination des communes rurales, au taux de participation minimale de 20 % exigé des collectivités territoriales pour les projets d'investissement dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.**

L'application de cette règle de participation minimale apparaît en effet **disproportionnée pour les communes rurales**, dont les budgets sont particulièrement contraints et qui ne peuvent, en conséquence, lancer les projets d'investissement dont elles ont pourtant cruellement besoin.

Face à ces difficultés et afin de soutenir l'investissement des communes rurales, la proposition de loi entend **exonérer les communes rurales de l'obligation de participation minimale aux opérations d'investissement dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.**

La commission s'est montrée favorable à la création de cette nouvelle exonération, qui permettra de soutenir l'investissement des communes rurales et a en conséquence **adopté la proposition de loi le mercredi 7 février 2024, en la modifiant par deux amendements de son rapporteur**, afin notamment de cibler la dérogation sur les communes dont les budgets sont les plus contraints.

1. LES RÈGLES ENCADRANT LA PARTICIPATION MINIMALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MAÎTRES D'OUVRAGES PÉNALISENT L'INVESTISSEMENT DES COMMUNES RURALES

A. LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX PROJETS DONT ELLES ASSURENT LA MAÎTRISE D'OUVRAGE A ÉTÉ ENCADRÉE POUR LIMITER LES FINANCEMENTS CROISÉS

1. Les inconvénients liés au développement des financements croisés

La participation financière des collectivités territoriales aux opérations d'investissement était faiblement encadrée à l'origine. Cet encadrement a eu pour conséquence le développement **des financements croisés (ou cofinancements)** qui se définissent par la participation financière de plusieurs personnes publiques en vue de la réalisation d'un projet d'investissement commun.

Les financements croisés présentent des avantages indéniables. Ils permettent aux collectivités territoriales disposant de faibles ressources financières de lancer des investissements, grâce au soutien financier des autres strates. Ils favorisent en outre la coopération entre les différents niveaux de collectivités locales et limitent les erreurs dans les dossiers d'investissement, ces derniers étant analysés par plusieurs acteurs.

Toutefois, le développement des cofinancements présente également des inconvénients multiples :

- Les cofinancements portent atteinte à **la transparence et à la lisibilité de l'action publique**, en ce que les citoyens ne parviennent plus à identifier l'auteur d'un investissement ;

- Ils allongent les délais de réalisation des opérations d'investissement, **le montage des dossiers étant beaucoup plus complexe** en raison de la multiplicité des acteurs ;
- Ils sont susceptibles d'entraîner, dans les faits, la mise en place d'une **tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre** ;
- Enfin, les cofinancements ne favorisent pas **la maîtrise de la dépense publique ni la responsabilisation des collectivités territoriales** dans le choix de leurs investissements.

2. L'encadrement de la participation minimale des collectivités territoriales aux projets d'investissement dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage

Face aux inconvénients posés par le recours aux financements croisés, plusieurs règles ont été introduites afin de limiter leur développement par **la loi dite « RCT » de 2010**¹, complétée par **la loi dite « MAPTAM » de 2014**².

Désormais, la participation financière des collectivités territoriales aux projets d'investissement est encadrée par le code général des collectivités territoriales :

- En premier lieu, **l'article L. 1111-10 du code précité** prévoit que toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, doit assurer **une participation minimale de 20 % au financement de ce projet**, ce taux étant apprécié au regard du montant total des financements apportés par des personnes publiques ;
- En second lieu, **l'article L. 1111-9 du même code** impose aux collectivités territoriales « chef de file » d'assurer **une participation minimale de 30 % au financement des projets dont elles sont maîtres d'ouvrage**, ce taux étant également apprécié par rapport au montant total des financements apportés par des personnes publiques.

