

N° 324

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 février 2024

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi créant une **dérogation à la participation minimale pour la maîtrise d'ouvrage pour les communes rurales,***

Par M. Hussein BOURGI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Philippe Bonnacarrère, Thani Mohamed Soilihi, Mme Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Mme Nathalie Delattre, *vice-présidents* ; Mmes Agnès Canayer, Muriel Jourda, M. André Reichardt, Mme Isabelle Florennes, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. Olivier Bitz, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Michel Masset, Mmes Marie Mercier, Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Olivia Richard, M. Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Patricia Schillinger, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 4 et 325 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LES RÈGLES ENCADRANT LA PARTICIPATION MINIMALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MAÎTRES D'OUVRAGES PÉNALISENT L'INVESTISSEMENT DES COMMUNES RURALES	5
A. LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX PROJETS DONT ELLES ASSURENT LA MAÎTRISE D'OUVRAGE A ÉTÉ ENCADRÉE POUR LIMITER LES FINANCEMENTS CROISÉS.....	5
1. <i>Les inconvénients liés au développement des financements croisés.....</i>	<i>5</i>
2. <i>L'encadrement de la participation minimale des collectivités territoriales aux projets d'investissement dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage</i>	<i>6</i>
B. L'APPLICATION DE CES RÈGLES PÉNALISE L'INVESTISSEMENT DES COMMUNES RURALES, EN DÉPIT DE L'EXISTENCE DE DÉROGATIONS QUI DEMEURENT TROP PEU APPLIQUÉES.....	7
1. <i>Des dérogations ont été introduites afin de tempérer la rigidité des règles encadrant la participation financière des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Les dérogations existantes sont toutefois trop peu appliquées, ce qui pénalise l'investissement des communes rurales</i>	<i>7</i>
II. FACE À CES DIFFICULTÉS, LA PROPOSITION DE LOI TEND À INSTAURER UNE NOUVELLE DÉROGATION SPÉCIFIQUE À DESTINATION DES COMMUNES RURALES.....	8
A. LA PROPOSITION DE LOI PRÉVOIT L'INSTAURATION D'UNE EXONÉRATION INTÉGRALE ET PERMANENTE POUR LES COMMUNES RURALES.....	8
B. UNE INITIATIVE SOUTENUE PAR LA COMMISSION DES LOIS, SOUS RÉSERVE D'AJUSTEMENTS VISANT À MIEUX CIBLER LA DÉROGATION.....	9
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article unique Dérogation au taux de participation minimale des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage pour les communes rurales</i>	<i>11</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	21
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	31
Liste des personnes entendues	33
LA LOI EN CONSTRUCTION	35

L'ESSENTIEL

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.

I. 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 2010¹**, complétée par **la loi dite « MAPTAM » de 2014²**.

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**

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.

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.

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 préfectures ;

- 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.

II. 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.

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.

La commission a adopté la proposition de loi avec modifications.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

Dérogation au taux de participation minimale des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage pour les communes rurales

L'article unique de la proposition de loi tend à introduire **une nouvelle dérogation au taux de participation minimale de 20 % des collectivités territoriales pour les projets d'investissement qu'elles lancent en qualité de maître d'ouvrage**. Seraient ainsi exonérées de ce taux **les communes rurales**, c'est-à-dire les communes de moins de 2 000 habitants et les communes dont la population est comprise entre 2 000 et 5 000 habitants n'appartenant pas à une unité urbaine ou appartenant à une unité urbaine dont la population n'excède pas 5 000 habitants.

La commission soutient sans réserve l'institution de cette dérogation, face aux difficultés que rencontrent les communes rurales pour lancer de nouveaux investissements compte tenu de leurs contraintes budgétaires. Elle a en conséquence adopté l'article unique de cette proposition de loi, après avoir davantage ciblé cette dérogation sur les communes dont les budgets sont les plus contraints.

1. Face au développement des financements croisés, le législateur a fixé des règles pour encadrer le taux de participation minimale des collectivités territoriales aux opérations d'investissement dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage

1.1. Le faible encadrement initial de la participation des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage aux projets d'investissement a entraîné le développement des financements croisés

• Le faible encadrement initial de la participation des collectivités territoriales aux opérations d'investissement

La participation financière des collectivités territoriales aux opérations d'investissement faisait initialement l'objet d'un encadrement minimal. Le seul encadrement résultait ainsi de l'application :

- de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, qui pose le principe suivant lequel *« les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi »* ;

- de l'article 10 du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 *relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement*, qui prévoyait qu'une subvention de l'État ne pouvait avoir pour effet de **porter le montant des**

aides publiques directes à plus de 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable par le demandeur.

- **La hausse du recours aux financements croisés par les collectivités territoriales**

Le faible encadrement de la participation des collectivités aux opérations d'investissement a donné lieu à un développement important de la pratique des financements croisés ou cofinancements, caractérisée par le financement par plusieurs personnes publiques de la réalisation d'un projet d'investissement commun.

La recherche croissante de cofinancements s'explique principalement par le manque de moyens de certaines collectivités territoriales, en particulier des petites communes, pour financer elles-mêmes les équipements et aménagements dont elles ont besoin.

D'autres facteurs ont cependant concouru au développement de la pratique des cofinancements, tels que le développement des contrats de plan État-région ou encore l'intervention croissante des fonds européens, ces derniers ne pouvant être versés que si d'autres personnes publiques apportent leur soutien financier.

