

N° 3484

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 octobre 2020

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

en conclusion des travaux d'une mission d'information ⁽¹⁾

sur les dotations de soutien à l'investissement du bloc communal

TOME II

LA DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL

ET PRÉSENTÉ PAR

M. FRANÇOIS JOLIVET ET Mme CHRISTINE PIRES BEAUNE,

Rapporteurs

M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,

Président

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information est composée de : M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE, *président ;*
MME CHRISTINE PIRES BEAUNE et M. FRANÇOIS JOLIVET, *rapporteurs ;* M. JEAN-PAUL
DUFRÈGNE, MME PATRICIA LEMOINE, M. JEAN-PAUL MATTEI, M. FRANÇOIS PUPPONI,
MME SABINE RUBIN et M. LAURENT SAINT-MARTIN.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DE M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE, PRÉSIDENT	9
INTRODUCTION	13
I. COMPLÉMENTS AU TOME I DU RAPPORT SUR LA DOTATION D'ÉQUIPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX	15
1. Généraliser la méthode de la grille de densité pour toutes les politiques publiques en faveur de la ruralité paraît souhaitable	15
2. Chaque préfet de département a sa propre doctrine en matière de taux de subventionnement de la DETR	17
3. Les enveloppes départementales de DETR évoluent de manière contre-intuitive .	18
II. ANALYSE ADMINISTRATIVE DE LA DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL	22
A. LA PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS DE DSIL N'EST PAS STRICTEMENT ENCADRÉE.....	22
1. Le calendrier suit des étapes obligées mais varie selon les territoires.....	22
a. Une circulaire gouvernementale aux préfets	22
b. Une circulaire préfectorale est envoyée aux élus locaux	23
c. Une lettre de cadrage pour définir des priorités régionales pour la DSIL.....	23
d. Les appels à projets.....	23
e. Le dépôt des dossiers intervient en début d'année	24
f. Plusieurs vagues d'arrêtés de notification des subventions interviennent à des dates variables	24
g. L'importance d'une circulaire gouvernementale au plus tôt après la promulgation de la loi de finances	26
h. Un délai supplémentaire est induit par le pilotage régional.....	26
2. La doctrine sur les critères de sélection des projets est variable à plusieurs égards	27
a. Doctrine régionale ou départementale ?.....	27
b. La priorisation des différents projets présentés par un même candidat.....	27

c. Les critères de programmation varient selon le territoire : « équilibre territorial » ou méthode « multicritères »	28
d. Globalement, l'encadrement des subventions est bien moindre que pour la DETR	29
e. Malgré la possibilité légale de cumul DSIL et DETR, en pratique il s'avère exceptionnel	29
3. L'accès des communes à l'ingénierie est soutenu par l'action territoriale de l'ANCT	31
a. La montée en puissance de l'ANCT se matérialise par une organisation territoriale concrète	31
b. L'offre de l'ANCT est diffusée auprès des collectivités par divers moyens de publicité : comités locaux, brochures, initiatives numériques.....	31
c. L'ANCT identifie des territoires fragiles particulièrement demandeurs d'un soutien en ingénierie	32
4. L'instruction vise à sélectionner les projets suffisamment matures	32
5. Les projets rejetés : la DSIL et la DETR sont-elles des dotations sélectives ?.....	33
a. Les taux de rejet sont en hausse en 2020 et 2021 avec « l'appel d'air » lié à la relance.....	33
b. Le taux de rejet est une notion à nuancer.....	34
6. Le suivi des projets est plus ou moins étroit selon les moyens des préfetures.....	35
a. La précision du suivi de l'avancée des projets subventionnés dépend des moyens des préfetures	35
b. Le contrôle de l'obligation de publicité d'une subvention de l'État	36
7. Le taux d'abandon apparaît négligeable	38
B. LA GESTION RÉGIONALE DE LA DSIL DOIT-ELLE ÊTRE REMISE EN CAUSE ?	39
1. D'un point de vue pratique et administratif, la DSIL est gérée au niveau départemental	39
2. Faut-il unifier la gestion de la DSIL au niveau départemental ?	40
a. L'avantage de la gestion régionale : la souplesse de l'allocation des crédits permet d'opérer une péréquation régionale et favorise un meilleur ciblage des projets structurants.....	40
b. Les inconvénients de la gestion régionale : l'incertitude sur la notion de projet structurant, et la lourdeur de la procédure de programmation.....	41
c. La conclusion des rapporteurs	42
III. ANALYSE DE L'UTILISATION DES CRÉDITS DE LA DSIL ET DES PROJETS SUBVENTIONNÉS	44
A. DES ENVELOPPES RÉGIONALES TRÈS STABLES MAIS PEU PÉRÉQUATRICES	44
1. Le montant de la DSIL est stable depuis 2018	44
a. Les crédits ouverts pour la DSIL dans les dernières lois de finances	44