B. L'APPLICATION DE CES RÈGLES PÉNALISE L'INVESTISSEMENT DES COMMUNES RURALES, EN DÉPIT DE L'EXISTENCE DE DÉROGATIONS QUI DEMEURENT TROP PEU APPLIQUÉES

1. Des dérogations ont été introduites afin de tempérer la rigidité des règles encadrant la participation financière des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage

Plusieurs **mécanismes de dérogation** ont été introduits par le législateur depuis 2010, afin de permettre une application moins rigide du taux de participation financière des collectivités territoriales aux projets dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.

Certaines dérogations présentent un **caractère automatique**, à l'instar de la dérogation dont bénéficient les collectivités de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui bénéficient d'une **exonération intégrale et permanente**.

D'autres dérogations sont **accordées au cas par cas par le préfet de département**. Ainsi, le représentant de l'État dans le département peut accorder des dérogations au taux de participation minimale de 20 % aux collectivités territoriales pour **la rénovation du patrimoine non protégé** ou encore pour **la réparation des dégâts provoqués par des calamités publiques**, notamment lorsqu'il estime que la participation minimale est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage.

2. Les dérogations existantes sont toutefois trop peu appliquées, ce qui pénalise l'investissement des communes rurales

L'application des règles relatives à la participation minimale des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage apparaît **disproportionnée pour les communes rurales**, confrontées à des difficultés budgétaires et qui ne peuvent supporter un tel niveau de dépenses d'investissement. À titre d'exemple, la rénovation d'une église peut parfois laisser un reste à charge équivalent à **trois années de budget** pour les communes concernées.

¹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

² Loi n° 2015-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Cette situation les conduit à devoir **différer, voire renoncer au lancement de projets d'équipement** pourtant indispensables.

Cette situation est aggravée par le **trop faible nombre de dérogations accordées à ces mêmes communes rurales**. Ainsi, d'après la direction générale des collectivités locales, seule une centaine de dérogations auraient été octroyées en 2022, sur un total d'environ 22 000 projets d'investissements lancés.

Cette situation s'explique par quatre raisons principales :

- En premier lieu, l'existence de ces dérogations est **trop peu connue**, tant du côté des élus locaux que des préfetures ;
- En deuxième lieu, **le montage des dossiers de demande de dérogation** apparaît trop complexe, alors que les élus locaux ont encore trop peu accès aux dispositifs d'ingénierie locale ;
- En troisième lieu, les dérogations semblent être accordées **de manière trop aléatoire**, ce qui n'incite pas les élus locaux à formuler des demandes ;
- Enfin, le champ des dérogations apparaît **trop restreint** : il n'inclut par exemple pas **la voirie**, alors que les projets lancés en la matière laissent parfois un reste à charge de 70 % à 80 % pour les communes.

2. FACE À CES DIFFICULTÉS, LA PROPOSITION DE LOI TEND À INSTAURER UNE NOUVELLE DÉROGATION SPÉCIFIQUE À DESTINATION DES COMMUNES RURALES

A. LA PROPOSITION DE LOI PRÉVOIT L'INSTAURATION D'UNE EXONÉRATION INTÉGRALE ET PERMANENTE POUR LES COMMUNES RURALES

Face aux difficultés que rencontrent les communes rurales pour lancer leurs projets d'investissement, la présente proposition de loi tend à instituer **une nouvelle exonération à destination des communes rurales**, sur le modèle de l'exonération intégrale et permanente dont bénéficient déjà les collectivités ultramarines.

L'article unique de cette proposition de loi prévoit ainsi **d'exonérer les communes rurales, mentionnées à l'article D. 3334-8-1 du code général des collectivités territoriales, de l'obligation de participation minimale du maître d'ouvrage**.

Seraient ainsi concernées par cette exonération :

- les communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants ;
- les communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 5 000 habitants, si elles n'appartiennent pas à une unité urbaine ou si elles appartiennent à une unité urbaine dont la population n'excède pas 5 000 habitants ;
- les communes des départements d'outre-mer ne figurant pas sur la liste définie à l'annexe VIII du code général des collectivités territoriales.

