

Le 27 NOV. 2014

Le Premier président

à

Monsieur Michel Sapin
Ministre des finances et des comptes publics

Monsieur Bernard Cazeneuve
Ministre de l'intérieur

Réf. : n° 71261

Objet : Les subventions pour travaux divers d'intérêt local

La Cour a procédé au contrôle de la gestion des subventions pour travaux divers d'intérêt local, en application de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières.

Pour ce faire, elle a, d'une part, analysé les données financières de l'ensemble des décisions d'attribution intervenues de 2006 à 2012, soit plus de 60 000 subventions d'un montant total dépassant le milliard d'euros. D'autre part, elle a interrogé vingt-cinq préfetures et s'est rendue sur place dans huit autres, ce qui lui a permis de réaliser un examen approfondi d'un échantillon représentatif de 550 dossiers de subventions attribuées en 2011 et en 2012. En revanche, elle s'est abstenue d'examiner les modalités selon lesquelles les subventions sont réparties entre les parlementaires.

À l'issue de la contradiction avec les administrations et collectivités concernées, la Cour m'a demandé, en application de l'article R. 143-1 du code précité, d'appeler votre attention sur les principales observations résultant de ses travaux.

Le contrôle de la Cour montre que, au-delà d'un effort de transparence financière récent qu'il faut saluer, les nombreuses difficultés et le coût de gestion de cette procédure particulière justifieraient une réforme profonde de celle-ci. En outre, une réflexion est certainement nécessaire pour revoir les contours et la forme que devraient prendre les concours de l'État aux collectivités territoriales en vue du financement de leurs investissements, à l'heure où une nouvelle étape de la décentralisation rend nécessaire une redéfinition de ses formes d'intervention dans les territoires. En 2013, plus de 10 000 subventions ont été attribuées. Si le nombre de subventions est quasiment constant depuis trois ans¹, leur montant global a diminué et s'est établi en 2013 à 108 M€².

¹ 9 905 en 2010, 10 374 en 2011, 9 825 en 2012.

² Il était de 157 M€ en 2010, 154 M€ en 2011 et 134 M€ en 2012.

A. DES INSUFFISANCES DANS L'OUVERTURE ET LA GESTION DES CRÉDITS ET UNE TRANSPARENCE FINANCIÈRE À COMPLÉTER

Ces crédits³ sont ouverts dans la loi de finances au titre des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales⁴ et sont mis à la disposition du ministre de l'intérieur.

1. La réserve ministérielle

Une petite fraction des crédits, dénommée réserve ministérielle, est inscrite dans le projet de loi de finances. De 2010 et jusqu'à mai 2012, plus de 70 % de ces crédits ont été engagés à l'initiative des services de la Présidence de la République. Une partie des 30 % restants l'a été à l'initiative des services du Premier ministre et du ministre des finances⁵.

Depuis mai 2012, la Présidence de la République a renoncé à cette intervention directe. En revanche, en 2013, une partie des crédits a continué à être réservée aux ministres de l'économie et du budget alors que, selon le décret de répartition pris en application de l'article 44 de la loi organique relative aux lois de finances, ces crédits sont en droit mis à la disposition du ministre de l'intérieur ; en fait, ils ne le sont donc que partiellement.

2. La réserve parlementaire

La part la plus importante des crédits, appelée réserve parlementaire, est issue d'amendements gouvernementaux à la loi de finances déposés à la demande des commissions chargées des finances des assemblées parlementaires.

Chaque année, ces amendements ouvrent des montants de crédits de paiements égaux à ceux des autorisations d'engagement. Toutefois, en 2006, le montant des autorisations d'engagement ouvertes a été près de deux fois supérieur à celui des crédits de paiement. Une surcapacité d'engagement de 113 M€ a ainsi été créée, permettant d'allouer deux fois plus de subventions que par le passé sans effet immédiat sur le déficit budgétaire. Cette situation a conduit à une insuffisance de crédits de paiement corrigée ultérieurement par des ouvertures exceptionnelles de crédits par décret d'avance.

3. Les modalités de gestion

Les responsables successifs de la gestion de ces crédits⁶, le chef du cabinet du ministre jusqu'en 2013 et, depuis 2014, le chef du bureau du cabinet, sont placés hors de la hiérarchie administrative. Cette particularité manque de justification. La recherche d'une meilleure coordination avec les autres aides d'État à l'investissement des collectivités territoriales devrait conduire à confier la gestion de ces crédits au directeur général des collectivités locales.

