

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION
Direction générale des collectivités locales

Paris, le **5 AVR. 2012**

**Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales
et de l'immigration**

à

Messieurs les préfets de région,

Mesdames et messieurs les préfets de département

CIRCULAIRE NOR IOCB1203166C relative aux articles 73 et 76 de la loi n°2010-1563 de réforme des collectivités territoriales concernant les interventions financières des collectivités territoriales et de leurs groupements.

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a introduit à travers ses articles 73 et 76 des dispositions nouvelles dans le code général des collectivités territoriales visant à encadrer les interventions financières des collectivités locales dans le but de limiter la pratique des financements croisés, de mieux responsabiliser les collectivités initiatrices de projets d'investissement et de contribuer à la maîtrise de la dépense publique locale. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

La présente circulaire a pour objet d'explicitier la notion de participation minimale du maître d'ouvrage ainsi que l'articulation entre l'exercice des compétences et les interventions financières.

Sans préjudice de ces nouvelles règles, les dispositions du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement continuent à s'appliquer, si bien que certains projets devront être conformes à ces deux régimes. Un décret en Conseil d'Etat devrait prochainement toiletter les dispositions réglementaires qui pourraient être contraires à ces nouvelles règles. En attendant, les dispositions de la loi priment sur celles éventuellement contraires des décrets.

1. La participation minimale du maître d'ouvrage est une nouvelle exigence législative et s'apprécie au regard des financements apportés au projet par des personnes publiques

a. Une exigence législative assortie de dérogations limitées

Le premier alinéa du III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales dispose que « *toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet* ».

Cette obligation d'un financement minimal du maître d'ouvrage s'applique aux seules dépenses d'investissement.

En vertu de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, « *forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, les pôles métropolitains, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales.* »

Il ressort de ces dispositions que le III de l'article L. 1111-10 précité n'est notamment pas applicable aux syndicats mixtes constitués sous une forme dite « ouverte élargie » au sens de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire regroupant des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et d'autres personnes morales de droit public telles que, par exemple, des organismes consulaires. De même, sont exclus de l'obligation de participation minimale du maître d'ouvrage les établissements publics locaux qui ne constituent pas des groupements de collectivités territoriales tels que par exemple les offices publics d'habitat ou les centres communaux d'action sociale.

S'agissant de certains groupements de collectivités territoriales constitués de par la loi sous forme de syndicat mixte tels que les parcs naturels régionaux qui bénéficient de contributions de ses membres mais ne disposent pas de ressources propres, « *les concours financiers des membres d'un syndicat mixte au budget du syndicat, qu'il s'agisse d'une cotisation annuelle, d'une contribution exceptionnelle ou encore d'une subvention d'investissement, sont pris en compte dans le calcul de la participation minimale du syndicat mixte au financement des opérations d'investissement relevant de son domaine de compétence et dont il est maître d'ouvrage* » ainsi que l'a indiqué la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement en réponse à une question de M. Daniel REINER, sénateur, au cours de la séance du 20 décembre 2011.

Le quantum de cette participation minimale est fixé à 20 % des financements apportés par les personnes publiques, sous la réserve de trois types de dérogations :

- Une dérogation générale pour les opérations menées dans le cadre de l'article 9 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;
- Des dérogations sur décision préfectorale :
 - o pour les projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés au titre du code du patrimoine ;
 - o pour les projets d'investissements destinés à réparer les dégâts causés par les calamités publiques, au vu de l'importance des dégâts et de la capacité financière des collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales.
- Une dérogation spécifique à la Corse introduite par la loi n°2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 : le quantum de la participation minimale est ramenée à 10 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques au projet 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 qui sont réalisés par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de Corse ou par les communes membres d'un tel établissement lorsque les projets n'entrent pas dans le champ de compétence communautaire ».

Dans le cadre de ces dérogations, la participation de la collectivité maître d'ouvrage pourra donc s'établir en deçà de 20 % des financements apportés par les personnes publiques. En revanche, la rédaction du premier alinéa du III de l'article L. 1111-10 précité s'oppose à ce qu'un projet d'investissement soit subventionné à 100%, la collectivité maître d'ouvrage devant désormais en toute hypothèse assurer une participation minimale qui ne saurait être nulle.