Par ailleurs, les cofinancements étaient plébiscités par de nombreux élus locaux, arguant notamment de l'impossibilité de se passer du soutien financier des autres strates et du ralentissement de l'investissement public local qu'induirait une limitation du recours à cette pratique. Les élus locaux soutenaient également que les cofinancements favorisaient la coopération entre collectivités territoriales et que l'analyse des dossiers d'investissement par plusieurs acteurs permettait de limiter les erreurs.

1.2. *Face aux inconvénients posés par le développement des financements croisés, le législateur a introduit des règles visant à limiter le recours à cette pratique*

- **Les inconvénients posés par la pratique des cofinancements**

Le recours aux financements croisés présente plusieurs inconvénients.

En premier lieu, les financements croisés portent atteinte à la transparence et à la lisibilité de l'action publique pour les citoyens, ces derniers ne parvenant pas toujours à identifier la collectivité territoriale à l'origine d'un investissement et responsable d'un aménagement.

En deuxième lieu, les cofinancements rendent le montage des dossiers beaucoup plus complexe pour les élus et ralentissent la réalisation des projets.

En troisième lieu, les cofinancements peuvent entraîner la mise en place d'une tutelle d'une collectivité sur une autre. En effet, une petite

commune dont les ressources financières sont limitées peut devenir tributaire des autres niveaux de collectivités pour mettre en œuvre des projets d'aménagement.

Enfin, les financements croisés ne favorisent ni **la maîtrise de la dépense publique locale** ni **la responsabilisation des collectivités territoriales**.

• **L'introduction de règles visant à limiter le recours aux cofinancements**

Face aux multiples inconvénients que présente la pratique des financements croisés, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, dite « RCT », a **introduit une règle fixant un taux minimal de participation du maître d'ouvrage aux projets d'investissement**, complétée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, dite « MAPTAM ».

Depuis lors, aux termes de **l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales**, toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, doit assurer **une participation minimale au financement de ce projet**, fixée à **20 %** du montant total des financements apportés par des personnes publiques.

En sus, depuis l'entrée en vigueur de la loi « MAPTAM », aux termes de **l'article L. 1111-9 du CGCT**, toute collectivité territoriale « chef de file » doit assurer **une participation minimale au financement de ce projet**, fixée à **30 %** du montant total des financements apportées par des personnes publiques.

Parallèlement, pour tirer les conséquences de la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions, **leurs modalités d'intervention financière ont été encadrées** lorsqu'ils apportent leur soutien financier à des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une autre strate et qui ne rentrent pas dans leur champ de compétence.

Ainsi, s'agissant par exemple des départements, l'article L. 1111-10 du code précité prévoit que ces derniers peuvent financer des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou leurs groupements :

- à la demande des communes et de leurs groupements ;
- pour des raisons de solidarité territoriale et si l'initiative privée est défaillante, afin de financer des projets en faveur de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural ;
- pour financer des projets en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural.

L'objectif de l'introduction de ces règles était de **limiter le recours aux financements croisés, de responsabiliser les collectivités territoriales lançant des projets d'investissement et de mieux maîtriser la dépense publique locale.**

1.3. *De nombreuses dérogations aux règles de participation minimale des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage ont toutefois été introduites au fil du temps par le législateur*

De nombreuses dérogations et exceptions à la règle, posée par l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, fixant un taux minimal de participation de 20 % pour la collectivité territoriale maître d'ouvrage, ont été introduites de manière ponctuelle depuis 2010.

• **Les dérogations et exceptions présentant un caractère automatique**

Certaines des dérogations introduites à la règle de participation minimale des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage s'appliquent **automatiquement.**

Il en est ainsi de la Corse, qui bénéficie d'une exonération spécifique et permanente¹. Dans cette collectivité, le taux de participation minimal des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs communes membres assurant la maîtrise d'ouvrage s'établit ainsi à **10 %** pour les 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 lorsque les projets n'entrent pas dans le champ de compétence communautaire.

Les collectivités ultramarines bénéficient également d'une exonération automatique et permanente². Les collectivités de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ne sont en conséquence pas tenues d'assurer une participation minimale lorsqu'elles assurent la maîtrise d'ouvrage d'un projet. Cette exonération a été introduite afin de ne pas pénaliser leur investissement, pour tenir compte des difficultés budgétaires structurelles auxquelles sont confrontées ces collectivités, alors qu'elles présentent des besoins d'équipement supérieurs à ceux des collectivités métropolitaines.

¹ Cinquième alinéa du III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

² Premier alinéa du III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.

Une dérogation permanente existe aussi en cas d'intervention d'un fonds européen¹. En effet, pour les opérations d'investissement financées par le fonds européen de développement régional, dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne, le taux de participation minimale du maître d'ouvrage est fixé à **15 %**.

