

Circulaire du 19 octobre 2000 d'application du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement

NOR: ECOB0010036C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et la secrétaire d'Etat au budget à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'État, Mesdames et Messieurs les préfets de région et de département.

Le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'Etat au titre de la modernisation et la simplification des règles administratives. Il repose sur une approche économique visant à une gestion efficace des deniers publics.

Ce texte, qui a abrogé le décret n° 72-196 du 10 mars 1972 portant réforme du régime des subventions accordées par l'Etat et le décret n° 72-197 de la même date portant application de l'article 18, de ce décret, a pris effet au 1^{er} avril 2000.

Il tend à une accélération des procédures, tant au niveau de l'instruction des dossiers que de l'exécution des projets subventionnés, par la tixation de délais.

Il introduit une notion économique de projet intégrant des objectifs et impliquant une mesure des coûts, un suivi et une évaluation des résultats permettant d'assurer la maîtrise et la performance de la dépense publique,

Il responsabilise à la fois les autorités administratives, en leur donnant une plus grande marge d'appréciation dans l'instruction des dossiers, par exemple dans le choix du taux de subvention pour chaque projet, et les porteurs de projet qui demandent une subvention en leur offrant, en particulier, la possibilité de commencer la réalisation de leur projet, sous leur responsabilité, avant la décision de l'administration.

Il détermine des règles générales (mode de déroulement d'un projet, financement minimum restant à la charge du porteur de projet, rapport entre le montant de la subvention et la dépense réelle, suivi et évaluation), à l'intérieur desquelles il appartient aux ministres de déterminer les règles, le cas échéant plus restrictives, qu'ils décident d'appliquer et de proposer les textes prévus pour les éventuels assouplissements aux dispositions du décret.

Le cadre ainsi fixé ne doit pas faire oublier les critères habituels qui doivent prévaloir lors de l'étude d'un dossier, en particulier l'intérêt du projet au regard de vos objectifs, la capacité financière du demandeur à assurer sa réalisation dans de bonnes conditions et les coûts de fonctionnement ultérieurs.

Le champ d'application de ce décret est plus étendu que celui du décret de 1972 puisqu'il s'applique aux projets d'investissement matériel ou immatériel. En particulier, il est applicable aux entreprises, mais il ne crée pas un nouveau régime d'aide. Les subventions qui leur sont accordées doivent s'inscrire dans le cadre des articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne et respecter les règles de chaque régime notifié ainsi que le rappelle la circulaire du 8 février 1999 relative l'application au plan local des règles communautaires relatives aux aides publiques.

L'annexe à la présente circulaire a pour objet de commenter les dispositions de ce texte.

Nous appelons votre attention sur l'importance de cette réforme qui modifie de façon sensible. les procédures d'examen des demandes de subvention pour des projets d'investissement.

*Le ministre de l'économie,
des finances et de
l'industrie,
LAURENT FABIUS*

*Le ministre de la fonction publique
et de la réforme de l'Etat,
MICHEL SAPIN*

*La secrétaire d'Etat au
budget,
FLORENCE PARLY*

ANNEXE

1. Champ d'application (art. 1^{er} et 2)

1.1. Sont concernées par le décret les subventions spécifiques :

- destinées à la réalisation d'un projet d'investissement matériel ou immatériel pour la mise en oeuvre d'une politique d'intérêt général, dans quelque domaine que ce soit : économique, social, éducatif culturel, etc. ;
- accordées par l'Etat sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor. Le champ d'application du décret n'est pas directement lié à la nomenclature budgétaire et n'est donc pas limité aux subventions d'investissement du titre VI, en particulier pour le financement d'études.

1.2. Les porteurs de projet peuvent être des personnes physiques ou morales, publiques ou privées telles que sociétés, associations, collectivités locales et leurs établissements publics et groupements, groupements d'intérêt public, particuliers...

1.3. Plus particulièrement, sont incluses dans le champ du décret (en particulier à la différence du décret du 10 mars 1972) :

- les subventions relevant du budget du ministère de la défense ;
- les subventions accordées dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, en particulier sur les crédits du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM) ;
- les subventions à la recherche ;
- les subventions aux entreprises ;
- les « avances remboursables » qui sont soumises aux mêmes règles que les subventions ;
- certaines subventions pour le logement prévues par le code de la construction et de l'habitation et dont la liste est établie par arrêté du ministre chargé du logement du ministre chargé du budget ainsi que du ministre chargé de l'outre-mer dans la mesure où cette aide concerne des départements d'outre-mer.

En revanche, sont exclues du champ d'application du décret :