b. La mise en œuvre de la réserve de précaution peut réduire les crédits disponibles	45
c. Les restes à payer : une problématique commune avec la DETR	47
2. Les modalités de répartition régionale de la DSIL garantissent une grande stabilité des enveloppes régionales tout en limitant leur caractère péréquateur	48
a. Les enveloppes régionales sont constituées exclusivement sur le critère de la population.....	49
b. L'intensité péréquatrice des enveloppes régionales est assez faible	51
B. LA RÉPARTITION INFRA-RÉGIONALE DE LA DSIL, RÉALISÉE DE FAÇON DISCRÉTIONNAIRE PAR LES PRÉFETS DE RÉGION, COMPENSE L'INSUFFISANTE PÉRÉQUATION DES ENVELOPPES RÉGIONALES.....	54
1. La variation des enveloppes départementales de DSIL entre 2018 et 2020	54
a. Analyse de la variation des attributions de DSIL par département	55
b. Analyse des variations des attributions départementales au sein d'une même région	58
c. Les préfetures de région adoptent des stratégies hétérogènes de répartition infra-régionale des crédits.....	60
2. La répartition différenciée de DSIL entre les départements traduit la volonté des préfets de soutenir les territoires les plus fragiles, qu'ils soient ruraux ou urbains	61
a. La répartition effectuée par les préfets de régions à l'échelon départemental tient compte de la fragilité des départements.....	61
b. Les attributions départementales sont corrélées avec la densité de population mais leur dispersion est d'autant plus forte que la proportion de population urbaine est élevée.....	66
C. ANALYSE DES SUBVENTIONS VERSÉES AUX COLLECTIVITÉS ET ORGANISMES ÉLIGIBLES.....	69
1. Les projets des intercommunalités sont moins nombreux mais davantage subventionnés que ceux des communes.....	70
2. Comment se caractérise la DSIL attribuée aux communes en 2019 et 2020 ?	72
a. La proportion de communes bénéficiant chaque année de la DSIL est très variable d'un département à l'autre	72
b. Les communes plutôt urbaines sont-elles avantagées par rapport aux communes plutôt rurales ?	74
c. Les chefs-lieux de département sont-ils avantagés par rapport aux autres communes du département ?	77
3. La croissance du nombre de dispositifs contractuels éligibles à la DSIL pourrait avoir pour effet de réduire les crédits disponibles pour le financement d'opérations relevant des thématiques prioritaires.....	79
4. La mise à disposition des crédits par les préfetures aux collectivités bénéficiaires de la DSIL.....	82

a. Des indisponibilités de crédits de paiement sont parfois relevées en fin d'exercice	82
b. Les dossiers de DSIL qui ne peuvent être satisfaits par manque de crédits.....	83
c. Les remontées de crédits sont très limitées et proviennent de l'ajustement de la subvention à la dépense éligible effectivement réalisée	85
5. Une modernisation souhaitable de la mise en œuvre des crédits de la DETR et de la DSIL	85
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	87
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	89

SYNTHÈSE DU RAPPORT

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), créée en 2016 et pérennisée en loi de finances pour 2018, a pour vocation de soutenir l'investissement des collectivités du bloc communal. Comme la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) qui fait l'objet du tome premier de ce rapport, la DSIL obéit à une logique d'appels à projets déconcentrés. Toutefois, à la différence de la DETR, elle est pilotée au niveau régional et ses subventions flèchent en premier lieu des priorités nationales. Elle se distingue également par une éligibilité très large puisque toutes les communes et tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en métropole et dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution sont susceptibles d'en bénéficier.