En outre, la dérogation prévue au IV de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales pour les opérations inscrites dans un contrat de projet Etat-région ou menées sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat et de ses établissements publics n'est pas applicable à la règle de participation minimale et ne concerne que le seul encadrement des interventions financières des régions et des départements. En effet, la règle de participation minimale s'applique aux collectivités territoriales agissant en tant que « *maître d'ouvrage* » tandis que le IV précité vise à assouplir les conditions de cofinancement de certains projets par les régions et les départements.

Enfin, les dépenses afférentes aux études menées en vue de la réalisation d'un investissement constituent des dépenses d'investissement et peuvent donc être prises en compte pour le calcul de la participation minimale. En revanche, les frais relatifs aux études générales, qui ne sont pas menées en vue de la réalisation d'un investissement, constituent des charges de fonctionnement et n'entrent donc pas dans le champ d'application des dispositions de l'article L. 1111-10 précité.

Vous trouverez en annexe n°1 la méthode de calcul du quantum de 20 % de participation minimale ainsi que, à titre d'illustration, des exemples de plan de financement d'opérations d'investissement.

b. La condition relative au financement par des personnes publiques

Le calcul de la participation du maître d'ouvrage ne s'apprécie qu'au regard des financements apportés par les seules personnes publiques. Ainsi, ces dispositions permettent à une collectivité maître d'ouvrage de bénéficier pleinement, toutes choses égales par ailleurs, de deux types de financement :

- financements purement privés (mécénat par exemple) ;
- financements apportés par des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public, tels que par exemple les caisses d'allocations familiales.

Dans l'hypothèse où aucune autre personne publique n'apporterait de financement à un projet d'investissement mené sous maîtrise d'ouvrage d'une collectivité territoriale, cette dernière serait simplement tenue d'assurer une participation minimale d'un montant de son choix, la totalité du reliquat pouvant être pris en charge par des personnes privées. En effet, étant la seule personne publique à participer au financement, elle remplit par définition la condition de participation minimale.

Vous trouverez en annexe n° 2 une liste indicative et non exhaustive des principales entités publiques ou privées susceptibles de cofinancer des opérations d'investissements.

Enfin, ces nouvelles règles n'écartent pas l'application des dispositions du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux projets d'investissement soutenus par des subventions de l'Etat. En particulier conformément au 4^{ème} alinéa de l'article 10, le montant de la subvention de l'Etat ne peut avoir pour effet de porter le montant des aides publiques directes

à plus de 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable engagée par le demandeur. Ainsi, certains projets d'investissement devront être conformes à ces deux régimes.

2. Les interventions financières des collectivités locales relèvent de régimes différents selon qu'elles se situent dans le cadre de leurs compétences ou hors de ce cadre

a. Les collectivités territoriales et leurs groupements restent libres des interventions financières décidées dans le cadre de leurs compétences

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent exercer leurs compétences selon deux types de modalités :

- en adoptant des actes juridiques de mise en œuvre de la compétence et / ou en assumant la maîtrise d'ouvrage d'opérations s'inscrivant dans le champ de cette compétence ;
- en allouant des subventions à des entités dont l'activité se situe dans le champ de cette compétence.

Le législateur, à travers la loi de réforme des collectivités territoriales, n'a pas souhaité encadrer les modalités des interventions financières des collectivités territoriales dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues par la loi, sous réserve de l'application des dispositions du III de l'article L. 1111-10 précité relatives à la participation minimale du maître d'ouvrage (cf. *supra*) et de l'article L. 1611-8 du code général des collectivités territoriales relatives à l'interdiction du cumul de subventions (cf. *infra*).

Ainsi, en deuxième lecture au Sénat, le Gouvernement avait notamment précisé qu'être titulaire d'une compétence consistait, pour une collectivité territoriale en la capacité « *d'initier un projet, d'en assurer la maîtrise d'ouvrage, de déterminer librement les modalités de sa réalisation et d'en contrôler l'avancement* ». Au nombre des modalités de réalisation d'un projet peut figurer l'attribution de subventions.

