

Réforme territoriale

Le régime juridique des financements croisés

Les interventions financières cumulées de plusieurs personnes publiques sur une même opération publique sont critiquées, mais souvent reconnues comme nécessaires ou inévitables. La loi du 16 décembre 2010 modifie le régime des financements croisés mais ne supprime pas la possibilité, pour une collectivité territoriale, d'apporter son aide à autre personne publique.

L'AUTEUR



SOLENE DAUCÉ,
avocat,
cabinet Seban
et associés

Les « financements croisés », c'est-à-dire l'intervention financière cumulée de plusieurs personnes publiques sur une même opération publique, sont à la fois critiqués et reconnus comme nécessaires. Accusés d'être une source d'accroissement des dépenses publiques, de lenteur administrative et de dilution des responsabilités compte tenu de la multiplicité des intervenants, ils sont également considérés comme un mécanisme indispensable à la réalisation de certains projets. C'est la raison pour laquelle les auteurs de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ont entendu modifier le dispositif sans supprimer définitivement la possibilité, pour une collectivité territoriale, d'apporter son aide à une autre personne publique. Cette modification était en outre annoncée par des rapports antérieurs et, notamment, celui élaboré par la commission Balladur, lequel, parmi ses 20 propositions, invitait à spécialiser les compétences des départements et des régions, en cantonnant leurs interventions aux domaines de compétence que la loi leur attribue, « de manière à limiter les excès des financements croisés » (1).

1. Règles d'application immédiate ou à compter du 1^{er} janvier 2012

A. Limitation des financements pour certaines opérations

L'article 73 de la loi du 16 décembre 2010, très critiqué par les collectivités, vise à faire disparaître ce que l'on a coutume d'appeler la « clause générale de compétence » des départements et des régions. En d'autres termes, ces collectivités territoriales ne seront plus autorisées à intervenir, à compter du 1^{er} janvier 2015, que dans « les domaines de compétence que la loi [leur] attribue », avec toutefois quelques aménagements.

En effet, au-delà des compétences qui leur sont exclusivement dévolues, les départements et régions pourront intervenir dans des domaines de compétences dits « partagés ».

Le tourisme, la culture et le sport étant reconnus comme tels par la loi (2).

En outre, si un département ou une région ne sera pas autorisé(e) à intervenir dans une matière exclusivement attribuée à une autre collectivité territoriale, il [elle] pourra en revanche se saisir, par délibération spécialement motivée, de tout objet d'intérêt départemental [régional] pour lequel la loi n'aura donné compétence à aucune autre personne publique.

La modification des textes aurait pu en rester là, ainsi que le préconisait le rapport Balladur. On aurait pu considérer que, en limitant les possibilités d'intervention des départements et des régions à leurs seules compétences exclusives, partagées ou non confiées à une autre collectivité, leurs interventions financières s'en trouveraient mécaniquement limitées à ces domaines. Comment, en effet, justifier de l'inscription au budget d'une collectivité d'une dépense dans un domaine dans lequel la loi ne lui donne pas compétence ? Tel n'a toutefois pas été le choix du législateur, qui a distingué entre compétence d'une collectivité, d'une part, et habilitation à intervenir financièrement, d'autre part, cette distinction entre compétence et financement étant d'ailleurs affirmée lors des débats parlementaires (3).

Par conséquent, l'article 76 de la loi du 16 décembre, applicable à compter du 1^{er} janvier 2012 – soit avant même la mise en œuvre du dispositif sus-énoncé applicable en 2015 – fixe les conditions d'intervention financière des départements et des régions, en les autorisant, sous certaines conditions, à financer des opérations engagées par d'autres personnes publiques locales en créant un article L. 1111-10 au sein du CGCT. La formulation retenue aux I et II de cet article appelle trois types de remarques, qui concernent toutes la différence de rédaction choisie pour les départements, d'une part, et les régions, d'autre part.