- les subventions aux établissements publics de l'Etat, qu'ils soient à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial (EPA, EPST, EPSCP, EPIC) ;
- les subventions globales ayant le caractère d'une contribution annuelle au financement du fonctionnement et de l'activité d'organismes régulièrement subventionnés par l'Etat ;
- les dotations aux collectivités locales et aux établissements publics locaux prévues par le code général des collectivités territoriales, En l'état actuel de la réglementation, il s'agit notamment de la dotation globale d'équipement, de la dotation régionale d'équipement scolaire, de la dotation départementale d'équipement des collèges et de la dotation globale de décentralisation dont les règles d'attribution sont fixées par des textes particuliers ;
- les subventions prévues par le code de la construction et de l'habitation, à l'exception de celles énumérées dans la liste précitée ;
- les subventions pour des projets réalisés dans les territoires d'outre-mer et à l'étranger ;
- les subventions accordées par les personnes morales de droit public (établissements publics de l'Etat) ou de droit privé par l'intermédiaire desquelles l'Etat peut exercer de manière indirecte ses interventions. En revanche, lorsque l'organisme reçoit mandat de l'Etat pour agir en son nom et pour son compte, cet organisme doit respecter les dispositions du décret ;
- les garanties, prêts, cautions, en particulier, les aides du comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises en difficulté (CODEFI), du comité régional de restructuration industrielle (CORRI) et du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI). Les subventions accordées dans le cadre d'un plan d'ensemble de restructuration industrielle d'une entreprise en difficulté, en particulier par le CIRI (ou les CORRI) sont également exclues ;
- les subventions sur les crédits du titre IV pour la réalisation d'actions ayant un caractère d'intervention. Toutefois, certains projets d'investissement immatériel comme les études, peuvent être financés sur des crédits du titre IV. Dans ce cas, le décret s'applique.

S'agissant des aides financées sur des fonds structurels rattachés au budget de l'Etat, ce sont d'abord les règlements européens qui s'appliquent.

Ainsi, dans les cas où il n'y a pas de cofinancement sur le budget de l'Etat, le décret ne s'applique pas, sauf décision de l'autorité compétente.

Lorsque le plan de financement du projet prévoit un cofinancement sur un fonds structurels et un subventionnement sur des crédits d'Etat assujetti au présent décret, les demandes de subvention doivent être instruites autant que possible simultanément dans le cadre des règles et procédures du décret, sous réserve de l'application des règles mises en place pour les fonds européens si elles sont plus restrictives.

A titre transitoire, compte tenu des dispositions dérogatoires prévues à l'article 52-4 du règlement communautaire n° 1260/1999 du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels et sous réserve que les Docup satisfassent à la condition exigée pour leur recevabilité par la commission, les dossiers sollicitant à la fois un financement sur fonds européens et une subvention de l'Etat, déposés entre le 1^{er} avril 2000 et la date d'approbation du Docup et ayant reçu un début d'exécution ayant le dépôt du dossier pourront être acceptés. Les dépenses éligibles à la subvention de l'Etat ne devront cependant avoir été réalisées qu'après la date à laquelle le dossier aura été déclaré complet.

1.4. Le projet : le projet à subventionner contribue à la mise en oeuvre d'une politique d'intérêt général.

Il est essentiel que les ministres définissent de la manière la plus précise possible les actions qu'ils souhaitent aider financièrement ainsi que la nature des dépenses subventionnables dans le cadre ci-après.

Le projet peut-être une opération d'investissement matériel ou immatériel. Il ne peut avoir le caractère d'immobilisation financière. Ainsi sont subventionnables les immobilisations :

- corporelles : investissements physiques tels que acquisitions immobilières, travaux de construction, d'amélioration ou de réparation, installations techniques, équipement en matériel, y compris informatiques, outillages, agencements,... Ils doivent être destinés à servir de façon durable à l'activité du bénéficiaire ou à être intégrés dans son patrimoine. L'acquisition de terrains et de biens immeubles en général ne peut être subventionnée que s'il existe un lien direct entre cette acquisition et les objectifs de l'opération concernée. Ils ne doivent pas avoir fait l'objet antérieurement d'une autre subvention. S'agissant d'équipements en matériel, le premier équipement peut être subventionné ; s'il ne s'agit pas d'un premier équipement, sauf dans le cas d'aide d'urgence (calamités), la subvention doit aider à leur amélioration et non à leur simple renouvellement ;
- incorporelles, par exemple études, logiciels, recherches, concessions, brevets, aide au conseil, aide à l'acquisition de compétences, qui ne sont pas nécessairement liées à un investissement physique.

Les dépenses connexes au projet peuvent également être subventionnées lorsqu'il nécessite des dépenses indispensables à sa mise en oeuvre, telles que formation des utilisateurs, assurances, diagnostics, expertises, enquêtes, information du public. Etudes préalables de faisabilité, études de marché, plans réalisés par un maître d'oeuvre peuvent être pris en compte. Ces dépenses connexes doivent alors être présentées dès la demande de subvention qui expose le projet dans son ensemble. Elles doivent être d'un montant marginal par rapport au montant total prévisionnel -du projet, de l'ordre de 5 % de celui-ci.

En revanche, des dépenses de fonctionnement consécutives à la mise en oeuvre du projet ne peuvent être prises en compte.

Si le projet est réalisé en partie ou en totalité par le porteur de projet lui-même, peuvent être retenus en dépense subventionnable, des approvisionnements, des équipements et des dépenses de fonctionnement, y compris des dépenses de personnel, à l'exception des rémunérations de fonctionnaires territoriaux. Il est indispensable que les ministères établissent alors des modes de détermination de ces coûts à l'usage des services, en particulier pour les rémunérations.

Des apports tels que des terrains, des biens immeubles ne peuvent être pris en compte dans l'assiette subventionnable.

Si un équipement existant ou nouveau est utilisé pour ce projet, il ne peut être pris en compte dans l'assiette subventionnable que pour la valeur qui sera amortie pendant la durée de réalisation du projet, sauf lorsqu'il s'agit d'investissements nouveaux non réutilisables, de petits matériels et de logiciels. Si cet équipement est financé par crédit-bail, l'assiette prise en compte est le loyer (hors frais dérivés) payé durant cette période. Un équipement existant ne peut être pris en compte que s'il n'a pas été subventionné lors de son achat. L'assiette sur laquelle est calculée l'aide est la valeur marchande nette du bien.