La décision ministérielle d'affecter les crédits pour un projet n'enlève pas aux préfets, de droit ordonnateurs secondaires, la responsabilité de s'assurer de la régularité de la subvention. Ceux-ci se retranchent cependant, parfois, derrière la décision d'affectation du ministre pour ne pas procéder à l'ensemble des contrôles nécessaires avant l'octroi effectif de l'aide. Cette attitude est accentuée par l'absence de transmission systématique aux préfets des informations servant de base à la décision ministérielle, qui conduit ceux-ci à

³ Le détail des crédits ouverts et consommés de 2006 à 2012 est donné en annexe.

⁴ Retraccées par l'action n° 01 du programme 122 - *Concours spécifiques et administration*, de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

⁵ Sur 27 M€, 19 ont été engagés à l'initiative des services de la Présidence de la République, 2 M€ sur celle des services du Premier ministre et 2 M€ sur celle du ministre des finances.

⁶ C'est-à-dire le responsable de budget opérationnel de programme (BOP), le responsable du programme 122 - *Concours spécifiques et administration* étant le directeur général des collectivités locales.

solliciter les collectivités concernées pour obtenir les informations déjà transmises au cabinet du ministre. Cette absence de transmission est une anomalie qu'il conviendrait de corriger.

4. Une transparence financière à compléter

Les subventions attribuées au titre de la réserve parlementaire font dorénavant l'objet d'une publication en application de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ce qui constitue un indéniable progrès. Mais tel n'est pas le cas des aides attribuées au titre de la réserve ministérielle.

Enfin, ces dépenses ne font pas l'objet d'un dispositif d'évaluation de la performance.

B. UN EMPLOI NE CORRESPONDANT PAS TOUJOURS AUX OBJECTIFS

L'objectif de ces subventions est, en principe, selon les documents joints aux projets de loi de finances de 2006 à 2012, de soutenir les collectivités déstabilisées par des circonstances exceptionnelles susceptibles de justifier la mise en œuvre de la solidarité nationale⁷. Le caractère exceptionnel de ces subventions a été précisé par une circulaire du 2 janvier 2001⁸ du ministre de l'intérieur aux préfets.

1. Une part minoritaire mais croissante de grandes collectivités parmi les bénéficiaires

Les subventions pour travaux divers d'intérêt local bénéficient principalement à des collectivités rurales : plus de 80 % des subventions ont été attribuées à des collectivités éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux. Le nombre de celles attribuées à de grandes collectivités est ainsi minoritaire mais il progresse de près de 11 % entre 2011 et 2012. En moyenne, chaque subvention attribuée aux départements représente en 2012 5/10 000^e de leurs budgets d'investissement. Ces aides bénéficient en outre à des collectivités au potentiel financier largement supérieur à la moyenne ou disposant de marges fiscales non mobilisées. Dans ces cas, elles ne répondent pas à l'objectif fixé dans les documents budgétaires.

2. L'affectation sectorielle

Les travaux de voirie ou d'aménagement urbain représentaient en 2012 plus du tiers des subventions attribuées, les dépenses d'équipement des services des collectivités et les investissements scolaires ou périscolaires environ 10 %, les unes comme les autres. Ces dépenses n'ont rien d'exceptionnel mais sont au contraire habituelles pour les collectivités territoriales.

Des subventions sont affectées en proportion importante ou de manière répétée à des dépenses qui pourraient répondre à un objectif de politique publique comme l'acquisition de défibrillateurs ou la restauration du patrimoine religieux (5,6 % des subventions attribuées en 2012). Elles peuvent être attribuées pendant plusieurs exercices successifs, comme la Cour l'a constaté, pour la restauration d'églises par certaines communes.

⁷ Dans le projet annuel de performance pour 2013 de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, l'action 01 du programme 122 – *Concours spécifiques et administration*, « comprend les subventions destinées à soutenir les collectivités en difficultés financières graves à la suite de circonstances anormales ». Dans le projet annuel de performance pour 2014, l'action 01 « comprend notamment les subventions destinées à soutenir les collectivités en difficultés financières graves à la suite de circonstances anormales ».

⁸ Circulaire NOR INT/K/01/0003A/C du 2 janvier 2001 du ministre de l'intérieur.

Dans un souci de cohérence et d'efficacité des politiques publiques, ces aides devraient plutôt être suivies au sein des programmes, des actions ou des sous-actions budgétaires adéquats.

