



# ASSEMBLÉE NATIONALE

12ème législature

urbanisme

Question orale n° 580

## Texte de la question

M. Henri Nayrou appelle l'attention de M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire sur les modalités d'attribution des subventions de l'État et de l'Europe aux collectivités locales, communes, EPCI et communautés de communes, sollicitées notamment pour des constructions de bâtiment avec maîtrise d'oeuvre. Pour obtenir des aides sur la dotation développement rural (DDR), dotation globale d'équipement (DGE) ou encore FEDER, les procédures en vigueur exigent que les dossiers présentant le projet soient réputés complets. Or, un dossier complet doit comprendre le permis de construire. Pour obtenir ce permis, la collectivité portant le projet, qui doit la plupart du temps acheter le terrain, est dans l'obligation de désigner une équipe de maîtrise d'oeuvre qui produit un avant-projet sommaire (APS), puis un avant-projet définitif (APD). Les sommes qui doivent être engagées avant même d'avoir le droit de postuler à des subventions aléatoires, font souvent reculer les élus. Dans le cas où la collectivité souhaite faciliter l'implantation d'une entreprise en lui proposant un montage pour la construction du bâtiment, elle ne peut pas compter sur des aides à l'immobilier qu'elle va collecter. Ainsi, il n'est pas rare qu'une telle rigueur dans les modalités d'attribution provoque le découragement des petits porteurs de projet qui n'ont ni le temps d'attendre, ni le goût de prendre des risques financiers. En conséquence, il lui demande de bien vouloir le tenir informé des avancées significatives qui pourraient être envisagées en la matière.

## Texte de la réponse

### MODALITES D'ATTRIBUTION DES AIDES AUX COLLECTIVITES LOCALES EN MATIERE DE CONSTRUCTION

**Mme la présidente.** La parole est à M. Henri Nayrou, pour exposer sa question n° 580, relative aux modalités d'attribution des aides aux collectivités locales en matière de construction.

**M. Henri Nayrou.** Monsieur le ministre de l'agriculture, je souhaite appeler l'attention de M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire sur les modalités d'attribution des subventions de l'Etat et de l'Europe aux collectivités locales, communes, EPCI et communautés de communes. Ces subventions sont sollicitées pour des constructions de bâtiment avec maîtrise d'oeuvre concernant notamment un bâtiment-relais pour une entreprise, une vente en état futur d'achèvement ou un bâtiment pour l'usage des administrés - bibliothèque, crèche, bâtiment communautaire, etc.

Pour obtenir des aides sur la dotation de développement rural, la dotation globale d'équipement ou sur le FEDER, les procédures en vigueur exigent que les dossiers présentant le projet soient réputés complets, c'est-à-dire pourvu de toutes les pièces. C'est alors que commence la course d'obstacles.

Bien entendu, un dossier complet doit comprendre le permis de construire. Or pour obtenir ce dernier, la

collectivité portant le projet doit acheter le terrain et engager des architectes qui produisent un avant-projet sommaire puis un avant-projet définitif, le tout bien sûr contre rémunération. Rappelons en outre que, lorsque le permis est déposé, les délais d'attribution sont évolutifs.

Les sommes qui doivent être engagées avant même d'avoir le droit de postuler à des subventions aléatoires font donc souvent reculer les élus : soit ils renoncent au projet, soit ils renoncent aux aides. Dans tous les cas de figure, cette procédure dissuasive va à l'encontre du but recherché par le législateur et l'administration, ce qui est déjà un défi au bon sens.

Déjà bien placée dans le domaine de l'absurdité, la situation se complique encore plus pour des dossiers de type économique. Si, en effet, une collectivité souhaite faciliter l'implantation d'une entreprise en lui proposant un montage pour la construction d'un bâtiment, elle ne peut être en aucune façon assurée de recevoir des aides à l'immobilier. Et que dire de la frilosité des banques qui ne s'engagent que si des subventions publiques sont attribuées, subventions elles-mêmes subordonnées à ce qui précède !

Il y a de quoi désespérer du genre humain. Jugez plutôt : pour créer de l'activité, il faut des projets ; pour réaliser des projets, il faut des aides ; pour avoir des aides, il faut avoir engagé de l'argent ; pour engager de l'argent, il faut prendre des risques ; pour prendre des risques, il faut avoir des assurances ; pour avoir des assurances, il faut avoir des subventions ; pour avoir des subventions, il faut repartir pour un tour de plus.