Vous trouverez en annexe n°3 un tableau récapitulatif des capacités d'intervention financière des départements et des régions.

b. Le dispositif d'encadrement prévu aux I et II de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales s'applique aux interventions financières des collectivités territoriales et de leurs groupements hors de leurs compétences

Le dispositif d'encadrement prévu aux I et II de l'article L. 1111-10 autorise, dans certaines conditions, les collectivités locales les départements et les régions à apporter leur concours financier dans des domaines hors de leurs compétences.

Dès lors qu'elles interviennent hors du champ de leurs compétences, les interventions financières des collectivités territoriales peuvent être davantage encadrées par le législateur dans la mesure où, par définition, il n'y aurait plus entrave au libre exercice des compétences.

C'est dans ce cadre que doivent être lus les I et II de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales. Aux termes de ces dispositions, les capacités des départements et des régions de contribuer, en dehors de leurs compétences, au financement des opérations menées sous maîtrise d'ouvrage d'autres entités est encadrée.

Le principe est que les départements ne peuvent en effet allouer des subventions dans le cadre d'opérations d'investissement qu'aux seuls communes et groupements de communes. De

même, les régions ne peuvent contribuer qu'au financement des opérations d'intérêt régional menées sous maîtrise d'ouvrage des départements, des communes et de leurs groupements et des groupements d'intérêt public.

L'article L. 1111-10 précité fixe une dérogation à cette interdiction en son IV. Il ressort en effet de cette disposition que « les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet Etat-région et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou de ses établissements publics. ». Cette dérogation permet donc aux départements et aux régions, dans le cadre précis des contrats de projet Etat-région, d'attribuer des subventions à tout maître d'ouvrage.

En dehors de ces dispositions, l'article L. 1111-10 exclut donc la possibilité pour les départements et les régions de contribuer au financement d'opérations menées sous maîtrise d'ouvrage d'autres entités que celles explicitement citées en ses I et II, telles que notamment les associations, dès lors que la contribution envisagée ne s'inscrit pas dans l'exercice d'une compétence dont ils disposent.

Vous ferez application de ces nouvelles règles non seulement dans le cadre du contrôle de légalité des délibérations concernées des collectivités locales, mais également lors de l'instruction des dossiers de demande de subvention de l'Etat ou des fonds européens.

Votre contrôle sera d'autant plus important qu'un comptable public, à supposer même qu'il dispose de toutes les informations détaillant les différents cofinancements dont bénéficie un organisme public maître d'ouvrage, n'a pas la faculté juridique de suspendre le paiement d'une contribution financière d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses groupements au seul motif du non respect de la réglementation commentée par la présente circulaire. En effet, la loi lui interdit d'opérer un tel contrôle de légalité (article L.1617-2 du code général des collectivités territoriales ; Conseil d'Etat, Balme, 5 février 1971, req. n°71173 ¹).

Vous voudrez bien me faire part des éventuelles difficultés d'application que vous rencontreriez.

Mes services (direction générale des collectivités locales, sous-direction des compétences et des institutions locales) se tiennent à votre disposition pour tout élément complémentaire que vous pourriez solliciter.

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des
collectivités territoriales et de l'immigration
Pour le ministre et par délégation :
Le directeur général des collectivités locales



Eric JALON

¹ Voir aussi Conseil d'Etat, 30 juillet 2003, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie contre M. Marty, req. n° 232430 : « Si, pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent exercer leur contrôle sur l'exactitude des calculs de liquidation et sur la production des justifications, ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de la légalité des décisions administratives ; que la question de savoir si un département peut prendre à sa charge une dépense au titre des compétences qui sont les siennes est une question de légalité qui ne relève pas du contrôle que doit exercer le comptable en vue du paiement ».

Annexe 1 : Mode de calcul relatif à la condition de participation minimale de 20% de la collectivité territoriale en tant que maître d'ouvrage (article L. 1111-10 III 2^{ème} alinéa du code général des collectivités territoriales)

I-I-Droit commun :

La participation minimale de la collectivité territoriale « maître d'ouvrage » (PM) doit être au minimum de 20% du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet (FAPP). Les montants envisagés sont des montants hors taxe.