Par ailleurs, la règle de participation minimale du maître d'ouvrage ne s'applique pas aux **opérations figurant dans les contrats de projet État-région, dans les contrats de convergence ou dans toute opération dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'État, ses établissements publics ou la société SNCF Réseau.**

Enfin, cette règle n'est pas non plus applicable pour les **projets d'investissement visant à réparer les dommages causés par les émeutes survenues du 27 juin au 5 juillet 2023².**

- **Les dérogations accordées au cas par cas**

Certaines dérogations au taux de participation minimale du maître d'ouvrage sont en revanche accordées au cas par cas par le **préfet de département**, dans les situations suivantes :

- pour la **rénovation des monuments protégés au titre du code du patrimoine³** ;

- pour les **opérations concernant le patrimoine non protégé⁴**, lorsqu'il l'estime justifié par l'urgence ou par la nécessité publique, ou lorsqu'il estime que la participation minimale est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage. Selon l'étude d'impact de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*, le « patrimoine non protégé » s'entend comme « *l'ensemble des biens immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique* » auxquels il faut ajouter « *les éléments du patrimoine culturel immatériel* » ;

¹ Avant-dernier alinéa du III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² 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.

³ Troisième alinéa du III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁴ Troisième alinéa du III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

- pour la **réparation des dégâts causés par des calamités publiques**¹, au vu de l'importance des dégâts et de la capacité financière des collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales intéressés ;

- pour les projets d'investissement concernant **les ponts et ouvrages d'art, les équipements pastoraux, la défense extérieure contre les incendies et la construction, reconstruction, extension et réparation des centres de santé mentionnés à l'article L. 6323-1 du code de la santé publique**², si son importance est disproportionnée par rapport à la capacité financière du maître d'ouvrage ;

- pour les projets d'investissement destinés à **restaurer la biodiversité au sein d'un site Natura 2000**³ exclusivement terrestre, au vu de l'importance de la dégradation des habitats et des espèces et des orientations fixées dans le document d'objectifs mentionné à l'article L. 414-2 du code de l'environnement, lorsque le représentant de l'État estime que la participation minimale est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage.

Par ailleurs, en matière de **rénovation urbaine**⁴, le taux de participation peut également être inférieur à 20 % du montant total prévisionnel de la dépense subventionnée.

2. Le dispositif proposé : l'introduction d'une exonération totale et automatique à la règle de participation minimale du maître d'ouvrage à destination des communes rurales

2.1. La règle de participation minimale des collectivités territoriales aux projets dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage pénalise l'investissement des communes rurales

L'application de la règle selon laquelle la collectivité territoriale assurant la maîtrise d'ouvrage participe à hauteur de 20 % minimum du montant total des financements apportés par des personnes publiques apparaît **disproportionnée pour les communes rurales**, dont les budgets sont particulièrement contraints et qui ne peuvent supporter un tel niveau de dépense d'investissement. À titre d'exemple, la restauration d'une église laisse parfois un reste à charge équivalent à **trois années de budget** pour les communes concernées.

¹ Quatrième alinéa du III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

² Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

³ Sixième alinéa du III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, issu de la 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.

⁴ Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Au cours des auditions conduites par le rapporteur, de nombreux élus locaux de communes rurales ont ainsi indiqué devoir **différer voire renoncer au lancement de projets d'équipements dont leurs communes ont pourtant cruellement besoin**, en raison de l'existence de cette règle.

En dépit de l'existence de nombreuses dérogations censées tempérer la rigidité de cette règle, les dispositifs actuels ne semblent pas suffisants pour **soutenir l'investissement des communes rurales**, pourtant essentiel, pour quatre raisons principales.

D'abord, selon les élus de communes rurales, ces dispositifs sont **trop peu connus, tant du côté des élus locaux que des préfetures** et sont en conséquence peu mis en œuvre, et, le cas échéant, les dérogations très longues à obtenir. Certains élus ont même indiqué ne pas connaître l'existence même des dérogations prévues par la loi.

Ensuite, **le montage des dossiers pour formuler des demandes de dérogation à destination du préfet de département apparaît complexe**, alors même que les communes sont confrontées à des difficultés d'accès à l'ingénierie locale. Certains des élus locaux entendus par le rapporteur ont ainsi indiqué renoncer à formuler ces demandes de dérogation, même si la situation s'est améliorée grâce à la mise en place de programmes tels que « Villages d'avenir », qui accompagne les communes rurales dans la réalisation de leurs projets de développement.

De plus, **le caractère aléatoire d'octroi des dérogations par le préfet de département** n'incite pas les élus de communes rurales à formuler des demandes et les conduit à renoncer à des opérations d'investissement.

Enfin, les dérogations mises en place ont **un champ d'application trop restreint**. La voirie n'est par exemple pas couverte par ces dérogations et les projets lancés en la matière laissent parfois **un reste à charge de 70 % à 80 %** pour les communes, ce qui grève considérablement leurs budgets¹.

Ainsi, compte tenu de ces difficultés et selon les retours de la direction générale des collectivités locales, seule **une centaine de dérogations auraient été octroyées en 2022**, pour environ 22 000 projets d'investissement lancés cette même année.

2.2. *Face à ces difficultés, la proposition de loi tend à instituer une dérogation spécifique à destination des communes rurales*

Face aux problèmes posés par l'application trop rigide de la règle fixant le taux minimal de participation des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage, l'article unique de la présente proposition de loi, présentée par les sénateurs Dany Wattebled et Marie-Claude Lermytte, complète

¹ *Source : contribution écrite de l'association « Petites cités de caractère de France ».*

l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales afin d'instituer **une nouvelle exonération à destination des communes rurales**, sur le modèle de l'exonération dont bénéficient déjà les collectivités ultramarines.