C. UN CADRE RÉGLEMENTAIRE PARFOIS NON RESPECTÉ

Quoique jusqu'à présent attribuées de manière discrétionnaire, ces subventions doivent respecter les dispositions du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour les projets d'investissement et de l'arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre du budget du 2 octobre 2002⁹ pris pour son application aux subventions pour travaux divers d'intérêt local.

Les vérifications de la Cour sur 550 dossiers ont montré que, parmi eux, plus de 40 % ne comportaient pas toutes les pièces justificatives requises, portaient sur des dépenses inéligibles ou auraient dû appeler une instruction plus approfondie des services de l'État sur leur conformité.

1. Les règles d'éligibilité

a. L'intérêt général et l'intérêt local

Selon les textes en vigueur, les projets subventionnés doivent participer à la mise en œuvre d'une politique d'intérêt général et satisfaire à un intérêt local évident. Les pièces des dossiers ne permettent pas toujours d'en avoir la garantie, notamment dans le cas de travaux immobiliers. Des investissements autres qu'immobiliers suscitent également des interrogations quant à leur caractère d'intérêt général. Il en a été ainsi en 2011 de la rénovation de l'éclairage d'un stade municipal qui a donné lieu au versement à la commune maître d'ouvrage d'une subvention de 100 000 € venant minorer à due concurrence les redevances versées par la société anonyme utilisatrice. Dans un autre cas, une commune a perçu une subvention de 30 000 € pour la transformation d'un moulin en restaurant gastronomique dans un lieu hautement touristique.

b. La nature d'investissement des projets

Les projets éligibles doivent par ailleurs constituer des investissements pour la collectivité bénéficiaire. Tel n'est pas toujours le cas, en raison de la difficulté alléguée de distinguer entre fonctionnement et investissement, notamment pour les travaux d'entretien routier.

c. L'absence d'engagement avant l'octroi de l'aide

Afin de conférer à la subvention d'investissement un caractère incitatif, son attribution est subordonnée à l'absence d'engagement du projet tant que le dossier de demande n'est pas complet. Dans le cas des subventions pour travaux divers d'intérêt local, cette condition est réputée satisfaite dès la présentation du dossier, à défaut d'émission d'accusé de réception. Les préfetures, n'ayant pas connaissance de la date de dépôt de la demande au cabinet du ministre, ne contrôlent pas toujours le respect de ce critère. Ainsi, des subventions ont été accordées pour financer des projets engagés antérieurement à la demande présentée par la commune. Au titre de l'année 2011, cette anomalie a été relevée dans différentes communes pour des travaux hydrauliques, la restructuration d'un parking ou l'aménagement d'une avenue.

⁹ Arrêté confidentiel, non publié au *Journal officiel*.

d. L'interdiction de cumul des subventions

Selon le décret précité du 16 décembre 1999, un projet ne peut en principe être subventionné qu'une seule fois dans la limite de 200 000 € fixée par l'arrêté de 2002. La scission artificielle de projets en tranches fonctionnelles a parfois permis de contourner cette règle. Tel a été le cas en 2011 de deux subventions de 200 000 € attribuées à une commune pour la reconstruction d'un groupe scolaire de sept classes ou de quatre subventions de 200 000 € allouées à autre commune pour la réalisation d'un parking souterrain.

2. Les délais d'exécution

Conformément au décret précité de décembre 1999, des délais maximum d'exécution sont à respecter. Les préfetures effectuent cette surveillance, d'ailleurs coûteuse en moyens. Entre 2006 et 2012, moins de 1,5 % des projets¹⁰ a fait l'objet d'une prorogation du délai. Toutefois, lors de ses vérifications, la Cour a constaté, dans les 33 préfetures interrogées, qu'une cinquantaine de dossiers datant de 2006 n'était pas encore soldée au 31 décembre 2012.

Les préfetures ne tirent pas toujours toutes les conséquences des dépassements de délais. Ainsi, le versement, au-delà du délai de six ans, d'une partie de la subvention attribuée en 2005 à une commune pour des travaux d'aménagement de trottoirs (finalement réalisés en 2012) n'était pas justifié, contrairement à ce que prévoit la réglementation, par une décision de prorogation fondée sur la constatation que l'inachèvement du projet n'était pas imputable à la collectivité bénéficiaire.

3. Le montant maximal des aides

Selon le décret précité de décembre 1999, l'octroi d'une subvention de l'État ne peut avoir pour effet de porter le montant des aides publiques directes à plus de 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable. De nombreuses préfetures ne procèdent à aucun contrôle de ce plafond faute de disposer de moyens pour recenser l'ensemble des subventions versées aux collectivités.