• Mesures susceptibles d'être financées

En premier lieu, s'agissant des mesures susceptibles d'être financées, on relève que l'alinéa consacré aux départements parle d'opérations sous maîtrise d'ouvrage quand l'alinéa relatif aux régions ne parle que de « opérations », sans plus faire référence à la notion de maîtrise d'ouvrage. La ques-

tion du champ d'application de la règle est donc posée. Bien que cela ne soit pas très explicite, il semble ressortir des débats que le législateur a entendu, par l'article L. 1111-10 dans son ensemble, réglementer le financement d'opérations d'investissement, cette notion d'investissement n'apparaissant toutefois expressément que dans le III de l'article. Au demeurant, ce texte n'aborde pas la question des domaines de compétence dans lesquels les départements et régions sont susceptibles d'apporter leur soutien: par conséquent, le champ d'application du texte varie selon qu'on le rattache (et donc qu'on le limite) à l'article 73 précité, qui supprime la clause générale de compétence, ou qu'on le lit indépendamment. La parfaite orthodoxie conduirait à exclure les interventions financières dans les domaines de compétence confiés expressément à une autre collectivité mais tel ne semble pas être la volonté des auteurs du texte qui, on le rappelle, ont entendu distinguer financement et compétence.

● Collectivités visées

En deuxième lieu, ces premiers alinéas de l'article L. 1111-10 limitent les interventions financières, s'agissant des départements, aux seules opérations des «communes et de leurs groupements». Il ne vise donc pas, semble-t-il, les groupements de collectivités mais uniquement les groupements de communes. En d'autres termes, une interprétation littérale du texte conduit à exclure les syndicats mixtes, à tout le moins ouverts, du dispositif. S'agissant des régions, les interventions sont autorisées pour des opérations «des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que des groupements d'intérêt public».

La notion de «communes et de leurs groupements» interroge encore: s'agit-il des groupements de communes uniquement ou plus largement des groupements des départements et des communes? La simple lecture du texte conduit à privilégier la première solution. En outre, la formulation ici retenue, parce qu'elle diffère de celle prévue pour les départements, conduit, a contrario, à exclure le financement par les conseils généraux des projets des régions (à minima les projets d'investissement, sous maîtrise d'ouvrage régionale) ainsi que ceux des GIP. De même, faute d'être mentionnés, les établissements publics de coopération culturelle ne semblent pas pouvoir être destinataires d'aides financières sur le fondement de ces textes.

● Les opérations d'intérêt régional

En troisième lieu, ces I et II de l'article L. 1111-10 font une dernière distinction entre départements et régions, en limitant l'intervention de ces dernières aux «opérations d'intérêt régional». Le texte initial parlait d'opérations «d'envergure» régionale et semblait intégrer une dimension géographique à l'intervention des régions. En revenant à la formulation plus classique d'«intérêt régional», on peut toutefois s'interroger sur la portée de la distinction entre département et région. En effet, avant même la suppression de la clause générale de compétence, l'intervention du département comme de la région a toujours été limitée par l'existence d'un intérêt local (départemental ou régional). Dès lors, le fait de ne pas mentionner pour les départements que l'opération fi-

nancée doit être d'intérêt départemental aura-t-il une portée réelle? Il est en tout cas permis de s'interroger sur ce point et il n'est pas exclu que le juge, conduit à contrôler le financement par un département d'une opération sous maîtrise d'ouvrage communale ou supra-communale, s'assure de l'intérêt, pour le département, d'une telle intervention. Au regard de ces éléments, une clarification serait bienvenue, d'autant plus que l'on peut raisonnablement penser que le législateur n'a pas sciemment intégré toutes ces différences de terminologie.

● La règle des «20%»

Au-delà de la reconnaissance de cette possibilité d'intervention financière des départements et des régions, l'article L. 1111-10, dans son III cette fois, fixe un principe de financement minimal des «opérations» – ou projets, car le texte varie dans sa dénomination – d'investissement par le maître d'ouvrage lui-même. Ainsi prévoit-il que toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités (4) doit, par principe, participer à une hauteur minimale de 20% du montant total des financements apportés par les personnes publiques (5).

Cette règle des 20% comporte toutefois quatre dérogations; les deux premières sont soumises à l'accord du préfet et concernent:

- les projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés au titre du Code du patrimoine d'une part;

- les projets destinés à réparer les dégâts causés par les calamités publiques d'autre part, des événements récents tels que les inondations de communes littorales ayant sensibilisé le législateur sur ces questions; dans cette hypothèse, l'au-

torisation du représentant de l'Etat de déroger à la règle des 20% est accordée «au vu de l'importance des dégâts et de la capacité financière des collectivités territoriales ou groupements de collectivités intéressés». En outre, les investissements engagés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine ne sont pas soumis à la règle de la participation minimale de l'article L. 111-10, conformément aux dispositions de l'article 9 de la loi n°2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (6).