Concrètement, cela donne quoi ? Du découragement chez les élus et chez les porteurs de projets et donc un manque d'activité, de productivité, d'emploi et de vie. Et comme si cela n'était pas suffisant, il y a tellement d'obstacles sur la route que les crédits votés et disponibles ne sont pas utilisés. Cette situation conduit alors les institutions à payer des campagnes de publicité pour les consommer, campagnes payées avec de l'argent qui aurait été bien mieux utilisé en amont de la chaîne.

Voilà la description bien peu valorisante d'un dispositif destiné à dynamiser l'économie et qui, au bout du compte, contribue à la scléroser.

En conséquence, monsieur le ministre, je vous demande de me livrer votre analyse sur le fond comme sur la forme de ce qu'il faut bien appeler une anomalie contraire aux intérêts de la collectivité au sens large du terme. Je vous saurai gré de bien vouloir me tenir informé des avancées significatives qui pourraient être envisagées en la matière pour le bien de tous.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

**M. Hervé Gaymard**, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. Monsieur le député, je vous remercie d'avoir en quelque sorte exposé le théorème de Nayrou (*Sourires*), qui explique bien les difficultés auxquelles les élus se trouvent confrontés pour la mise en oeuvre de leur projet. Je vais essayer, au nom de Jean-Paul Delevoye et en présence de Patrick Devedjian, qui aurait pu intervenir à ma place, de vous apporter un certain nombre d'éléments de réponse aux vraies questions que vous avez soulevées.

Le département de l'Ariège bénéficie de la prime d'aménagement du territoire industrielle. Les aides à l'immobilier d'entreprise pour les PME y sont plafonnées à hauteur de 33 % du montant de l'investissement. Cela signifie que les entreprises doivent financer au moins les deux tiers des bâtiments que la collectivité maître d'oeuvre souhaite mettre à leur disposition, au moyen d'une revente ou d'une location.

Les subventions de l'Etat - DDR ou DGE - ou de l'Europe - FEDER -, sollicitées par la collectivité, constituent donc un complément à l'investissement immobilier dont l'objectif est de favoriser l'implantation d'une entreprise. Elles n'ont en aucun cas vocation à s'y substituer. Ces aides ou subventions ne sauraient donc conditionner la réalisation du projet, dont l'essentiel du coût revient à l'entreprise candidate à l'implantation.

Les règles d'instruction et d'attribution des aides et subventions de l'Etat et de l'Europe, qui imposent que les

dossiers soit complets, participent d'un principe de bonne gestion et de rigueur qui permet d'écartier des projets sans lendemain, voire des dossiers dont l'opportunité économique n'est pas avérée. Les textes relatifs aux subventions d'investissements de l'Etat aux collectivités locales ont fait l'objet depuis juin 2002 d'adaptations substantielles dans le sens d'une plus grande souplesse des modalités d'attribution.

Concernant les pièces exigées pour présenter une demande de subvention, plusieurs évolutions significatives sont ainsi intervenues. Ainsi, le décret du 18 avril 2003 a modifié le décret du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement. Il prévoit en particulier que, lorsque le projet s'inscrit dans un programme cofinancé par la Commission européenne, le commencement d'exécution de l'opération peut intervenir avant le dépôt du dossier de demande de subvention. Si des autorisations préalables doivent ensuite être produites à l'appui de la demande de subvention, il s'agit de pièces qui ont été nécessaires pour commencer le projet lui-même, et dont la production dans le cadre de la demande de subvention n'entraîne pas de coût supplémentaire pour la collectivité.

S'agissant de la dotation globale d'équipement, les règles d'attribution des subventions aux communes et à leurs groupements, qui résultaient d'un décret de 1985, ont été revues en profondeur par le décret du 23 décembre 2002 relatif à la DGE. Ce décret prévoit en particulier que, désormais, les bénéficiaires de subventions d'investissement de l'Etat peuvent commencer les travaux par anticipation, avant même de recevoir notification de l'attribution d'une subvention, dès le moment où le dossier de demande de subvention est réputé complet. Il faut rappeler que, avant ce décret, les bénéficiaires potentiels de la DGE ne pouvaient pas engager les travaux avant notification de la subvention, sauf à renoncer d'office à la subvention.

Il est apparu nécessaire de conserver l'exigence du caractère complet du dossier, qui est demandée pour toutes les subventions d'investissement de l'Etat, afin de s'assurer de la viabilité des projets concernant des collectivités de petite taille. La liste des pièces à produire à l'appui de la demande de subvention a été déterminée par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités locales, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer, en date du 23 décembre 2002.