La proposition de loi prévoit ainsi **d'exonérer de l'obligation de participation minimale des collectivités territoriales aux projets d'investissement dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage les communes rurales** mentionnées à l'article D. 3334-8-1 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire :

- 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.

3. La position de la commission : soutenir une initiative qui permettra aux communes rurales de lancer les projets d'investissement dont elles ont besoin, sous réserve de quelques ajustements

3.1. Une initiative qui permettra aux communes rurales de lancer des projets d'investissement nécessaires et qui doit être soutenue sans réserve

Au moment de l'introduction de la règle introduisant une obligation de participation minimale à destination des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage, lors de l'examen de la loi dite « RCT », le Sénat s'était déjà interrogé sur l'opportunité de prévoir les mêmes règles pour les communes rurales. Ainsi, le rapporteur pour avis de la commission des finances, Charles Guené, écrivait dans son rapport : « *Est-il possible d'appliquer aux petites communes rurales les mêmes règles en matière de cofinancement qu'à de vastes communes riches ?* ».

En conséquence, la commission des lois soutient sans réserve l'initiative des sénateurs Dany Wattebled et Marie-Claude Lermytte. L'introduction d'une nouvelle dérogation à destination des communes rurales leur permettra enfin de réaliser les investissements indispensables, auxquels elles renoncent aujourd'hui, en raison de budgets trop contraints.

3.2. Des ajustements doivent cependant être apportés afin de cibler la dérogation sur les communes rurales ayant le plus de besoins

Si la commission s'est montrée favorable à l'introduction de la dérogation proposée par la présente proposition de loi, elle a cependant

procédé à **quelques ajustements** pour mieux cibler le dispositif et pour effectuer des corrections rédactionnelles.

Par l'adoption d'un **amendement COM-1** de son rapporteur, la commission a précisé le **champ de la dérogation** au taux de participation minimale dont bénéficieraient les communes rurales.

En premier lieu, elle a 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**. L'objectif est de cibler les communes rurales dont les budgets sont les plus contraints et qui ne procèdent, à l'heure actuelle, à aucun des investissements pourtant indispensables en raison de leurs difficultés budgétaires.

En second lieu, elle a remplacé l'exonération intégrale prévue par l'article unique de cette proposition de loi par **une participation minimale de 5 % aux opérations d'investissement dont les communes concernées assurent la maîtrise d'ouvrage**, le taux étant apprécié par rapport au montant total des financements des personnes publiques. Le reste à charge des communes rurales serait donc fortement réduit par rapport à la situation actuelle qui exige un financement de 20 %. Comme souligné par plusieurs maires de communes rurales, entendus par le rapporteur, il importe en effet de conserver une participation minimale, afin notamment de **responsabiliser les conseils municipaux sur le choix des investissements à réaliser**.

En outre, le rapporteur a estimé que, dans la perspective de l'examen en séance publique de la présente proposition de loi, il serait opportun de conduire une réflexion sur **le champ des projets d'investissement concernés par cette dérogation**, afin de cibler les projets les plus structurants et éviter de subventionner des projets dont l'importance n'est pas certaine.

Par ailleurs, à l'initiative de son rapporteur, la commission a adopté l'**amendement COM-2** tendant à **supprimer le gage financier** prévu par le second alinéa, qui n'apparaissait pas nécessaire. La création d'une dérogation au taux minimal de participation financière des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage n'entraîne en effet ni diminution des recettes, ni aggravation des charges pour l'État ou pour les autres collectivités territoriales.

La commission a adopté l'article unique ainsi modifié .
--

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 7 FÉVRIER 2023

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons à présent le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi créant une dérogation à la participation minimale pour la maîtrise d’ouvrage pour les communes rurales.

M. Hussein Bourgi, rapporteur. – Nous le savons tous, les élus locaux rencontrent des difficultés grandissantes pour lancer les projets d’investissement dont leurs administrés ont pourtant cruellement besoin. Cette situation touche particulièrement les communes rurales, dont les budgets sont les plus contraints, alors même que leurs besoins en termes d’équipement, d’aménagement et de réhabilitation ne cessent de croître.

Ce constat s’explique en partie par l’érosion des ressources financières des collectivités locales, mais également par l’existence de règles trop rigides, introduites afin de limiter la pratique des financements croisés, mais qui pénalisent aujourd’hui l’investissement des communes rurales. Il est louable de chercher à éviter les effets d’aubaine, mais cette volonté vient parfois entraver les marges de manœuvre des communes.

La règle de participation financière minimale des collectivités territoriales aux projets d’investissement dont elles assurent la maîtrise d’ouvrage, issue de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, dite « loi RCT », illustre parfaitement cette problématique. En effet, cette règle impose aux collectivités territoriales de participer à hauteur de 20 % minimum aux projets d’investissement qu’elles lancent en qualité de maître d’ouvrage. Ce taux est apprécié au regard de l’ensemble des financements publics – intercommunalité, département, région, État.

