

**Proposition de loi (n° 132) créant une dérogation à la participation minimale pour la maîtrise d’ouvrage pour les communes rurales**

Document faisant état de l’avancement des travaux de  
M. Jean Moulliere, rapporteur

Lundi 3 mars 2025

*Article unique*

(art. L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales)

**Abaissement de la participation financière minimale des collectivités territoriales maîtres d’ouvrage pour les communes rurales**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, dans sa version initiale, exonère les communes rurales de **la règle leur imposant une participation financière minimale de 20 %** pour les projets d’investissement dont elles assurent la maîtrise d’ouvrage.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois, à l’initiative de son rapporteur, Hussein Bourgi, a **remplacé l’exonération de participation des communes rurales** au financement de leurs projets d’investissement par une **participation minimale de 5 %**. Elle a en outre limité l’application de cette participation réduite aux communes de moins de 2 000 habitants.

En séance publique, le Sénat a **restreint le champ des communes rurales pouvant bénéficier de cette participation réduite** à celles ayant un potentiel financier par habitant deux fois plus faible que celui des autres communes de taille similaire. Il a en outre **limité le champ des projets concernés** à ceux considérés comme les plus structurants pour les communes rurales.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2024-279 du 29 mars 2024 <sup>(1)</sup> a **abaissé la participation minimale** du maître d’ouvrage pour le financement de projets d’investissement ayant pour objet la **rénovation énergétique des bâtiments scolaires à 10 %**, sur décision du préfet de département, lorsqu’il estime que la participation minimale de 20 % est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d’ouvrage.

---

(1) Loi n° 2024-279 du 29 mars 2024 tendant à tenir compte de la capacité contributive des collectivités territoriales dans l’attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la transition écologique des bâtiments scolaires.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

Dans l'objectif d'encadrer les financements dits « croisés » entre collectivités, le III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales établit un principe **de participation financière minimale pour toute collectivité territoriale ou pour tout groupement de collectivités assurant la maîtrise d'ouvrage** d'un projet d'investissement.

### Les financements croisés entre collectivités

L'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, tel qu'il résulte de l'article 76 de la loi dite « RCT » du 16 décembre 2010 <sup>(1)</sup>, **encadre les financements croisés entre plusieurs collectivités**. Ceux-ci peuvent être définis comme la participation financière de plusieurs personnes publiques à un projet d'investissement.

Ces financements croisés permettent notamment aux collectivités disposant de faibles ressources financières **d'initier des projets d'investissement qu'elles ne seraient pas en mesure de financer seules**. Ils présentent toutefois plusieurs inconvénients ayant conduit à leur encadrement :

- ils peuvent **ralentir certains projets d'investissements**, en multipliant le nombre d'acteurs impliqués ;
- ils peuvent contribuer au financement de **projets dont les coûts d'entretien et de fonctionnement ne pourront pas être financièrement assumés** par la collectivité gestionnaire ;
- ils participent du « **saupoudrage** » de **financements publics** qui, *in fine*, peut nuire à la lisibilité de l'action publique ;
- ils risquent, sans participation financière de la collectivité maître d'ouvrage, **d'instaurer une forme de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre**, même si l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales dispose que « *les décisions prises par les collectivités territoriales d'accorder ou de refuser une aide financière à une autre collectivité territoriale ne peuvent avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur celle-ci* ».

Le deuxième alinéa du III de l'article L. 1111-10 fixe la **participation minimale de la collectivité maître d'ouvrage à 20 % du montant total des financements** apportés par des personnes publiques au projet. Autrement dit, cette disposition limite le cumul de subventions publiques à 80 % du montant du projet, en dehors de cas dérogatoires prévus par la loi <sup>(2)</sup>. En complément, le maître d'ouvrage peut solliciter des fonds privés (auprès d'associations ou d'entreprises, par exemple) qui ne seront pas pris en compte pour le calcul de ce taux.

L'article L. 1111-9 du même code **rehausse de 20 à 30 % cette participation minimale pour les collectivités territoriales « chefs de file »** sur un projet d'investissement dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.

---

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

(2) Cf. infra.

## A. DES EXEMPTIONS ABSOLUES À LA RÈGLE DE PARTICIPATION MINIMALE

L'obligation de participation minimale ne s'applique pas aux collectivités territoriales et aux groupements de collectivités de Guadeloupe, de Guyane, de La Réunion, de Martinique, de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Elle n'est également pas applicable au financement des projets d'investissement visant à réparer les dommages directement causés par les émeutes survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, en application de l'article 2 de l'ordonnance n° 2023-871 du 13 septembre 2023 <sup>(1)</sup>.