B. UNE INITIATIVE SOUTENUE PAR LA COMMISSION DES LOIS, SOUS RÉSERVE D'AJUSTEMENTS VISANT À MIEUX CIBLER LA DÉROGATION

Dans la lignée des positions exprimées par le Sénat en 2010, durant l'examen de la loi « RCT », **la commission des lois s'est prononcée en faveur de l'initiative des sénateurs Dany Wattebled et Marie-Claude Lermytte**. Elle a estimé que l'introduction d'une nouvelle dérogation à destination des communes rurales était nécessaire, pour enfin leur permettre de réaliser les investissements indispensables, auxquels elles sont contraintes de renoncer aujourd'hui en raison de difficultés budgétaires.

« **Est-il possible d'appliquer aux petites communes rurales les mêmes règles en matière de cofinancement qu'à de vastes communes riches ?** » s'interrogeait déjà Charles Guené, rapporteur pour avis de la commission des finances du Sénat, lors de l'examen de la loi « RCT » en 2010.

La commission a cependant estimé que quelques ajustements devaient être apportés, afin de mieux préciser le champ de la dérogation prévue.

Par l'adoption d'un amendement de son rapporteur, elle a en premier lieu supprimé la référence à l'article D. 3334-8-1 du code général des collectivités territoriales afin de préciser, directement dans la loi, que seules bénéficieraient de cette dérogation **les communes de moins de 2 000 habitants**, afin de cibler les communes rurales dont les budgets sont les plus contraints et qui ne lancent, à l'heure actuelle, aucun des investissements dont elles ont pourtant besoin.

Par l'adoption du même amendement, la commission a remplacé l'exonération intégrale prévue par la proposition de loi par **une participation minimale de 5 % aux opérations d'investissement dont les communes concernées assurent la maîtrise d'ouvrage**. Elle a en effet estimé qu'une participation minimale devait être conservée, notamment pour **responsabiliser les conseils municipaux sur les choix des investissements à réaliser**.

Dans la perspective de l'examen en séance publique de la présente proposition de loi, le rapporteur a en outre souligné qu'il serait nécessaire de conduire une réflexion sur **le champ des projets d'investissement concernés par cette dérogation**.

Par ailleurs, à l'initiative de son rapporteur, la commission a supprimé le gage financier, qui n'apparaissait pas nécessaire en ce que l'introduction d'une dérogation au taux minimal de participation financière des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage n'entraîne ni diminution des recettes publiques, ni aggravation des charges publiques.



EN SÉANCE

Réuni en séance publique le 14 février 2024, **le Sénat a adopté la proposition de loi créant une dérogation à la participation minimale pour la maîtrise d'ouvrage pour les communes rurales**, après l'adoption de deux amendements présentés par le rapporteur, visant à écarter du bénéfice de la dérogation les communes les plus aisées et à limiter le champ des projets d'investissement éligibles à la dérogation, afin de cibler les projets les plus structurants.

LA SUITE DE LA NAVETTE

Examinée en séance publique par l'Assemblée nationale le 11 mars 2025, la proposition de loi **créant une dérogation à la participation minimale pour la maîtrise d'ouvrage pour les communes rurales** a été modifiée afin **d'élargir le champ des communes pouvant bénéficier de la dérogation au principe de participation minimale du maître d'ouvrage**. Revenant à la rédaction initiale de la proposition de loi, le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale prévoit ainsi que **les communes rurales, telles que définies par l'article D. 3334-8-1 du code général des collectivités territoriales**, pourront prétendre à cette dérogation.

POUR EN SAVOIR +

- **Rapport n° 163 (2023-2024) de Stéphane Sautarel sur la proposition de loi tendant à tenir compte de la capacité contributive des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatives à la transition écologique des bâtiments scolaires, 5 décembre 2023.**



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission

Sénateur
(Les
Républicains)
du Rhône



Hussein Bourgi

Rapporteur

Sénateur
(groupe SER)
de l'Hérault

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale

Téléphone : 01 42 34 23 37

[Consulter le dossier législatif](#)