Le reste à charge de 20 % apparaît souvent disproportionné pour les communes rurales. Au cours des auditions que j’ai conduites, de nombreux élus ruraux m’ont indiqué devoir différer, voire renoncer à lancer certains projets d’investissement pourtant indispensables en raison de ces restes à charge. À titre d’exemple, le reste à charge pour la restauration d’une église classée ou inscrite aux monuments historiques représente parfois l’équivalent de trois années de budget pour ces communes. Le dilemme est le suivant pour les équipes municipales : soit elles décident de restaurer ce patrimoine multiséculaire remarquable et il faut alors passer sous les fourches caudines de l’architecte des bâtiments de France (ABF) et de la direction régionale des affaires culturelles (Drac), en faisant l’impasse sur tout autre investissement important pendant trois ans ; soit elles délaissent le

patrimoine pour procéder à d'autres investissements, ce qui entraîne des critiques acerbes des administrés, de la presse ou des touristes.

Plusieurs mécanismes de dérogation ont été introduits par le législateur pour permettre une application moins rigide de cette règle.

Certaines dérogations sont appliquées automatiquement : les collectivités ultramarines ne sont ainsi pas tenues de respecter cette règle, pour tenir compte de leurs difficultés budgétaires structurelles.

D'autres sont accordées au cas par cas par le préfet de département. Celui-ci peut, par exemple, accorder des dérogations au taux de participation minimale de 20 % pour la réparation des dégâts provoqués par les calamités publiques, notamment lorsqu'il estime que la participation minimale est disproportionnée au regard de la capacité financière du maître d'ouvrage.

Introduite dans la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique par notre collègue Françoise Gatel, cette possibilité de dérogation est toutefois peu connue, tant des maires et de leurs associations que des préfets. En outre, les demandes de dérogations sont complexes à formuler. Ainsi, en raison de ces difficultés, en 2022, seule une centaine de dérogations ont été octroyées, pour un total de 22 000 projets d'investissement lancés ! J'ai suggéré aux associations de maires de prévoir une communication sur ce sujet.

La proposition de loi présentée par nos collègues Dany Wattebled et Marie-Claude Lermytte, dont je tiens à saluer le travail, vise précisément à répondre à cette problématique en créant une nouvelle dérogation, destinée aux communes rurales.

L'article unique de cette proposition de loi prévoit d'exonérer intégralement les communes rurales de l'obligation de participation minimale du maître d'ouvrage, sur le modèle de l'exonération intégrale et permanente dont bénéficient déjà les collectivités ultramarines.

Les communes concernées par cette dérogation seraient : les communes métropolitaines dont la population n'excède pas 2 000 habitants ; les communes métropolitaines 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 ; et enfin, certaines communes des départements d'outre-mer n'apparaissant pas sur la liste des communes urbaines ultramarines qui figure en annexe du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Je suis bien évidemment favorable à la création de cette dérogation pour les communes rurales, car le besoin est clairement identifié. Je note d'ailleurs que cette proposition de loi répond à une préoccupation exprimée par le Sénat dès l'introduction de cette règle en 2010. Dans son rapport, notre collègue de la commission des finances, Charles Guené, alors rapporteur

pour avis de la loi RCT, se demandait déjà : « Est-il possible d'appliquer aux petites communes rurales les mêmes règles en matière de cofinancement qu'à de vastes communes riches ? »

Je vous proposerai par conséquent de voter ce texte, sous réserve de l'adoption de deux amendements.

Le premier vise à préciser le champ de la dérogation créée à destination des communes rurales.

Il m'est apparu nécessaire, d'abord, de supprimer la référence à un article réglementaire du CGCT, pour inscrire directement dans la loi les communes concernées par cette dérogation. J'ai souhaité centrer cette dérogation uniquement sur les communes de moins de 2 000 habitants, afin de cibler les communes rurales dont les budgets sont les plus contraints et qui ne peuvent, à l'heure actuelle, lancer aucun des investissements pourtant nécessaires.

Je vous proposerai par ailleurs, dans le même amendement, de remplacer 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. Il m'a en effet semblé, à l'issue des auditions que j'ai menées, qu'une participation minimale devait être conservée pour responsabiliser les conseils municipaux sur les choix des investissements à réaliser.

Je vous soumettrai enfin un amendement visant à supprimer le gage financier, prévu par le second alinéa de l'article unique de cette proposition de loi, qui n'apparaissait pas nécessaire.

Ces deux amendements ont été préparés en parfait accord avec les auteurs de la proposition de loi.

En revanche, nous avons une divergence sur un amendement que je vous proposerai en vue de la séance publique. En effet, conformément au *gentleman's agreement* applicable aux espaces réservés aux groupes minoritaires, nous n'adoptons pas, au stade de l'examen du texte de la commission, des amendements qui n'auraient pas recueilli l'aval des auteurs du texte.

Il me semble en effet souhaitable de limiter le champ des projets d'investissement pouvant ouvrir le bénéfice de la dérogation, afin de cibler les projets les plus structurants et d'éviter de subventionner des projets dont l'importance n'est pas certaine ou qui serviraient à la pratique d'une activité récréative ou ludique : des terrains de tennis ou de football, par exemple.

L'objectif est de prévoir que les communes rurales bénéficieront de la dérogation créée pour les projets en matière de rénovation du patrimoine, d'eau et d'assainissement, de rénovation thermique des bâtiments, de ponts et d'ouvrages d'art, de voirie ou encore de protection contre les incendies. En raison des 20 % de reste à charge, de nombreux maires se plaignent par

exemple de ne pouvoir utiliser les subventions du fonds vert, dont ils craignent l'extinction dans les années qui viennent, pour effectuer les travaux de rénovation thermique de l'école ou de la mairie.