L'aide à l'achat de matériel en crédit-bail ou en location-vente n'est pas exclue lorsque ce mode de financement est justifié économiquement.

1.5. L'article 2 précise que les différentes phases d'une opération peuvent être subventionnées séparément.

Une subvention doit aider à la réalisation d'une opération ou tranche d'opération constituant un ensemble cohérent pouvant être « mis en service sans adjonction ».

La réglementation antérieure (instruction d'application du décret du 10 mars 1972) reconnaissait que cette règle devait être appréciée au cas par cas. Ainsi, une opération de construction nécessite des études préalables, le cas échéant une acquisition immobilière, des travaux de construction, des aménagements, des équipements qui peuvent être subventionnés, de façon distincte.

Il se peut aussi que, dans certains secteurs, la réalisation d'un projet nécessite un découpage en phases dont le résultat de chacune conditionne la poursuite du projet, par exemple dans le domaine de la recherche. Dans ce cas, la décision attributive de subvention peut faire référence à des tranches conditionnelles ultérieures. Ces phases ne seront ensuite subventionnées qu'après dépôt d'une demande de subvention qui sera étudiée dans les conditions d'une demande nouvelle. Si l'État décide de ne pas subventionner ces tranches conditionnelles, il ne peut être prévu une quelconque indemnité au profit du porteur de projet.

La phase doit être nettement individualisée. Elle doit être cohérente et être présentée dans son projet d'ensemble. Elle ne doit pas être un moyen de fractionner des projets pour des motifs de disponibilités budgétaires.

NB : Le terme de projet employé ci-après est employé dans un sens générique qui peut être l'opération dans son ensemble, une tranche ou une phase.

2. La demande de subvention. - Les pièces à produire pour un dossier complet (art. 3)

2.1. La demande de subvention est présentée par le porteur de projet, bénéficiaire éventuel, ou son représentant légal habilité

Dans certains secteurs, un projet peut être porté par plusieurs personnes qui le réaliseront en « partenariat ». Les partenaires présentent alors une demande commune ou des demandes simultanées pour permettre le respect des délais. La demande est examinée dans les conditions du décret et la subvention fait l'objet soit d'une convention dont tous les partenaires sont signataires, soit de conventions séparées se faisant référence.' Les rôles et responsabilités de chacun d'eux doivent être détaillés ainsi que les clauses de reversement.

Le bénéficiaire de la subvention peut ne pas être celui qui perçoit directement la subvention : dans le cas du crédit-bail, la demande de subvention est présentée par l'utilisateur mais la subvention est attribuée au crédit-bailleur qui rétrocède la subvention par la réduction de loyers sur la totalité de la durée du contrat de crédit-bail. La convention est alors tripartite.

2.2. Pour, prendre sa décision, l'autorité compétente dispose d'un dossier complet comportant les pièces lui permettant d'avoir une connaissance approfondie du dossier

La notion de dossier complet a une conséquence pour permettre le démarrage de l'opération (cf. ci-dessous n° 3). Les pièces communes indispensables à présenter à l'appui de la demande de subvention et leur contenu minimum sont énumérées dans un arrêté du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la réforme de l'Etat (arrêté du 30 mai 2000). Compte tenu de la diversité des secteurs subventionnés, les ministères, peuvent fixer par arrêté les pièces complémentaires à produire, de manière exhaustive, permettant de déclarer le dossier complet.

Ces pièces sont à produire au contrôleur financier à l'exception, sur son autorisation, des documents à caractère technique.

Le caractère complet du dossier n'exclut pas que, lorsque la mission d'expertise économique et financière est saisie par une administration, d'autres éléments utiles à l'expertise soient demandés au porteur de projet en concertation avec celle-ci.

3. Les délais relatifs au commencement d'exécution avant décision et à l'instruction du dossier (art. 4 à 7)

Afin d'accélérer les procédures, il est prévu un délai concernant le commencement d'exécution du projet et un délai d'instruction des dossiers. Les délais courent du premier jour ouvrable suivant l'événement.

Compte tenu des conséquences liées à ces délais, il est indispensable que les administrations enregistrent les dates faisant courir les délais.

3.1. Reconnaissance du caractère complet d'un dossier et commencement d'exécution du projet (art. 4, 6 et 7)

Le projet ne doit pas être commencé avant que le dossier déposé soit déclaré ou réputé complet.

Le délai de deux mois évoqué ci-après commence à réception du dossier auprès d'une autorité administrative de l'Etat, même incompétente et quel que soit le service. En conséquence, il importe que les administrations, en particulier les préfets pour les services déconcentrés, prennent toutes dispositions pour une information complète du public concernant les modalités de dépôt des dossiers et mettent en place des mesures d'organisation permettant un acheminement rapide des dossiers vers l'autorité administrative compétente.

Les dépôts de demandes de subvention et les transmissions internes à l'administration peuvent être effectués par tout moyen, sur des supports papier ou électroniques.