À titre liminaire, ce tome II apporte quelques éléments complémentaires sur la DETR qui mettent en évidence les évolutions paradoxales du montant des enveloppes départementales et l'imparfaite appréhension de la ruralité dans leur répartition. La généralisation de la définition de la ruralité fondée sur la grille communale de densité de l'INSEE, tant à la DETR qu'aux autres dispositifs à destination des collectivités rurales telle que la dotation de solidarité urbaine (DSR), permettrait de mieux prendre en compte la population rurale indépendamment de la proportion qu'elle représente dans la population totale de telle ou telle collectivité.

Dans un second temps, une analyse détaillée de la procédure et de la doctrine d'attribution des subventions suivies par les préfets de région montre que la DSIL est une dotation souple qui, de manière pratique, semble plutôt administrée à la maille départementale. Du point de vue des crédits, la rigidité et la faible intensité péréquatrice des enveloppes régionales est compensée par les attributions décidées par les préfets de région à l'échelon infra-régional. Les projets retenus tiennent le plus souvent compte des équilibres territoriaux et de la fragilité des territoires, qu'ils soient ruraux ou urbains. Le ciblage de la DSIL pourrait cependant être optimisé par une harmonisation des « bonnes pratiques » entre préfetures, et par un encadrement souple des écarts d'attributions entre départements d'une part, entre communes et intercommunalités d'autre part.

Comme elle l'avait fait pour le tome premier, la mission a examiné l'exécution locale des crédits en sollicitant un échantillon représentatif de vingt départements métropolitains et d'outre-mer. Elle a également fait appel aux préfetures de région compte tenu des spécificités de la DSIL.

Au terme de leur analyse, les rapporteurs considèrent que leurs différents constats plaident en faveur d'une gestion départementale de la DSIL.

Ils formulent quatorze recommandations qui permettraient une meilleure gestion de cette dotation.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Préconisation n° 1 : généraliser la définition de la ruralité au sens de la grille communale de densité de l'INSEE à l'ensemble des dispositifs qui font référence au caractère rural ou urbain des collectivités concernées.

Préconisation n° 2 : revoir les critères de calcul des enveloppes départementales de DETR pour assurer une équité entre habitants ruraux quel que soit leur département.

Préconisation n° 3 : généraliser la « bonne pratique » qui consiste à exiger une photographie du panneau affiché avec le logo de l'État durant la réalisation de l'opération subventionnée, notamment pour qu'elles puissent recevoir un paiement.

Préconisation n° 4 : réduire de sept à cinq ans le délai global maximal pour la réalisation des travaux, afin de faciliter le suivi de l'engagement des crédits.

Préconisation n° 5 : attribuer au préfet de département la compétence d'établir la programmation et de signer les arrêtés pour simplifier la procédure et réduire les délais d'attribution des subventions de DSIL.

Préconisation n° 6 : appliquer la mise en réserve de précaution de manière uniforme sur l'ensemble des dotations du BOP 1 « Soutien à l'investissement des collectivités territoriales et à leurs groupements » du programme 119.

Préconisation n° 7 : s'assurer que les restes à payer sur la DSIL résultent essentiellement du coût réel et de la durée de réalisation des projets et ne traduisent pas une insuffisance de la programmation en crédits de paiement.

Préconisation n° 8 : encadrer de manière souple l'évolution annuelle du montant total des attributions de DSIL de chaque département.

Préconisation n° 9 : fixer un montant minimum d'attributions de DSIL par département.

Préconisation n° 10 : limiter à 30 % la part des intercommunalités dans le montant total des attributions de DSIL réalisées à l'échelon départemental.

Préconisation n° 11 : ne pas écarter par principe les dossiers DSIL portant sur des opérations qui n'entrent pas dans le cadre d'un contrat signé avec l'État.

Préconisation n° 12 : clarifier l'articulation entre la nature des opérations financées par la DSIL au titre de contrats signés avec l'État et la loi qui prévoit que ces opérations doivent viser au développement des territoires ruraux.

Préconisation n° 13 : s'assurer de la disponibilité des crédits de paiement pour toutes les préfectures de département, particulièrement en fin d'année.

Préconisation n° 14 : établir un système d'information moderne et global pour la gestion des dotations de soutien à l'investissement local.