D. UN DISPOSITIF PEU PERFORMANT

1. Une efficacité incertaine

Certaines subventions sont attribuées selon un phénomène d'« abonnement » incompatible avec leur caractère en principe exceptionnel ; d'autres souffrent, dans de nombreux cas, d'une dispersion beaucoup trop grande.

a. Un mode de financement parfois récurrent

Ces subventions constituent parfois un mode de financement récurrent des investissements de certaines collectivités. Ainsi, une commune de 2 000 habitants a pu bénéficier au cours de la période 2006-2012 de pas moins de 43 décisions d'attribution de subvention, d'un montant total de 3,1 M€, pour plus de 25 projets différents. Dans certains départements, au cours de la même période, des communes ont perçu tous les ans des subventions pour des opérations de voirie.

Les règles relatives au versement des subventions sont inégalement appliquées selon les collectivités territoriales. Une collectivité de taille modeste, bénéficiaire d'une subvention pour un projet ponctuel, peut en être privée en cas de non réalisation. À l'opposé, des travaux récurrents engagés par des collectivités de taille plus importante peuvent être

¹⁰ Dénombrés sur un échantillon de 30 préfetures.

présentés sous un libellé suffisamment générique afin de ne pas compromettre l'octroi de la subvention malgré l'absence de réalisation conforme au dessein initial.

b. L'absence de coordination de différents dispositifs d'aides de l'État

Plusieurs dispositifs de subventionnement de l'État peuvent bénéficier, sans coordination, à une même catégorie d'opérations, en particulier en matière d'équipements scolaires, sportifs ou socioculturels. On peut citer notamment le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), la dotation d'équipement aux territoires ruraux ou des dispositifs de soutien spécifiques, par exemple, pour la modernisation des bibliothèques¹¹ ou l'élaboration des documents d'urbanisme.

Une gestion efficiente devrait conduire à regrouper au sein de ces dispositifs les aides ayant le même objet.

c. Un caractère incitatif souvent difficile à démontrer

Un nombre important de subventions ne contribuent que de manière très marginale au financement des projets. La part de la subvention attribuée par rapport au coût moyen des projets s'est établie à 6,6 % en moyenne en 2012, en diminution par rapport à 2011 (7,5 %)¹². En 2012, près de 7 % des subventions contribuaient pour moins de 2 % au financement des opérations¹³ et leur nombre était en augmentation, passant de 318 en 2006 à 671 en 2012. Dans certains départements, la dispersion des subventions est très grande et certaines représentent moins d'un millième du coût du projet. Bien que, pour la réserve ministérielle, un montant minimal de subvention de 5 000 € soit appliqué, les règles en vigueur autorisent à subventionner des biens de faible valeur unitaire, conduisant en pratique à attribuer des subventions d'un montant inférieur à leur coût de gestion.

2. Une gestion coûteuse

Comparée à d'autres, cette procédure a un coût de gestion élevé au regard des montants unitaires attribués. Près de 85 équivalents temps plein travaillés (ETPT)¹⁴ du ministère de l'intérieur, selon une estimation basse, sont mobilisés pour la gestion de ces subventions. Le coût moyen de mise en œuvre, pour les seules « rémunérations et charges sociales », peut être estimé à 385 € par subvention versée. Des subventions d'un montant inférieur à ce coût sont attribuées chaque année. En moyenne, 10 M€ attribués au titre des travaux divers d'intérêt local requièrent 5,8 ETPT pour leur gestion. Ce coût est plus de 2,5 fois supérieur à celui de la gestion de la dotation d'équipement des territoires ruraux.

Dans ces conditions, le maintien en l'état de la procédure des subventions pour travaux divers d'intérêt local, redondante avec des dispositifs mieux encadrés poursuivant des objectifs similaires, sinon identiques, n'apparaît pas compatible avec l'objectif d'un bon emploi des deniers publics.

Le soutien à des collectivités financièrement déstabilisées par des circonstances exceptionnelles ou anormales, auquel devraient contribuer, selon l'information donnée au Parlement dans les documents budgétaires, les subventions pour travaux divers d'intérêt local est largement perdu de vue. Ces subventions sont, en pratique, une procédure d'aide à l'investissement des collectivités territoriales venant s'ajouter à des dispositifs mieux définis et encadrés.

¹¹ 99 dossiers ont été subventionnés au titre des travaux divers d'intérêt local en 2012, alors que 80 M€ de crédits sont prévus pour aider ces équipements au sein du programme 122 – *Concours spécifiques et administration*.