3.1.1. Lorsque le porteur de projet a déposé un dossier trois cas sont à distinguer:

- il reçoit dans un délai inférieur à deux mois à compter de ce dépôt, un accusé de réception reconnaissant que son dossier est complet: il peut commencer l'exécution du projet à réception de ce document sans que cela engage financièrement l'Etat ;
- il reçoit dans un délai inférieur à deux mois une demande de pièce manquante : il ne peut pas commencer l'exécution du projet et le délai de deux mois est suspendu jusqu'à l'envoi de la pièce complémentaire ; le délai restant à courir après réception des pièces est calculé en déduisant du délai de deux mois, le délai qui s'était écoulé entre la réception du dossier et la demande de complément ;
- il ne reçoit aucun accusé de réception lui indiquant que son dossier est complet ni aucune demande de pièce manquante : le dossier est réputé complet à l'issue du délai de deux mois à compter du dépôt de la demande et il peut commencer l'exécution du projet, sans que cela engage financièrement l'Etat.

3.1.2. L'autorité administrative peut, sur demande du porteur de projet, autoriser le commencement d'exécution avant que le dossier soit complet. Cette dérogation ne devrait généralement être accordée que pour des motifs d'urgence (par exemple la survenance d'un événement imprévisible, la sécurité des personnes, le contexte concurrentiel). La décision est visée par le contrôleur financier compétent.

3.1.3. Afin d'éviter toute ambiguïté, le décret indique que ni l'accusé de réception, ni l'autorisation de commencer le projet ne valent promesse de subvention. Toutes les correspondances adressées au porteur de projet doivent lui préciser qu'il peut commencer l'exécution de son projet sous sa responsabilité et sans que cela engage financièrement l'Etat mais que, en cas de rejet, il ne pourra pas présenter une nouvelle demande (cf. n° 3-2-4 ci-dessous).

3.1.4. A l'inverse, l'autorité administrative peut interdire le commencement d'exécution avant notification de la décision attributive de subvention. Cette mesure (qui, sauf exception, ne devrait pas être retenue en cas de cofinancement par des fonds européens) peut résulter, soit d'une décision individuelle de l'autorité administrative qui doit être visée du contrôle financier compétent, soit d'une instruction générale du ministère qui a reçu l'accord du contrôleur financier au niveau central. Dans ce cas, la décision individuelle n'a alors pas à être visée du contrôle financier compétent.

3.2. Délai d'instruction (art. 5, 6 et 7)

3.2.1. L'instruction prend fin à la notification de la décision. Afin que le porteur de projet soit rapidement informé de la suite réservée à son dossier, l'absence de décision dans un délai de six mois à compter de la date à laquelle le dossier a été déclaré ou réputé complet vaut rejet implicite.

3.2.2. L'examen d'un dossier peut cependant nécessiter la consultation d'autorités extérieures à l'Etat, par exemple de la Commission européenne ou des collectivités territoriales. Le délai de six mois peut alors être suspendu à la condition que cette consultation soit prévue sur une liste arrêtée par le ministre intéressé et le ministre chargé du budget.

Lorsqu'une ou plusieurs autorités extérieures sont consultées, le porteur de projet doit être informé de la suspension du délai de six mois.

La saisine pour avis d'un service de l'Etat ne suspend pas le délai d'instruction. Elle doit donc intervenir le plus tôt possible (le cas échéant avant même que le dossier ne soit complet) et l'attention du service consulté doit être appelée sur ce délai justifiant la nécessité d'une réponse rapide. De même, lorsqu'une saisine de la mission d'expertise économique et financière est envisagée, il importe qu'elle intervienne dans un délai compatible avec la qualité des rapports d'expertise.

Pour permettre une décision avant l'expiration du délai de rejet tacite, il est indispensable d'une part, de prévoir des réunions fréquentes des commissions compétentes, en particulier la conférence administrative régionale, ou d'organiser des consultations écrites, et d'autre part, d'établir les comptes rendus de ces commissions dans des délais très brefs.

3.2.3. Lorsque le porteur de projet a commencé son projet dans des conditions régulières et qu'un incident retarde la décision attributive de subvention, l'autorité administrative peut surseoir au rejet implicite pour une durée déterminée, par décision visée du contrôleur financier compétent.

L'incident peut être, par exemple et à la condition que toute diligence ait été faite pour son obtention, un léger retard dans la transmission d'un acte administratif ou d'un rapport d'expertise par un cabinet extérieur quand la complexité du dossier le justifie, ou de l'accord d'un cofinancier.

La décision de surseoir ne vaut pas promesse de subvention. La correspondance adressée au demandeur doit également le préciser.

Cette procédure ne doit pas être détournée pour allonger systématiquement le délai d'instruction mais doit être justifiée.

3.2.4. Dans le cas d'un rejet, le porteur de projet peut représenter sa demande de subvention qui sera traitée comme une nouvelle demande, à condition que le projet n'ait pas reçu un commencement d'exécution.

Le nouveau dossier « actualisé » est déposé dans les mêmes conditions que le dossier initial. Sauf si les pièces communiquées à l'appui du premier dossier n'ont pas été conservées par le service, elles ne devraient pas avoir à être produites à nouveau si la demande est représentée dans un délai bref et sous réserve que le porteur de projet certifié qu'il n'y a pas eu modification.

3.3. Engagement de la subvention

3.3.1. Si la décision est favorable, le dossier pour l'attribution de la subvention doit être transmis au contrôle financier dans des conditions lui permettant d'exercer normalement son contrôle sans risque de dépassement du délai réglementaire de six mois précité.