Afin de n'alourdir ni les procédures ni le coût des études préalables à une opération, la circulaire du 13 octobre 2003 relative aux modalités de gestion de la DGE des communes prévoit que la transmission d'un avant-projet, qui n'intervient que pour les dossiers importants portant sur des travaux d'infrastructure ainsi que sur l'aménagement ou la réalisation de bâtiments, peut être l'avant-projet sommaire et non l'avant-projet définitif. En outre, afin de ne pas allonger la procédure, le décret précité du 23 décembre 2002 prévoit que, passé un délai de trois mois à compter de la date de dépôt du dossier, celui-ci est réputé complet, déclenchant la possibilité pour la collectivité de commencer les travaux.

S'agissant de la dotation de développement rural - DDR -, qui est plus particulièrement destinée aux groupements de communes rurales, les règles d'attributions des subventions telles que définies dans la circulaire du 15 juin 1994 apparaissent très souples. Elles doivent s'inspirer de celles posées par les textes relatifs aux autres subventions d'investissement. A cet égard, le dossier de demande de subvention peut ne comporter qu'un avant-projet sommaire et non un avant-projet définitif. La production d'un avant-projet définitif est laissée à l'appréciation des services de l'Etat et ne s'impose que lorsque ceux-ci souhaitent procéder à une instruction approfondie du dossier.

Enfin, s'agissant des aides européennes, le Gouvernement a demandé aux services de l'Etat de veiller à n'engager que des projets dont la réalisation pouvait être effective dans les deux ans, sous peine de risquer le dégagement d'office, c'est-à-dire l'annulation des crédits.

Ainsi, les circulaires de simplification de gestion des fonds européens du 19 août 2002 et du 27 novembre 2002 allègent les contraintes pour les demandes de subventions inférieures à 100 000 euros :

Simplification des dossiers et réduction des pièces annexes ;  
Souplesse par rapport à l'état d'exécution des opérations ;  
Acceptation des lettres d'intentions des collectivités ;  
Suppression des demandes d'attestation bancaire, des conventions et des visas ;  
Allègement des charges de contrôles.

Ces mesures ont déjà produit leurs effets, puisque, à la fin de l'année 2003, aucune des régions françaises n'a eu à subir d'annulation de crédits européens.

L'ensemble des évolutions intervenues depuis 2002 en matière de modalités d'attribution des subventions d'investissement de l'Etat et de l'Europe a donc permis de trouver un meilleur équilibre entre le souci de souplesse des acteurs locaux et la nécessité d'utiliser au mieux les deniers publics. Les ajustements qui pourraient encore être apportés devront être étudiés à la lumière de l'examen des conséquences concrètes des modifications intervenues.

Tels sont, monsieur le député, les éléments d'information que Jean-Paul Delevoye m'a chargé de vous transmettre.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Henri Nayrou.

**M. Henri Nayrou.** Je prends note de vos explications qui seront à juger à l'aune de leur efficacité.

Les élus de Midi-Pyrénées constatent, à leurs dépens, que le Gouvernement est nettement moins pointilleux quand il prend, dans la caisse des crédits européens destinés aux zones défavorisées, 112 millions d'euros pour financer la politique de l'Etat au profit d'autres zones.

Vous annoncez 83 millions d'euros au lieu des 172 millions prévus à l'origine pour financer les zones défavorisées jusqu'en 2007 : le compte n'y est pas.

Cet argent, monsieur le ministre de l'agriculture, aurait été le bienvenu pour financer votre propre projet de loi - dont nous allons reprendre l'examen cet après-midi - qui aurait eu bien besoin de cette somme pour disposer des moyens qu'il n'a pas et qu'il n'aura pas, ce que nous regrettons.

## Données clés

**Auteur :** [M. Henri Nayrou](#)

**Circonscription :** Ariège (2<sup>e</sup> circonscription) - Socialiste

**Type de question :** Question orale

**Numéro de la question :** 580

**Rubrique :** Collectivités territoriales

**Ministère interrogé :** fonction publique, réforme de l'Etat et aménagement du territoire

**Ministère attributaire :** fonction publique, réforme de l'Etat et aménagement du territoire

## Date(s) clé(s)

**Question publiée le :** 27 janvier 2004, page 553

**Réponse publiée le :** 28 janvier 2004, page 924

La question a été posée au Gouvernement en séance, parue dans le journal officiel le 27 janvier 2004