Je terminerai en rappelant que, si cette proposition de loi constitue indéniablement un progrès et permettra aux communes rurales de lancer enfin certains projets d'investissement, elle ne suffira pas à elle seule à résoudre l'ensemble des problèmes que rencontrent les élus locaux.

D'autres difficultés freinent l'investissement des collectivités territoriales, à commencer par celle relative au remboursement des avances de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui pose des problèmes récurrents de trésorerie. Les maires que j'ai pu entendre au cours des auditions m'ont ainsi indiqué que ces avances de TVA n'étaient parfois remboursées que l'année suivante, voire l'année $n+2$!

Ces remarques effectuées et au bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter la proposition de loi ainsi amendée.

Mme Muriel Jourda. – Je remercie le rapporteur pour son travail. La proposition de loi revient donc à permettre aux communes de moins de 2 000 habitants d'obtenir 15 % de subventions supplémentaires pour des projets dont nous discuterons du périmètre en séance. Par qui seront payés ces 15 % supplémentaires ? Dans les territoires ruraux, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) jouent un rôle important. Au cours de vos auditions, avez-vous obtenu des informations sur une éventuelle augmentation du volume de ces dotations pour faire face aux demandes ? Sinon, cela revient à déshabiller Pierre pour habiller Paul...

Je ne nie pas la nécessité de fixer un seuil pour la taille des communes concernées. Mais une commune de 2 200 habitants est confrontée aux mêmes difficultés qu'une commune de 2 000 habitants... On risque de retirer des subventions à des communes qui en ont tout autant besoin si les enveloppes de la DETR et la DSIL ne sont pas augmentées.

M. Olivier Bitz. – Merci pour le travail effectué.

La proposition de loi vise à contrer le fait que les dérogations existantes ne sont actuellement pas appliquées. Il faudrait donc une loi pour faire appliquer des dérogations existantes... Est-ce bien utile au moment où l'on parle de production normative excessive et d'inflation législative ?

Notre assemblée a voté à l'unanimité, le 14 décembre dernier, la proposition de loi, transpartisane, portée par Nadège Havet, 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. L'objet de ce texte était de réduire de 20 % à 10 % le reste à charge pour le maître d'ouvrage. Nous nous étions alors tous félicités d'avoir donné la priorité au secteur

scolaire. Le rapporteur Stéphane Sautarel avait évoqué la nécessité de maintenir un taux raisonnable de participation pour éviter le lancement de projets dont les coûts de fonctionnement seraient ensuite difficiles à supporter pour la collectivité. Quelle est la cohérence avec le texte que nous examinons aujourd'hui ?

Sur la question du seuil, je ne suis pas tout à fait d'accord avec la volonté du rapporteur de réserver la dérogation aux seules communes de moins de 2 000 habitants. Ainsi, la commune de Plan-d'Aups-Sainte-Baume, qui compte 2 200 habitants, devait entretenir l'accès au site de la grotte de la Sainte-Baume : elle n'avait absolument pas les moyens de payer les 3 millions d'euros de travaux. Alors sous-préfet de Brignoles, j'ai passé un accord avec la région pour que celle-ci et l'État puissent prendre en charge, à hauteur de 50 % chacun, l'intégralité de cette somme. Cette solution n'aurait pu être mise en œuvre s'il avait fallu prévoir une participation minimale de la commune.

Je suis d'accord avec Muriel Jourda : s'agissant de la DETR et de la DSIL, nous parlons d'enveloppes fermées. Si l'on finance davantage certains projets, ce sera au détriment d'autres. Un gage n'est pas nécessaire en l'absence de dépense nouvelle. Dans le département de l'Orne, ces enveloppes ont été multipliées par trois en dix ans.

Il faut également se poser la question de la délégation de la maîtrise d'ouvrage, car une collectivité qui a du mal à financer un investissement a souvent des difficultés à assurer sa maîtrise d'ouvrage.

M. Jean-Michel Arnaud. – Je remercie également le rapporteur pour le travail qu'il a effectué.

La proposition de loi doit permettre à certaines communes de réaliser certains investissements qu'elles ne peuvent actuellement effectuer. Un grand nombre de dossiers DETR-DSIL ne concerne pas les communes très rurales. Il s'agit de rééquilibrer l'attribution de ces fonds d'État en direction de ces dernières.

Le rapporteur souhaite restreindre les dossiers éligibles à cette aide complémentaire pour éviter des effets d'aubaine et une forme d'irresponsabilité qui pourrait se développer si l'autofinancement était réduit à zéro. Je signale que certaines communes rurales sont riches : dans un souci de préserver le fléchage de ces financements vers les communes rurales qui en ont le plus besoin, il faudrait introduire un élément relatif au potentiel financier.

Mme Nathalie Delattre. – J'ai moi aussi des interrogations sur le seuil. Dans certains départements, comme la Lozère, les communes sont très petites, souvent de quelques dizaines d'habitants : tout le département sera concerné par la dérogation.

Le CGCT prévoit déjà des dérogations, mais les disparités existent. La problématique de l'enveloppe se pose toujours lorsque nous discutons des dérogations en commission DETR-DSIL. On en déshabille certains pour en habiller d'autres !