En particulier, le contrôleur financier des dépenses déconcentrées doit disposer du délai de quinze jours prévu par le décret du 16 juillet 1996 relatif au contrôle financier déconcentré, Dans le cas de l'interruption du délai de visa prévu à l'article 4 de ce décret, le délai de six mois est suspendu de fait compter de la date à laquelle le contrôleur financier a reçu le dossier, sans la décision de prorogation précitée (n° 3-2-3).

3.3.2. Outre les pièces produites à l'appui de la demande de subvention (cf. n° 2 ci-dessus), le dossier d'attribution de subvention présenté au contrôle financier doit comporter une fiche détaillant les étapes de l'instruction du dossier :

- date de réception de la demande ;
- le cas échéant date de l'autorisation de commencer l'exécution du projet ou de l'interdiction de commencer l'exécution du projet ;
- si le délai de deux mois à l'expiration duquel le dossier est réputé complet a été suspendu, date de demande de pièces complémentaires et date de leur réception ;
- date d'envoi de l'accusé de réception du dossier complet ou date à laquelle le dossier a été tacitement réputé complet ;
- date théorique d'expiration du délai de six mois à l'issue duquel le dossier est considéré comme rejeté tacitement ;
- si le délai de six mois a été suspendu, date de saisine de l'autorité extérieure et date de la réponse ;
- le cas échéant, date de prorogation du délai de rejet implicite.

4. La décision (art. 9)

Si la décision de l'autorité compétente est négative, il convient de la notifier au porteur de projet sans attendre l'expiration du délai de rejet implicite de six mois.

La décision attributive de subvention est soit un acte unilatéral (par exemple un arrêté), soit une convention et comporte tous les éléments permettant d'éviter ensuite toute contestation. La convention permet de s'assurer que le bénéficiaire a accepté les conditions qu'il doit respecter pour percevoir la subvention.

L'énumération contenue dans le décret concerne les clauses essentielles pour informer le bénéficiaire des conditions de subventionnement. Il est nécessaire d'ajouter certaines clauses au cas par cas (par exemple la nature et la destination des équipements devant être réalisés sur le terrain d'assiette subventionné, l'interdiction de céder les biens subventionnés pendant une période minimale ou d'en modifier l'affectation, les clauses particulières en cas d'« avance remboursable », de crédit-bail, le cas échéant, pièces particulières à produire au moment des paiements, telles que décisions pour l'attribution d'autres subventions, preuve des prêts accordés, augmentation de capital, etc.).

La rédaction de conventions-types en concertation avec le contrôle financier est vivement recommandée.

Il est rappelé que les contrats de plan fixent les subventions que l'Etat prévoit de verser mais que la signature du contrat de plan ne suffit pas à rendre exigibles. Cette exigibilité ne résulte que des décisions attributives de subvention particulières établies ultérieurement.

Hormis les cas évoqués au 2^e alinéa de l'article 13 permettant exceptionnellement l'attribution d'une subvention complémentaire, un projet, opération, tranche ou phase d'opération ne peut donner lieu, sur un même chapitre budgétaire, qu'à une seule subvention de l'Etat. Un projet peut être subventionné, à partir de chapitres différents du budget général, de fonds européens ou de comptes d'affectation spéciale.

5. Le . début d'exécution, les délais relatifs au début d'exécution après décision et à la fin d'exécution (art. 8,11 et 12)

Afin que l'autorité administrative puisse suivre le déroulement du projet, le porteur de projet doit l'informer du début d'exécution de l'opération, que celui-ci intervienne avant ou après la notification de la décision.

De même, dans le cadre du suivi du projet, l'autorité administrative doit, autant que possible, quelque temps avant les échéances, appeler l'attention du bénéficiaire sur l'expiration des délais prévus dans la décision attributive de subvention.

5.1. Le début d'exécution d'un projet (art. 8) est réputé constitué par l'acte juridique (marché, bon de commande) créant une obligation entre le porteur de projet et le premier prestataire. En l'absence d'un acte juridique (cas où le bénéficiaire de la subvention réalise lui-même son projet), il convient de retenir la déclaration du porteur de projet ou, s'il s'agit de travaux en régie, le cas échéant, la constitution d'approvisionnements.

5.1.1. L'article 8 prévoit que les études préalables au projet ne constituent pas un commencement d'exécution.

Dans le cas d'un projet comportant des travaux (construction de bâtiment), ces études préalables comprennent d'une part, les études de programmation qui peuvent être nécessaires à la détermination et la mise au point du programme et de son enveloppe financière et d'autre part, les études de conception.

La demande de subvention peut être déposée :

- soit pour chaque phase du projet (études de programmation, partie des études de maîtrise d'oeuvre relative la conception, travaux) ;
- soit au plus tard avant la signature des marchés de travaux, en intégrant, le cas échéant, selon les règles propres à chaque ministère, dans l'assiette subventionnable les dépenses préalables liées aux études précitées.

5.1.2. De même l'acquisition préalable d'un terrain nécessaire à la réalisation du projet, si elle n'a pas fait l'objet d'une demande séparée de subvention dans le cadre d'une phase, ne constitue pas un commencement d'exécution du projet et son montant peut, le cas échéant, comme pour les études, être intégré dans la dépense subventionnable. Cette acquisition doit, de façon certaine, avoir été faite dans le but de réaliser l'opération.

5.1.3. Un projet subventionné doit commencer dans un délai aussi bref que possible (art. 11), qui a été fixé à un maximum de deux ans, avec possibilité d'une prorogation d'un an maximum si le projet se trouve retardé pour des causes indépendantes de la volonté du bénéficiaire. Celui-ci présente alors une demande de prorogation antérieurement à l'expiration du délai de deux ans.