## B. DES DÉROGATIONS POSSIBLES SUR DÉCISION PRÉFECTORALE

Le **préfet de département peut accorder une dérogation** à l'obligation de participation minimale pour les projets d'investissement en matière de **renovation des monuments protégés**. Une telle dérogation est également possible pour les opérations qui concernent le **patrimoine non protégé**, lorsque le préfet l'estime justifiée par l'urgence ou par la nécessité publique ou lorsque la participation minimale du maître d'ouvrage est disproportionnée au vu de sa capacité financière.

Des dérogations préfectorales sont également possibles, si la participation minimale est disproportionnée par rapport à la capacité financière du maître d'ouvrage :

- pour les projets d'investissement concernant les ponts et ouvrages d'art ;
- pour les projets qui concernent les équipements pastoraux ;
- pour les projets en matière de défense extérieure contre l'incendie ;
- pour les projets qui concourent à la construction, à la reconstruction, à l'extension et aux réparations des centres de santé ;
- pour les projets d'investissement destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques, au regard de l'importance des dégâts ;
- en application de l'article 62 de la loi du 21 février 2022 dite « 3DS » <sup>(2)</sup>, pour les projets d'investissement destinés à restaurer la biodiversité au sein d'un site Natura 2000 exclusivement terrestre, au vu de l'importance de la dégradation des

---

(1) Ordonnance n° 2023-871 du 13 septembre 2023 visant à faciliter le financement de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

(2) Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

habitats et des espèces et des orientations fixées dans le document d'objectifs du site <sup>(1)</sup>.

### C. UNE PARTICIPATION MINIMALE RÉDUITE POUR CERTAINS PROJETS

Par ailleurs, l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales prévoit une **participation minimale du maître d'ouvrage réduite** :

– à **10 %**, pour des projets d'investissement en matière d'eau potable et d'assainissement, d'élimination des déchets, de protection contre les incendies de forêts et de voirie communale qui sont réalisés par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) de **Corse** ou par leurs communes membres ;

– à **15 %**, pour les opérations d'investissement financées par le **fonds européen de développement régional** dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne ;

– par décision du préfet de département, à **10 %**, pour les projets d'investissement en matière de **rénovation énergétique des bâtiments scolaires**, lorsque celui-ci estime qu'une participation minimale de 20 % est disproportionnée au regard de la capacité financière du maître d'ouvrage <sup>(2)</sup>.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

### A. LA DISPOSITION INITIALE

L'article unique de la proposition initiale **exempte les communes rurales de l'obligation de participation minimale au financement des projets dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage**. Cette exemption a une portée générale et absolue, au même titre que celle prévue pour les collectivités territoriales et les groupements de collectivités de Guadeloupe, de Guyane, de La Réunion, de Martinique, de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les communes concernées par l'article unique de la proposition de loi initiale sont les communes rurales au sens de l'article D. 3334-8-1 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire celles énumérées par un arrêté du préfet de département et qui comptent, en métropole :

– au plus 2 000 habitants ;

---

(1) Cette dérogation est uniquement applicable aux projets d'investissement qui sont entièrement compris sur le territoire d'une commune de moins de 3 500 habitants ou d'un groupement de collectivités territoriales de moins de 40 000 habitants qui en assure la maîtrise d'ouvrage.

(2) En application de la loi n° 2024-279 du 29 mars 2024 tendant à tenir compte de la capacité contributive des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la transition écologique des bâtiments scolaires.

– entre 2 000 et 5 000 habitants, si elles n’appartiennent pas à une unité urbaine – ou si la population de l’unité urbaine à laquelle elles appartiennent n’excède pas 5 000 habitants <sup>(1)</sup>.

Dans les départements d’outre-mer – dont les communes sont déjà exemptées de l’obligation de participation financière minimale, en application du premier alinéa de l’article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales –, il s’agit des communes ne figurant pas à l’annexe VIII de ce code, c’est-à-dire toutes les communes autres que :

- en Guadeloupe, Les Abymes, Basse-Terre, Pointe-à-Pitre et Saint-Claude ;
- en Guyane, Cayenne ;
- en Martinique, Fort-de-France, Schœlcher et La Trinité ;
- à la Réunion, Le Port, Saint-Denis et Saint-Pierre.