C'est là le bémol de cette proposition de loi, que j'ai pourtant cosignée. Il faudrait pouvoir développer des mécanismes d'alerte pour faire remonter les demandes de nos territoires.

Je m'interroge sur le seuil d'habitants retenu, mais aussi sur l'abaissement de la participation minimale et ses conséquences sur la DETR et la DSIL. Je constate que vous ne parlez pas du fonds vert, monsieur le rapporteur. Est-il concerné par la dérogation en matière thermique que vous souhaitez intégrer ?

M. Hussein Bourgi, rapporteur. – Bien sûr !

Mme Nathalie Delattre. – À défaut, il faudrait se tourner vers la DETR pour bénéficier de l'intégralité de l'enveloppe.

M. Pierre-Alain Roiron. – Cette proposition de loi touche un sujet profondément ancré dans la gestion des territoires : l'équilibre entre la responsabilisation des collectivités dans leurs projets d'investissement et la nécessité de maîtriser la dépense publique à l'échelle locale.

L'article L. 1110-10 du CGCT impose une contribution minimale de 20 % au total des financements publics pour la réalisation d'un projet. Nous partageons avec les auteurs du texte un constat clair : l'application de ce principe, pour limiter la pratique des financements croisés et encourager une meilleure responsabilité des élus, présente des défis disproportionnés pour nombre de communes rurales. Ces dernières, déjà en proie à des contraintes financières très significatives, se voient ainsi freinées dans leur capacité à mener des projets d'investissement essentiels à leur développement. En ce sens, la proposition de loi est pleinement pertinente.

Cependant, le texte appelle une réflexion plus nuancée quant à ses applications. Ses auteurs justifient l'introduction de cette dérogation par une application insuffisante des dérogations existantes, conduisant à l'arrêt de nombreux projets d'investissement. Cela soulève la question de l'efficacité du cadre législatif actuel en matière de financement des projets locaux : si les dérogations existantes ne sont pas pleinement exploitées, il convient de s'interroger sur les obstacles à leur mise en œuvre et de rechercher des solutions adaptées.

Par ailleurs, l'exonération proposée couvrirait une large part des communes françaises, soit environ 29 000, rendant *de facto* le principe de la participation minimale obsolète. Une telle généralisation pourrait masquer des disparités réelles entre les communes et ainsi ne pas répondre de manière équitable aux défis spécifiques de chacune. La préservation d'une participation minimale à hauteur de 5 % serait la bienvenue.

Enfin, sur le plan formel, le texte renvoie à un décret pour définir l'application de l'exonération. Cette approche, bien que flexible, pourrait entrer en contradiction avec la volonté du législateur en permettant des ajustements réglementaires qui modifient l'esprit de la loi. Il est donc essentiel que la rédaction finale du texte garantisse clarté et stabilité du cadre législatif.

Pour l'ensemble de ces raisons, notre groupe soutiendra cette proposition de loi, convaincu de son importance pour les communes rurales. Nous sommes attentifs aux réserves exprimées et souhaitons que les débats à venir enrichissent et précisent le texte, afin qu'il puisse répondre au mieux aux enjeux de solidarité territoriale et au développement local.

M. Hussein Bourgi, rapporteur. – Il ne faut pas uniquement concentrer notre attention sur les enveloppes de la DETR, de la DSIL et du fonds vert.

Pour exemple, une commune sinistrée a sollicité l'État, la région et le département, lesquels ont procédé à une répartition tripartite du soutien financier. L'État a notifié sa participation le premier, suivi par la région : la commune bénéficiait ainsi de 60 % de soutien financier. En revanche, elle ne pouvait plus recevoir 30 % de participation de la part du département, comme prévu initialement, puisque le total du soutien financier ne peut excéder 80 %. Le département a alors demandé au maire de lui présenter un autre dossier, ce qu'il n'était pas en mesure de faire. La participation du département s'est donc limitée à 20 % et les 10 % perdus ont considérablement affecté le budget de la commune.

La manière dont nous abordons ce sujet ne doit pas nous conduire à raisonner uniquement sur les aides de l'État. N'oublions pas les soutiens que les autres collectivités sont en mesure d'apporter : je pense notamment aux financements de l'Union européenne qui transitent par la région.

On constate une relative stabilité de la DETR et de la DSIL. La rigueur intellectuelle m'oblige à dire que le fonds vert, qui est une création nouvelle, est très largement abondé. Il existe une augmentation substantielle des sommes versées aux collectivités lorsqu'on additionne les aides département par département. Mais les petites communes sont laissées à la porte : elles peinent à émarger sur le fonds vert, car c'est celui sur lequel le préfet a le plus de marges de manœuvre – ce sont souvent les grandes collectivités et celles qui ne sont éligibles ni à la DETR ni à la DSIL qui bénéficient du fonds vert en priorité.

Au travers de cette proposition de loi, et dans la perspective du prochain projet de loi de finances, nous appellerons le Gouvernement à abonder les enveloppes de la DETR et de la DSIL afin qu'elles permettent de répondre aux demandes.

Dans beaucoup de lieux, ce sont les préfets qui, autoritairement, récupèrent les dossiers et les flèchent vers le fonds vert pour alléger la

pression qui pèse sur la DSIL et la DETR. C'est bien d'argent public qu'il s'agit.