Le délai de deux ans est un maximum - un délai inférieur à deux ans peut être fixé. La prorogation ne peut excéder un an, même si le délai fixé initialement était inférieur à deux ans.

5.2. La fin de l'exécution d'un projet (art. 12) : sauf pour un projet de grande ampleur dont la réalisation nécessite une très longue période, auquel cas il sera généralement opportun de le découper en tranches ou phases cohérentes, un projet est réalisé sur une période qui ne dépasse pas quatre ans.

5.2.1. En conséquence, la décision attributive de subvention prévoit un calendrier de réalisation d'une durée au plus égale à quatre ans à compter de la date de déclaration du début d'exécution. Sauf prolongation préalable, toutes les demandes de paiement doivent avoir été présentées dans un délai de quatre ans, le cas échéant sans la totalité des pièces justificatives, notamment l'obtention d'agréments éventuels nécessaires, qui pourront être produites par la suite, pour la liquidation du solde.

5.2.2. Par dérogation à ce principe, sur demande du bénéficiaire avant l'expiration du délai de quatre ans, l'autorité administrative peut prolonger le délai d'exécution pour une période qui ne peut excéder quatre ans, après avoir vérifié :

- que le projet n'a pas été dénaturé au regard des conditions présentées dans le dossier initial ;
- que cette durée d'exécution n'est pas due à une négligence du porteur de projet mais à la complexité du projet ou à des circonstances particulières ne résultant pas de son fait.

5.2.3. A l'issue du délai de quatre ans, le cas échéant prorogé, si l'opération n'a pas été déclarée terminée, l'autorité administrative liquide la subvention en fonction de l'état d'avancement du projet, des demandes de paiement présentées et des justificatifs produits (cf. n° 7-5 ci-après). S'il apparaît que l'avance ou, exceptionnellement, les acomptes versés, sont supérieurs à la subvention finalement due, le reversement du trop-perçu est demandé. Selon la nature et le motif de l'inachèvement du projet, la fonctionnalité de la partie réalisée du projet est prise en compte pour la liquidation de la subvention que l'autorité décide d'accorder.

5.2.4. Une nouvelle demande de subvention peut être présentée dans les conditions du décret pour terminer le projet, à condition que la phase restant à réaliser puisse être considérée comme cohérente.

6. Montant prévisionnel .de la subvention (art. 10)

6.1. Le montant prévisionnel de la subvention indiqué dans la décision attributive est un montant maximum déterminé par application d'un taux à une dépense subventionnable prévisionnelle.

Dans les cas où le bénéficiaire récupère la taxe à la valeur ajoutée (TVA) ou lorsque la dépense est potentiellement éligible au fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée, la dépense subventionnable prévisionnelle est établie hors taxe.

Dans le cas contraire, il revient à chaque administration de fixer les règles applicables pour les subventions relevant de sa compétence.

Pour connaître, le cas échéant, les règles applicables aux subventions d'équipement (définition, régime d'imposition et conditions de déduction de la TVA afférente aux biens financés par de telles subventions), il convient de se reporter aux dispositions de l'instruction du, 8 septembre 1994 (Bulletin officiel des impôts, numéro spécial 3 CA-94) et notamment à ses numéros 150 et 151.

6.2. La dépense subventionnable prévisionnelle doit être fixée le plus précisément possible, à partir du résultat d'études et/ou sur la base de devis ou, selon le secteur concerné, de l'estimation détaillée du coût de son projet par le porteur.

Pour des travaux, le devis estimatif résulte de l'avant-projet définitif ou du projet (en termes de maîtrise d'oeuvre) avec, le cas échéant une marge d'imprévu si le projet doit se réaliser sur plus d'un an. En effet, l'avant-projet définitif implique que le porteur de projet ait réalisé l'analyse complète, l'achèvement des consultations réglementaires et des études techniques, plans, avant métrés, devis détaillé ; le projet comporte le dossier d'exécution destiné à l'appel d'offres et, généralement, le projet de marché.

Le devis comprend l'estimation des ouvrages et fournitures à réaliser, s'il y a lieu, des dépenses accessoires prévisibles et, selon le secteur concerné, une marge d'imprévu pour aléas techniques et économiques.

L'autorité administrative doit s'assurer de la correcte estimation de la dépense, par exemple en consultant le service des domaines lorsque le projet d'investissement comporte l'acquisition d'un bien immeuble ou par des pièces à caractère officiel (indemnité fixée par l'autorité judiciaire en cas d'expropriation).

Elle peut ne pas retenir dans l'assiette subventionnable tous les éléments présentés. En particulier des dépenses qui revêtiraient un caractère somptueux ou qui ne sont pas indispensables au projet ne peuvent être retenues.

6.3. Les ministres peuvent souhaiter plafonner la subvention ou la dépense subventionnable, ou utiliser des barèmes, en particulier dans le cas de dépenses répétitives et de faible montant ou dans le cas d'équipements normalisés. Le barème concerne soit la dépense subventionnable à laquelle est appliqué un taux, soit son montant lui-même (sous réserve, pour certaines dépenses, du respect des règles européennes). Les cas de plafonnement de la dépense subventionnable ou d'utilisation d'un barème sont prévus par décret contresigné par le ministre intéressé et le ministre chargé du budget.