## **B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT**

### **1. En commission**

À l’initiative de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a :

– **transformé l’exemption** de participation minimale pour la maîtrise d’ouvrage pour les communes rurales **en un abaissement de cette participation minimale à 5 %**, contre 20 % actuellement ;

– **restreint cet abaissement aux seules communes de moins de 2 000 habitants**, et non plus à l’ensemble des communes rurales au sens de l’article D. 3334-8-1. Ce faisant, la commission des Lois du Sénat a supprimé la référence malheureuse à cet article réglementaire du code général des collectivités territoriales.

La commission des Lois du Sénat a également supprimé le II de l’article unique, qui prévoyait un gage financier prenant la forme d’une taxe additionnelle à l’accise sur les tabacs, destiné à garantir la recevabilité de la proposition de loi lors de son dépôt.

Elle a en effet estimé que le taux de participation minimale était apprécié au regard « *des financements apportés par l’ensemble des personnes publiques et non par rapport au coût du projet* », ce qui n’entraînait ni diminution des recettes, ni aggravation des charges pour l’État ou pour les autres collectivités territoriales.

---

(1) L’unité urbaine de référence est celle définie par l’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). La population prise en compte est la population totale authentifiée à l’issue du recensement de la population.

## 2. En séance publique

À l'initiative du rapporteur, le Sénat a, en séance publique, à nouveau **restreint le champ de l'abaissement de la participation minimale des communes rurales** au financement des projets dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage. Le Sénat a ainsi :

– d'une part, **limité le champ des projets d'investissement faisant l'objet de cet abaissement**, dans l'objectif de **cibler les projets les plus structurants pour ces communes**. Il s'agit ainsi des projets de rénovation du patrimoine protégé ou non protégé, de rénovation énergétique des bâtiments, d'eau potable et d'assainissement, de protection contre les incendies, de voirie communale ainsi que des projets concernant les ponts et ouvrages d'art. **Cet abaissement concerne donc, dans une large partie, des projets qui, en l'état actuel du droit, peuvent déjà faire l'objet soit d'une dérogation préfectorale à l'obligation de participation minimale – pour ceux de rénovation du patrimoine, ceux de défense extérieure contre l'incendie ainsi que ceux qui concernent les ponts et ouvrages d'art –, soit d'une participation réduite à 10 % au lieu de 20 % – pour les projets de rénovation énergétique des bâtiments scolaires ;**

– d'autre part, **réduit le périmètre des communes rurales éligibles à cette dérogation, afin de cibler les communes en ayant le plus besoin**. Pour cette raison, le Sénat a réservé le bénéfice de la participation minimale de 5 % aux communes rurales dont le **potentiel financier par habitant est inférieur à deux fois le potentiel financier moyen** par habitant des communes de moins de 2 000 habitants.

### Le potentiel financier des communes

Le potentiel financier d'une commune est l'un des **critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)** versée par l'État aux collectivités.

Le potentiel financier d'une commune est lui-même basé sur son potentiel fiscal, qui est un indicateur de richesse permettant d'**apprécier les ressources fiscales libres d'emploi que peut mobiliser une commune de manière objective**. Cet indicateur est composé de « produits potentiels », obtenus en multipliant les bases de fiscalité de la commune par les taux moyens nationaux correspondants <sup>(1)</sup>, et de « produits réels », pour les ressources fiscales dont les collectivités ne fixent pas le taux. Sur la base de ce potentiel fiscal est calculé le potentiel financier, qui reflète de façon plus pertinente les ressources libres d'emploi dont une commune peut disposer. Il correspond au potentiel fiscal :

– majoré du montant de la dotation forfaitaire perçue par la commune, hors compensation de la part salaires (puisque celle-ci est déjà prise en compte dans le potentiel fiscal) ;

– minoré des différents prélèvements fiscaux résultant du calcul de la dotation forfaitaire.

*Source : direction générale des collectivités locales.*

---

(1) Le choix de ne pas retenir les taux effectivement pratiqués par les collectivités permet de prendre en compte des inégalités de situation objectives, non liées à des différences de gestion.

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

- **Association des maires ruraux de France (AMRF)**

- M. Luc Waymel, vice-président, maire de Drincham

- M. Bertrand Hauchecorne, animateur de la commission « Finances », maire de Mareau-aux-Prés

- M. Maxime Machurat, conseiller technique « Planification, urbanisme et logement »

- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

- M. Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique

- Mme Élise Dassonville, adjointe à la cheffe du bureau des services publics locaux