Soit la formule de calcul suivante :

$$PM \geq 20\% \times FAPP$$

I-I-B-Exemples :

Domaine petite enfance/Construction d'une crèche (20 places)

Coût total de l'opération : 1 399 240 €

Maître d'ouvrage : Commune

Financements apportés par des personnes privées :

- Caisse des Allocations Familiales : 265 500 €

Total des financements apportés par des personnes publiques (FAPP) : 1 133 740 €

- Conseil régional /ADEME : 40 000 € (3.5%)

- Etat/Dotation d'équipement des territoires ruraux : 33 740 € (3%)

- Conseil général : 100 000 € (8.8%)

- Commune « Maître d'ouvrage » : 960 760 € (84.7%)

Vérification de la règle de participation minimale du maître d'ouvrage :

La participation minimale de la commune doit être supérieure ou égale à 20% du total des financements apportés par des personnes publiques, soit $1\,133\,740 \text{ (FAPP)} \times 20/100 = 226\,748\text{€}$ (PM).

Conclusion : en l'espèce, la participation de la commune « maître d'ouvrage » étant de 960 760 €, la condition de participation minimale est remplie.

Domaine culturel : Valorisation d'un château / Coût total de l'opération : 2 400 000 €

Maître d'ouvrage : Commune

Financements apportés par des personnes privées : 200 000 €

Association locale : 50 000 €

Mécènes locaux : 150 000 €

Financements apportés par des personnes publiques (FAPP) : 2 200 000 €

Conseil général : 500 000 € (22.8%)

Conseil régional : 530 000 € (24%)

Etat : 230 000 € (10.4%)

Union européenne : 500 000 € (22.8%)

Commune maître d'ouvrage : 440 000 € (20%)

Vérification de la règle de participation minimale du maître d'ouvrage

La participation minimale de la commune doit être supérieure ou égale à 20% du total des financements apportés par les personnes publiques, soit $2\,200\,000 \text{ (FAPP)} \times 20/100 = 440\,000$ (PM).

Conclusion : en l'espèce, la participation de la commune « maître d'ouvrage » étant de 440 000 €, la condition de participation minimale est remplie. A noter également que ce plan de financement est conforme au décret du 16 décembre 1999 puisque la participation de l'Etat ne conduit pas à porter le total des aides publiques à plus de 80 % de la dépense subventionnable.

Aménagement pastoral/ valorisation massif / Coût total de l'opération : 55 000 €

Maître d'ouvrage : Commune

Financements apportés par des personnes publiques (FAPP) : 55 000 €

Conseil général : 20 000 € (36.3%)

Etat : 10 000 € (18.2%)

Union européenne : 10 000 € (18.2%)

Commune maître d'ouvrage : 15 000 € (27.3%)

Vérification de la règle de participation minimale du maître d'ouvrage

La participation minimale de la commune doit être supérieure ou égale à 20% du total des financements apportés par les personnes publiques, soit : $55\,000 \text{ (FAPP)} \times 20/100 = 11\,000$ €.

Conclusion : en l'espèce, la participation de la commune « maître d'ouvrage » étant de 15 000 €, la condition de participation minimale est remplie.

Réhabilitation du rez-de-chaussée de la mairie et accessibilité aux personnes handicapées (hors mobilier) / Coût total de l'opération : 136 158 €

Maître d'ouvrage : Commune

Total des financements apportés par des personnes publiques (FAPP) : 136 158€

Conseil général : 35 401 € (26%)

Etat /Dotation d'équipement des territoires ruraux : 40 847 € (30%)

Etat/Réserve parlementaire : 12 254 € (9%)

Commune maître d'ouvrage : 47 656 € (35%)

Vérification de la règle de participation minimale du maître d'ouvrage

La participation minimale de la commune doit être supérieure ou égale à 20% du total des financements apportés par les personnes publiques, soit : $136\,158 \times 20/100 = 27\,231,6$ € (PM).

Conclusion : en l'espèce, la participation de la commune « maître d'ouvrage » étant de 47 656 €, la condition de participation minimale est remplie.