6.4. Un porteur de projet qui sollicite une aide de l'Etat doit financer une partie du projet soit par autofinancement, soit en obtenant des financements privés. Ce taux de financement minimum a été fixé à 20 %.

En conséquence, le montant de la subvention ne peut avoir pour effet de porter le montant des aides publiques directes à plus de, 80 % du montant prévisionnel de l'assiette subventionnable. L'aide publique directe définie dans le décret se limite aux subventions et aides d'origine publique, y compris les aides remboursables pour leur montant total, apparaissant dans le plan de financements. Sont considérées comme publiques les aides d'origine nationale (État, collectivités territoriales, établissements publics) mais aussi les aides de la Communauté européenne et des organisations internationales.

Dans le cas où le porteur de projet est une collectivité territoriale ou un établissement public local, il va de soi que la part du projet financée, par le porteur de projet constitue son autofinancement.

Sauf réglementation particulière, les aides « indirectes », par exemple les bonifications d'intérêt, les exonérations fiscales, ne sont pas à prendre en compte pour l'application du décret, 11 n'y a donc pas à calculer obligatoirement « d'équivalent-subvention ». La connaissance de ces aides dans le financement d'un projet doit cependant être prise en considération car il convient de veiller à ce qu'en aucun cas, un projet soit aidé à plus de 100 %, en particulier du fait de l'application d'un régime favorable de TVA. Elles doivent donc être mentionnées dans la présentation du plan de financement du projet.

La notion d'aide publique directe retenue dans le décret diffère donc de la notion d'aide retenue par la Commission européenne qui inclut en particulier les aides indirectes.

Il ne peut être dérogé au taux maximum de 80 % que pour les dispositifs d'aide publique prévus par décret contresigné par le ministre intéressé et le ministre chargé du budget.

6.5. Sous réserve du respect du taux maximum de cumul d'aides précité et des règles de cumul de la Commission européenne, le taux de subvention appliqué peut varier de 0 à 80 % en fonction de l'intérêt que l'administration porte au projet et de l'application de textes spécifiques. Il appartient, le cas échéant, à chaque ministre de fixer les règles relatives aux taux de subvention qu'il souhaite voir appliquer par ses services sur les crédits de son budget

L'absence d'un taux minimum permet aux administrations de moduler librement le soutien financier qu'elles décident d'accorder mais ne doit pas les inciter à un saupoudrage qui enlèverait tout le caractère incitatif que doit avoir une subvention accordée pour la mise en oeuvre d'une politique d'intérêt général:

Le taux de 80 % est un maximum. Il est indispensable que les porteurs de projet soient incités à rechercher d'autres cofinancements.

7. Liquidation et versement de la subvention (art. 13 et 14)

7.1. La subvention n'est pas forfaitaire, mais son montant final est calculé par application du taux à la dépense réelle, plafonnée à la dépense subventionnable prévisionnelle (elle-même, le cas échéant plafonnée). Cette disposition permet une harmonisation avec les règles de versement des aides européennes.

Si la dépense réelle est supérieure à la dépense prévisionnelle, la subvention est égale au montant prévu dans la

décision d'attribution. Si elle est inférieure, la subvention est inférieure à ce montant.

Par exception, en cas d'application d'un barème, le montant de la subvention est forfaitaire.

Il est rappelé que le projet ne doit pas avoir commencé avant la date à laquelle le dossier est déclaré ou réputé complet et que le bénéficiaire doit déclarer le début d'exécution du projet. En conséquence, sauf autorisation de commencer le projet prévue à l'article 6 et dans les cas prévus à l'article 8 où études préalables et acquisition de terrains sont le cas échéant, réintégrées dans la dépense subventionnable, toutes les dépenses relatives au projet ont été engagées postérieurement à cette date.

7.2. Le taux de 80 % de cumul d'aides publiques, vérifié au moment de l'engagement, ne donne pas lieu à vérification par le comptable public au moment du paiement. Cette vérification relève de la responsabilité de l'autorité administrative lors de la liquidation du solde de la subvention. Il appartient à celle-ci de prévoir dans la décision attributive de subvention, au minimum une déclaration du bénéficiaire précisant le montant et l'origine des aides qui lui ont permis de réaliser finalement son projet.

L'autorité administrative qui aurait connaissance d'un dépassement du taux de 80 % au moment de la liquidation, soit en raison de l'attribution d'une aide complémentaire, soit en raison d'une diminution de la dépense prévisionnelle sans modification des autres aides publiques, serait cependant amenée, soit à annuler la subvention si elle constate que les termes de la décision attributive ne sont pas respectés en raison de la mauvaise foi du porteur de projet, soit à réduire le montant de la subvention de façon à ramener le taux au maximum de 80 % imposé par le décret.

7.3. Ni la nature de la dépense subventionnable ni le taux permettant le calcul de la subvention ne peuvent être modifiés (article 13). La demande de paiement ne doit comporter que des dépenses dont la nature correspond aux dépenses prévues dans le dossier.

Le 2^e alinéa de cet article cite les cas où la nature de la dépense subventionnable peut être modifiée et où le taux peut s'appliquer à la dépense réelle non plafonnée pour les projets relatifs à des constructions, cas le plus fréquent. D'autres exceptions sont possibles dans des cas énumérés par arrêté co-signé par le ministre chargé du budget pour des circonstances ne résultant pas d'une faute du bénéficiaire. Il doit être tenu compte également de sa capacité financière.