Concernant la dérogation introduite par la loi dite « Engagement et proximité » de 2019, celle-ci concerne uniquement les travaux effectués à la suite de calamités naturelles, en l'occurrence des intempéries. Il s'agit de cas très exceptionnels.

Le nombre d'arrêtés portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pris en 2022 est peu élevé par rapport au nombre de communes affectées par les diverses calamités - incendies ou grêle par exemple. Seules 100 dérogations ont été accordées pour toute la France : on ne peut pas s'en satisfaire ! Une trentaine de dérogations concernait des communes urbaines, pour répondre aux émeutes de juin dernier. Pour le reste, on comptait deux dossiers pour des départements et seulement quarante pour des communes rurales.

En conclusion, la dérogation qui a vocation à accompagner les communes affectées par des intempéries et des catastrophes naturelles n'est pas connue, et donc pas suffisamment mise en oeuvre.

La proposition de loi de Nadège Havet concerne toutes les communes. La nôtre concerne uniquement les communes de moins de 2 000 habitants. Ces deux textes ne sont pas contradictoires : notre dispositif est tout simplement plus avantageux pour les communes de moins de 2 000 habitants.

Monsieur Arnaud a fait une proposition pleine de bon sens sur le potentiel financier des communes. En effet, certaines petites communes de moins de 2 000 habitants sont riches grâce à leur physionomie et leurs activités, notamment touristiques, qui peuvent engendrer parfois d'importantes retombées économiques. Nous aurons l'occasion de parfaire ce point d'ici le débat en séance.

S'agissant des seuils, on est toujours confrontés à de cruels dilemmes lorsqu'on doit en fixer. Les représentants du ministère ne se sont pas montrés favorables à cette proposition de loi. Si toutefois elle devait être retenue, ils ont suggéré, au doigt mouillé, de fixer un seuil de 500 habitants.

Je m'en suis surtout remis aux maires des communes du Nord, du Pas-de-Calais, du Loiret, d'Indre-et-Loire et de l'Hérault, entendus au cours des auditions que j'ai menées, qui proposaient de fixer un seuil de 2 000 habitants, comme le souhaitaient les auteurs du texte.

Enfin, je reviendrai sur l'exemple de la grotte qui, typiquement, révèle ce qui reste du pouvoir souverain du préfet. Celui-ci peut, à titre exceptionnel - cela ne peut ni concerner plusieurs dossiers par an ni se produire chaque année -, financer ou cofinancer tel ouvrage ou tel équipement jusqu'à 100 %.

C'est pourquoi la présente proposition de loi laisse la possibilité aux communes, aux départements, aux intercommunalités et aux régions de chercher les financements les plus larges. L'idée est d'éviter de laisser aux communes un reste à charge trop important.

J'ai bien entendu les observations de notre collègue Pierre-Alain Roiron sur les dérogations qui ne sont pas connues.

Notre mission, en tant que parlementaires, consiste à faire de la pédagogie, à porter l'information auprès des maires au moyen de *newsletters*, de rencontres et de participations aux assemblées générales des communes rurales.

C'est en s'adressant aux publics concernés que nous parviendrons à les inciter à activer les dispositifs existants - en espérant qu'elle puisse être votée en séance publique la semaine prochaine.

M. François-Noël Buffet, président. - Avant d'examiner les amendements, il me revient de vous indiquer que le périmètre indicatif de la proposition de loi inclut les dispositions relatives à la participation minimale des collectivités territoriales aux projets d'investissement dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Les amendements COM-1 et COM-2 sont adoptés.

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. BOURGI, rapporteur	1	Précisions relatives au champ de la dérogation au taux de participation minimale à destination des communes rurales	Adopté
M. BOURGI, rapporteur	2	Suppression du gage financier	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 7 février 2024, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 4 (2023-2024) créant une dérogation à la participation minimale pour la maîtrise d'ouvrage pour les communes rurales.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives à la **participation minimale des collectivités territoriales** aux projets d'investissement dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Dany Wattebled et **Mme Marie-Claude Lermytte**, sénateurs du Nord, co-auteurs de la proposition de loi

Mme Françoise Gatel, sénateur d'Ille-et-Vilaine, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Yoann Blais, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique

M. Nicolas Saleille, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'État

Mme Isabelle Dorliat-Pouzet, sous-directrice des compétences et des institutions locales

Mme Marie Cornet, cheffe du bureau des services publics locaux

Table ronde de maires de communes rurales et de présidents d'associations départementales d'élus

M. Philippe Doutremepuich, maire de Causse-de-la-Selle, président de l'association départementale des maires ruraux de l'Hérault

M. Jérôme Field, maire de La Roche-Clermault, président de l'association départementale des maires ruraux d'Indre et Loire

M. Aimé Herduin, maire de Carly, premier vice-président de la communauté de communes de Desvres-Samer

M. Henri Quoniou, maire de Saint-Souplet, membre du bureau de l'association départementale des maires ruraux du Nord

M. Frédéric Roig, maire de Pégairolles-de-l'Escalette, président de l'association des maires du département de l'Hérault

Mme Valérie Rouveïrol, maire de Romiguières

M. Félicien Vénot, maire de Roqueredonde

Association des maires ruraux de France (AMRF)

M. Bertrand Hauchecorne, maire de Mareau-Aux-Prés, conseiller finances

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Assemblée des départements de France (ADF)

Petites cités de caractère de France

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp123-004.html>