¹² Pour la dotation d'équipement des territoires ruraux, l'objectif de performance retenu par l'administration en 2012 était qu'une proportion de 65 % des dotations attribuées représente entre 20 % et 30 % de la dépense subventionnable.

¹³ Cette proportion s'accroît puisque la part des subventions inférieures à 2 % s'élève en 2013 à plus de 7,5 %.

¹⁴ Y compris les effectifs de la cellule ministérielle.

La procédure est peu efficace : son coût de gestion est particulièrement élevé pour des aides parfois de très faible montant. Sa performance n'est pas mesurée. Ces subventions s'additionnent parfois, sans coordination, avec d'autres aides de l'État à l'investissement public local, obéissant à des critères précis, dont la gestion est à la fois plus transparente et moins coûteuse.

Le moment paraît venu de s'interroger sur l'utilité de cette forme d'aide à l'heure où l'État est conduit à revoir ses formes d'intervention financière dans les territoires concomitamment à la nouvelle étape de la décentralisation en cours.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1** : Réorienter une part significative des crédits alloués aux subventions pour travaux divers d'intérêt local, vers des programmes, des actions ou des sous-actions budgétaires (dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou autres dispositifs d'aide) adaptés aux politiques publiques que l'État entend soutenir dans le cadre de la nouvelle étape de la décentralisation et sous réserve des efforts attendus en matière de maîtrise de la dépense publique ;

- **Recommandation n° 2** : Pour les crédits subsistants :

- définir des critères garantissant la nature exceptionnelle de la subvention ;
- mettre en place, pour chaque subvention, un dossier unique et partagé entre l'administration centrale et les préfectures ;

- encadrer l'attribution de ces subventions par des règles de bonne gestion : fixation de critères de taille et de capacité financière pour les collectivités bénéficiaires, instauration d'un seuil minimal en montant et en pourcentage du coût du projet, absence de cumul avec d'autres dispositifs d'aide d'État et raccourcissement des délais de réalisation des projets ;

- étendre aux subventions attribuées au titre de la réserve ministérielle la publication prévue par l'article 11 de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 ou, *a minima*, rendre compte de façon détaillée dans le rapport annuel de performances de l'emploi de ces crédits.

--o0o--

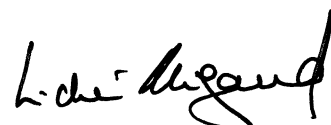
Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse – sous votre signature personnelle exclusivement – que vous aurez donnée à la présente communication¹⁵.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès réception par la Cour (article L. 143-5) ;

¹⁵ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné, convenue entre elle et votre administration.



Didier Migaud

Annexe

Tableau 1 : Crédits ouverts au titre des subventions pour travaux divers d'intérêt local du programme 122 de la mission « relations avec les collectivités territoriales » – période 2006-2012

En M€	Crédits inscrits au PLF		Crédits ouverts par amendements		Crédits ouverts en LFI	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2006	Néant	Néant	228,20	125,37	228,20	125,37
2007	9,00	Néant	121,34	121,32	130,34	121,32
2008	9,00	Néant	129,99	129,99	138,99	129,99
2009	9,00	Néant	134,00	134,00	143,00	134,00
2010	24,00	15,00	118,00	118,00	142,00	133,00
2011	19,00	12,00	118,70	118,70	137,70	130,70
2012	19,00	12,00	109,03	109,03	128,03	121,03
Total	89,00	39,00	959,26	856,41	1048,26	895,41

Source : Cour des comptes

Tableau 2 : Exécution des crédits alloués aux subventions pour travaux divers d'intérêt local du programme 122 de la mission « relations avec les collectivités territoriales » – période 2006-2012

En M€	Crédits ouverts en LFI		Crédits disponibles ¹⁶		Consommation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2006	228,20	125,37	260,85	133,08	157,13	109,65
2007	130,34	121,32	215,27	146,02	181,74	128,04
2008	138,99	129,99	178,55	147,11	130,34	143,07
2009	143,00	134,00	189,94	141,90	141,77	141,41
2010	142,00	133,00	190,17	137,48	157,90	137,17
2011	137,70	130,70	168,95	126,35	144,50	125,83
2012	128,03	121,03	143,36	134,27	124,00	134,17
Total	1 048,26	895,41	1 347,09	966,21	1 037,38	919,34

Source : Cour des comptes

¹⁶ Après opérations de toute nature (report, décrets d'avance, annulations).