À NOTER

 Le législateur a distingué entre «compétence» d'une collectivité et «habilitation à intervenir financièrement», d'autre part.

La quatrième hypothèse de dérogation est beaucoup plus large puisqu'elle concerne «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» (CGCT, art. L. 1111-10 IV). Ce faisant, le législateur, et c'est là la principale critique formulée par les commentateurs du texte, a réservé à l'Etat la possibilité de solliciter les collectivités pour ses propres projets. La formule est au demeurant quelque peu redondante dès lors que le III de l'article L. 1111-10 qui fixe la règle de la participation minimale, évoque uniquement les collectivités territoriales et leurs groupements maîtres d'ouvrage, et non l'Etat ou ses établissements publics, excluant donc d'ores et déjà (●●)

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JO du 17 décembre 2010.
- Art. L. 1111-10 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Le rapport « de Peretti »

Jean-Jacques de Peretti, maire de Sarlat, a été missionné pour réfléchir aux conditions précises d'élaboration des schémas régionaux et proposer deux ou trois modèles de schéma type d'organisation de répartition, par compétences, des interventions financières des départements et des régions. Les premières conclusions de cette mission devaient être remises le 15 mars 2011, la présentation en a été reportée.

(•••) ces derniers. Cette dérogation, dès lors qu'elle inclut les projets mentionnés dans les contrats de projet Etat-région, peut conduire à fausser assez largement la règle, les collectivités pouvant être tentées de faire intégrer des projets au sein de ce contrat Etat-région afin de s'extraire de la règle de la participation minimale.

B. Obligation d'information

L'article 78 de la loi de réforme des collectivités territoriales intègre une nouvelle obligation au sein des règles relatives à l'adoption du budget et au règlement des comptes des départements et des régions (7). Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2012, devra être annexé au compte administratif de ces collectivités un « état récapitulatif des subventions attribuées au profit de chaque commune au cours de l'exercice », précisant, pour chaque commune, la liste et l'objet des subventions, leur montant total et le rapport entre ce montant et la population de la commune.

● Champs d'application de l'obligation

Ces règles ont un champ d'application à la fois plus large et plus restreint que l'article L. 1111-10 précité. Plus large d'abord, car l'obligation d'information ne se limite pas aux financements apportés à des projets d'investissement mais à toute subvention accordée par un département ou une région. L'emploi d'une telle notion conduit naturellement à intégrer les aides financières accordées aux projets de fonctionnement, voire même à dépasser les seules aides financières en y ajoutant les subventions « en nature » (mise à disposition gratuite de biens du domaine public par exemple). Plus restreint ensuite, car elles ne visent que les seules subventions accordées aux communes et non pas à leurs groupements. Cette limitation est quelque peu surprenante dès lors que la loi du 16 décembre 2010 vise par ailleurs à l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale, de sorte que de plus en plus d'aides des départements et des régions devraient être adressées aux établissements publics de coopération intercommunale.

● Dispositif transitoire

Pour être complet, on mentionnera une dernière disposition, applicable en matière de subventions des départements et des régions et déjà en vigueur. Par son article 77, la loi de réforme des collectivités territoriales a créé un article L. 1611-8 au sein du CGCT, dont seul le premier alinéa a vocation à être mis en œuvre dès à présent. Cet alinéa impose aux départements et aux régions, attribuant une subvention d'investissement ou de fonctionnement à un « projet décidé ou subventionné par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales », d'annexer à la délibération procédant à cette attribution un état récapitulatif de l'ensemble des subventions attribuées à ce même projet par les collectivités territoriales.

Le dispositif vise à s'assurer du respect des nouvelles règles applicables en matière de financements croisés, c'est-à-dire celle, le cas échéant, de la participation minimale du maître d'ouvrage, précédemment exposée, mais aussi et surtout celles relatives au cumul de subventions posées aux ali-

nées suivants de l'article L. 1611-8, qui n'ont, pour leur part, vocation à s'appliquer qu'en 2015.

2. Interdiction du cumul en janvier 2015

L'article L. 1111-9 du CGCT, intégré dans le Code par l'article 75 de la loi du 16 décembre 2010, instaure la possibilité, pour le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux des départements de la région, d'élaborer conjointement, dans les six mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux, soit en principe en septembre 2014, un « projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services ».