Toute modification importante dans la nature de la dépense subventionnable ou toute subvention complémentaire fait l'objet d'une décision qui, dans le cas d'une convention, prend la forme d'un avenant.

L'éventuelle subvention complémentaire alors accordée ne fait pas l'objet d'une nouvelle opération en comptabilité spéciale des investissements.

7.4. La liquidation de la subvention est effectuée sur constatation par le service ordonnateur de la réalisation effective du projet et sur production de pièces prouvant la réalité de la dépense.

Une avance d'au minimum 5 % du montant prévisionnel de la subvention pour aider au démarrage du projet peut être versée au bénéficiaire soit à notification de la décision attributive de subvention si le bénéficiaire a informé l'autorité administrative du commencement d'exécution antérieurement à celle-ci, soit lorsqu'il l'en informe après la notification de la décision. Il ne peut être dérogé à ce maximum de 5 % que dans les cas prévus par décret contresigné par le ministre intéressé et le ministre chargé du budget.

Afin d'éviter le reversement de trop-perçus, le montant des acomptes (et avance) versés ne peut être supérieur à 80 % du montant de la subvention prévue.

7.5. Le bénéficiaire dépose à l'appui de ses demandes de paiement d'acomptes, un état récapitulatif détaillé, qu'il certifie exact, des dépenses réalisées conformément au projet retenu, accompagné des factures acquittées pour les acquisitions, travaux et prestations de service effectués pour la réalisation du projet. Lors de la liquidation du solde, pour les dépenses qui ne peuvent donner lieu à production de factures, l'état récapitulatif fine est également certifié par un expert-comptable ou un organisme de contrôle tel qu'un commissaire aux comptes.

La production des factures de faible montant et la certification par un expert-comptable ou un organisme de contrôle (selon le montant de la subvention) peuvent faire l'objet de procédures allégées par les ministères qui mettent en place des dispositifs permettant de s'assurer de la réalité des dépenses, notamment par sondages et par des vérifications effectuées par les services compétents.

Si le bénéficiaire est une collectivité territoriale ou un établissement public local son comptable public peut attester la prise en charge dans sa comptabilité des dépenses ainsi que leur règlement, dès lors que l'état récapitulatif précité se présente sous la forme d'une liste de mandats de paiements établie par l'ordonnateur, cette certification comptable n'ayant cependant pas pour objet d'attester que les dépenses ont été réalisées conformément au projet retenu.

La décision attributive de subvention peut prévoir la production de pièces complémentaires (cf. n° 4 ci-dessus).

7.6. Les pièces à produire au comptable à l'appui des ordonnances ou mandats de paiement sont :

- la décision attributive de subvention (arrêté ou convention) ;
- pour le paiement d'une avance, cette décision prévoyant le versement de l'avance ;
- pour le paiement des acomptes et du solde :

- un certificat administratif de l'ordonnateur attestant de l'état d'exécution du projet à hauteur des justifications produites et comportant les éléments nécessaires au contrôle de la liquidation de la dépense (montant de l'investissement réalisé, référence aux éventuels paiements précédents) et, le cas échéant, attestant la production des pièces complémentaires prévues par la décision attributive de subvention ;

- l'état récapitulatif détaillé des dépenses réalisées conformément au projet retenu, certifié exact par le bénéficiaire de la subvention, mentionné au n° 7-5 ci-dessus.

8. Reversement de la subvention (art. 15)

Les éléments indispensables à faire figurer dans la décision d'attribution sont énumérés dans le décret. S'agissant des clauses de reversement, la décision doit prévoir que donneront lieu, le cas échéant, à reversement des sommes en tout ou en partie, les cas où l'autorité, administrative a connaissance :

- d'une différence entre le plan de financement initial et le plan de financement final, qui amène un dépassement du taux maximum de cumul des aides publiques directes ;
- d'un changement dans l'objet de la subvention ou d'un changement dans l'affectation de l'investissement sans son autorisation préalable, celle-ci devant donner lieu à décision de l'administration (avenant en centimètre de convention) ;
- d'un dépassement du délai maximum de quatre ans prévu à l'article 12, le cas échéant prorogé.

Il convient d'ajouter que pourront également donner lieu à reversement dans les conditions habituelles, les cas où les termes de la décision d'attribution ne sont pas respectés : délais, refus de se soumettre aux contrôles, etc. Dans le cas de subventionnement d'un bien pouvant faire l'objet d'une-revente, sauf eu particulier, il est nécessaire de prévoir une clause de reversement total ou partiel de la subvention, au minimum calculé au prorata de la partie non amortie.

9. Suivi et évaluation (art. 16)

D'une part, il est nécessaire que l'autorité administrative qui a attribué la subvention effectue un suivi régulier des projets en cours de réalisation.

D'autre part, dans le souci d'une gestion optimale des fonds de l'Etat, un régime d'aide ne peut être maintenu que si son efficacité et/ou son caractère incitatif sont démontrés. Il peut être utile de suivre le projet plusieurs années après son achèvement pour une évaluation de son impact dans le secteur concerné, Des synthèses doivent être établies périodiquement pour les ministres par les services qui attribuent les subventions avec, au niveau déconcentré, une information des préfets.

Les ministères doivent établir des guides méthodologiques permettant de faciliter cette tâche des services.

Le préfet peut solliciter l'intervention de la mission d'expertise économique et financière placée auprès du trésorier-payeur . général de région pour procéder à l'évaluation de certains projets ou pour réaliser une étude sur les projets réalisés concernant un secteur d'activité.