Confortement de berges /Coût total de l'opération : 1 809 448 €

Maître d'ouvrage : Commune

Total des financements apportés par des personnes publiques (FAPP) : 1 809 448 €

Etat/ FNADT : 1 073 000 € (59.4%)

Etat/Réserve parlementaire : 200 000 € (11%)

Conseil général : 100 000 € (5.5%)

Conseil régional : 300 000 € (16.6%)

Commune maître d'ouvrage : 135 648 € (7.5%)

Vérification de la règle de participation minimale du maître d'ouvrage

La participation minimale de la commune doit être supérieure ou égale à 20% du total des financements apportés par les personnes publiques, soit : $1\,809\,448 \times 20/100 = 361\,889$ € (PM).

Conclusion : en l'espèce, la participation de la commune « maître d'ouvrage » étant de 135 648€, par conséquent inférieure à 361 889 €, la condition de participation minimale n'est pas respectée.

Réfection de l'éclairage d'un stade dans le cadre d'une convention ANRU / Coût total de l'opération : 552 302 €

Maître d'ouvrage : Commune

Total des financements apportés par des personnes publiques (FAPP) : 552 301 €

ANRU : 189 427 € (34.3%)

Fonds européens : 175 707 € (31.8%)

Conseil général : 145 000 € (26.2%)

Commune maître d'ouvrage : 42 167 € (7.7%)

En l'espèce, la participation de la commune maître d'ouvrage s'établit en deçà du quantum de 20 % (7.7%). Néanmoins, dans la mesure où l'opération est menée dans le cadre d'une convention ANRU (application de l'article 9 de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine), le plan de financement est valide.

Restructuration d'un gymnase dans le cadre d'une convention ANRU / Coût total de l'opération : 6 520 696 €

Maître d'ouvrage : Commune

Total des financements apportés par des personnes publiques (FAPP) : 6 520 696 €

ANRU : 4 605 230 € (70.6%)

Conseil général : 639 798 € (9.9%)

Commune maître d'ouvrage : 1 075 670 € (16.5%)

En l'espèce, la participation de la commune maître d'ouvrage s'établit en deçà du quantum de 20 % (16.5%). Néanmoins, dans la mesure où l'opération est menée dans le cadre d'une convention ANRU (application de l'article 9 de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine), le plan de financement est valide.

Aménagement d'un parking dans le cadre d'une convention ANRU / Coût total de l'opération : 11 835 €

Maître d'ouvrage : Commune

Total des financements apportés par des personnes publiques (FAPP) : 11 835 €

ANRU : 9 468 € (80%)

Conseil régional : 1 775 € (15%)

Commune maître d'ouvrage : 592 € (5%)

En l'espèce, la participation de la commune maître d'ouvrage s'établit en deçà du quantum de 20 % (5%). Néanmoins, dans la mesure où l'opération est menée dans le cadre d'une convention ANRU (application de l'article 9 de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine), le plan de financement est valide.

Annexe 2 : Classification des personnes publiques/ personnes privées (Liste indicative et non exhaustive)

Organisme	Public	Privé
ADEME	X	
Association de formation professionnelle des adultes		X
Caisses d'allocation familiales		X
Caisse nationale des allocations familiales	X	
Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie	X	
Centre national pour le développement du sport	X	
Groupement d'Intérêt Public	X	
Mutualité sociale agricole		X
Société publique locale		X
Société d'économie mixte locale		X
Union européenne (fonds divers)	X	
Caisse des dépôts et des consignations	X	
Fédérations sportives		X

Annexe 3 : Capacités d'intervention financière des départements et des régions

Capacités d'intervention financière des départements et des régions
 (les tableaux ne rendent pas compte de l'éventuelle application de l'interdiction de cumul de subventions - article L. 1611-8 du code général des collectivités territoriales)

Interventions financières dans le cadre des compétences										
	Région	Département	Commune	EPCI	Autre groupement de collectivités territoriales	Syndicat mixte ouvert	Etat / Etablissement public de l'Etat	Autre établissement public	GIP	Association
Région		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Département	X		X	X	X	X	X	X	X	X

Interventions financières hors du cadre des compétences										
	Région	Département	Commune	EPCI	Autre groupement de collectivités territoriales	Syndicat mixte ouvert	Etat / Etablissement public de l'Etat	Autre établissement public	GIP	Association
Région		X*	X*	X*			X		X*	
Département			X	X			X			

* sous réserve de l'existence d'un intérêt régional
 NB : en vertu de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, peuvent être subventionnées toutes les opérations inscrites dans les CPER