Le contenu de ce projet est prévu par ce même article L. 1111-9: il doit fixer les délégations de compétences de la région aux départements et des départements à la région, l'organisation des interventions financières respectives de la région et des départements en matière d'investissement et de fonctionnement des projets décidés ou subventionnés par une collectivité territoriale, ou un groupement de collectivités territoriales, ainsi que les conditions d'organisation et de mutualisation des services. Il doit, en outre, porter au minimum sur la liste des compétences énumérées par le Code (développement économique, formation professionnelle, construction, équipement et entretien des collèges et des lycées, transports, infrastructures, voiries et réseaux, aménagement des territoires ruraux et actions environnementales) et peut, plus largement, concerner toute compétence exclusive ou partagée de la région et des départements. Si l'élaboration de ce schéma ne constitue, à lire le texte, qu'une faculté et non une obligation, sa combinaison avec le deuxième alinéa de l'article L. 1611-8 précité peut néanmoins contraindre les départements et régions à l'élaborer, sauf à vouloir limiter leurs interventions financières. En effet, cet article L. 1611-8 al. 2 interdit, à compter du

À NOTER

 **A compter du 1^{er} janvier 2012, devra être annexé au compte administratif des régions et départements un « état récapitulatif des subventions attribuées au profit de chaque commune au cours de l'exercice ».**

1^{er} janvier 2015, le cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et une région sur un même projet si le schéma d'organisation des compétences précité n'a pas été adopté. Le contrôle du respect de cette prohibition pourra être assuré par l'examen de la délibération départementale ou régionale accordant la subvention puisque, ainsi que cela a été précédemment exposé, les départements et régions doivent désormais, en annexe de cette délibération, produire un état récapitulatif de l'ensemble des aides accordées sur un même projet. Il est même précisé que cette délibération d'attribution sera nulle si l'état récapitulatif annexé prévoit un cumul de subventions contraire aux règles de l'article L. 1611-8. Ce principe d'interdiction de cumul des subventions à compter de 2015, en cas d'absence de schéma, comprend toutefois trois dérogations, les deux premières étant

directement intégrées dans l'article L. 1611-8, la troisième demeurant dans le corps de la loi du 16 décembre 2010.

● Première dérogation

L'interdiction n'est pas applicable aux communes dont la population est inférieure à 3500 habitants ni aux EPCI à fiscalité propre dont la population est inférieure à 50000 habitants (en pratique essentiellement des communautés de communes, éventuellement des communautés d'agglomération). Cette exception a naturellement vocation à s'appliquer aux collectivités à caractère rural, le critère de population ayant été préféré à un critère de richesse.

● Deuxième dérogation

L'interdiction ne concerne pas les subventions de fonctionnement accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme. Il reviendra au juge, le cas échéant, de délimiter les contours de ces compétences sur lesquels on peut d'ores et déjà s'interroger, ainsi que l'a fait le sénateur Lefèvre dans son rapport du 7 février 2011 (8). Qu'en sera-t-il, par exemple, en cas de financement de l'entretien d'une navette par autobus entre un centre-ville et un monument historique: s'agit-il de la mise en œuvre de la compétence transports, culture ou tourisme?

● Troisième dérogation

Comme pour la règle de participation minimale au financement d'une opération d'investissement, ne sont pas soumises à cette règle d'interdiction du cumul des subventions départementales et régionales «les opérations 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», dérogation qui appelle les mêmes remarques que celles formulées précédemment. En somme, si les départements et les régions souhaitent ne pas voir s'appliquer cette règle du non-cumul, le schéma d'organisation des compétences devra nécessairement être adopté ce qui, au regard de son contenu et du consensus qu'il implique (accord du conseil régional et des conseils généraux), ne constituera pas une mince affaire. En effet, même si, à compter de mars 2014, les mêmes élus [les «conseillers territoriaux»] devraient être présents dans les assemblées régionales et départementales, il n'en reste pas moins que ces organes délibérants n'auront pas nécessairement les mêmes majori-

tés ou les mêmes priorités (9). En outre, si le principe d'interdiction du cumul ne s'applique pas en cas d'élaboration du schéma, les règles de limitation des financements croisés et d'information énoncées en première partie demeureront naturellement applicables. Le législateur, conscient des potentielles difficultés induites par le texte, a prévu un système de révision du dispositif: l'article 73 de la loi prévoit que, avant la fin 2016, un comité, composé de représentants du Parlement, des collectivités territoriales et

À NOTER

Si les départements et les régions souhaitent ne pas voir s'appliquer la règle du non-cumul, le schéma d'organisation des compétences devra nécessairement être adopté.

des administrations compétentes de l'Etat et présidé par un représentant élu des collectivités territoriales, procédera à l'évaluation de la mise en œuvre des dispositions précitées et proposera, dans un rapport, les mesures d'adaptation qu'il juge nécessaires. Puis, dans les six mois qui suivront la transmission du rapport, la loi précisera et adaptera le dispositif de répartition des compétences. Force est enfin de constater que, plus que les règles précédemment énoncées, c'est, en définitive, et l'on peut le regretter, la réforme fiscale engagée avec la loi de finances pour 2009 qui, en supprimant la taxe professionnelle et en limitant conséquemment la marge de manœuvre des départements et des régions, conduira très probablement à limiter les financements croisés.

À RETENIR

- > **Complexité.** La loi du 16 décembre 2010 a mis en place un système relativement complexe, dont les conséquences demeurent difficiles à évaluer à ce stade.
- > **Subtilités.** Le législateur a fait usage de subtiles distinctions dans le vocabulaire employé, peut-être de manière involontaire et liées aux circonstances d'élaboration du texte, subtiles distinctions que le juge administratif devra interpréter.

(1) Comité pour la réforme des collectivités locales «Il est temps de décider», rapport au président de la République, 5 mars 2009: ce rapport cite également le rapport «Warsmann» sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, (octobre 2008) prônant le financement par une collectivité seulement du projet d'une autre collectivité.

(2) Modification des articles L. 3211-1, L. 4221-1, L. 4433-8 et L. 1111-4 du CGCT, le Conseil constitutionnel ayant considéré que le dispositif ne portait pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales (CC, 9 déc. 2010, déc n°2010-618 DC).

(3) Cf. Jean-Luc Warsmann, débats Assemblée nationale 2 juin 2010: «Il ne faut donc pas confondre deux choses différentes: la compétence, c'est le fait d'être maître d'ouvrage, ce n'est pas le fait de financer ou pas».

(4) On notera ici le glissement du texte du groupement de communes vers le groupement de collectivités réintégrant les syndicats mixtes ouverts mais excluant les GIP.

(5) L'instauration de cette participation minimale présente, selon le sénateur Lefèvre, deux intérêts: éviter les «saupoudrages» d'une même collectivité qui, pour des motifs de communication, éparpillerait ses efforts financiers en consacrant à chaque opération des sommes proches du symbolique et prévenir la multiplication des intervenants, source de ralentissement des projets et de dilution des responsabilités (Rapp. Sénat clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, 2 févr 2011).

(6) «Pour assurer la réalisation des investissements engagés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, le coût des opérations à la charge des collectivités, de leurs établissements publics de coopération intercommunale ou de leurs syndicats mixtes peut, après déduction des aides publiques directes ou indirectes, être, le cas échéant, inférieur à 20% du montant total prévisionnel de la dépense subventionnée». Par ailleurs, on notera que le gouvernement est autorisé à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières des départements et régions d'outre-mer, par voie d'ordonnance, l'ensemble des règles précitées posées par le III de l'article L. 1111-10 du CGCT, dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi du 16 décembre 2010 (art. 88 de la loi)

(7) Insertion d'un nouvel alinéa à l'article L. 3312-5 du CGCT et création d'un article L. 4312-11 au même Code.

(8) «Les compétences des collectivités territoriales à la croisée des chemins: quelles pistes pour demain?» p.20, rapport d'information de M. Antoine Lefèvre, Délégation aux collectivités territoriales n°283 (2010-2011), 2 février 2011.

(9) Certains redoutent que la rénovation d'établissements scolaires soit compromise par cette évolution législative: cf. «Les clairs-obscur de la nouvelle répartition des compétences», V. Donier, AJDA 2011, p.92 et s.; les parlementaires se sont également inquiétés de l'impossibilité d'un cumul de subventions en matière de politique éducative (cf. compte-rendu des débats du 2 juin 2010 à l'Assemblée nationale)