AVANT-PROPOS DE M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE, PRÉSIDENT

Après un premier rapport sur la DETR publié au début de l'année 2021, la commission des finances a souhaité prolonger les travaux de la mission sur la DSIL.

En effet, il paraissait utile pour nourrir les débats annuels de la commission des finances sur le projet de loi de finances, et notamment sur les crédits de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*, de permettre au Parlement de disposer d'éléments tangibles, précis et concrets sur la répartition de ces dotations entre collectivités territoriales, et sur les choix opérés en gestion par le Gouvernement et les représentants de l'État dans les départements et régions.

Il était pertinent que la mission d'information s'intéresse à ces deux dotations, car elles présentent des similarités :

- un montant élevé de crédits de l'État (en 2022, près d'un milliard d'euros pour chacune des dotations) ;
- elles soutiennent l'investissement du bloc communal (communes et EPCI) par des subventions à un très large champ de projet éligibles ;
- elles fonctionnent par appels à projets selon une logique déconcentrée.

Pour ces raisons, les représentants de l'État dans les territoires gèrent ces dotations de manière complémentaire au bénéfice des collectivités.

La DSIL et la DETR présentent cependant des différences importantes, ce qui justifiait de consacrer un rapport distinct à chacune d'entre elles :

- la DETR a une éligibilité plus restreinte, et cible les territoires ruraux, tandis que la DSIL peut être perçue par l'ensemble du bloc communal ;
- la DSIL vise des projets de plus grande ampleur par leur montant et leur mise en œuvre, qui revêtent un caractère plus « structurant » ;
- en conséquence le niveau de pilotage est différent : la DETR est gérée par le préfet de département, dans un cadre fixé par une commission d'élus, tandis que la DSIL relève du préfet de région. Cette question du pilotage est donc centrale et fait l'objet de développements et de préconisations importantes du présent rapport.

Les rapporteurs ont fondé leur travail sur les données agrégées par la Direction générale des collectivités territoriales (DGCL), sur un ensemble d'auditions et sur les réponses apportées à des questionnaires détaillés adressés à un échantillon représentatif de préfetures de départements, ainsi qu'à l'ensemble des préfetures de région.

L'examen de ces éléments les conduit à formuler quatorze recommandations qui portent sur :

- la DETR (préconisations n° 1 et 2) ;
- la procédure administrative de la DSIL (préconisations n° 3 à 5) ;
- et la gestion des crédits de la DSIL (préconisations n° 6 à 14).

Pour l'essentiel, ces préconisations sont plutôt incitatives, s'appuient sur des analyses approfondies et leur mise en œuvre permettrait de généraliser de « bonnes pratiques ».

Certaines ont cependant davantage de portée.

Sur la DETR, les rapporteurs recommandent de prendre davantage en compte la population rurale dans les critères de répartition de la dotation.

Toutefois, il semble logique et acceptable que la DETR favorise en premier lieu les collectivités territoriales caractérisées par ce que l'on peut désigner comme la « triple ruralité » : celle de la commune, de l'intercommunalité et du département. Il est cohérent de distinguer, dans la répartition des dotations de l'État, un département purement rural d'un département qui comporte une population rurale, importante certes, mais établie à proximité d'une métropole ou d'une grande agglomération. Indépendamment de la population rurale caractérisée par la « grille de densité », le critère actuel de densité départementale globale devrait donc être conservé. Les enveloppes étant départementales, elles doivent prendre en compte la composition rurale ou urbaine globale d'un département.

Sur la DSIL, observant les délais supplémentaires induits par l'intervention des préfets de département et de région dans la sélection des projets, les rapporteurs proposent d'approfondir la délégation facultative de signature des arrêtés de subvention au préfet de département (préconisation n° 5).

Constatant des différences de doctrines et de stratégies dans la répartition des crédits DSIL entre départements au sein des régions, ils préconisent en outre d'encadrer, de manière souple, les attributions départementales de DSIL, afin d'éviter des variations trop brutales de DSIL d'une année sur l'autre entre départements (préconisations n° 8, et 9) ou de favoriser excessivement les EPCI (préconisation n° 10).

Prises isolément, ces préconisations sont pertinentes, et trouvent leur raison d'être dans les constats dressés par la mission. Toutefois, ensemble, elles risquent de contraindre excessivement l'utilisation de la DSIL, et paraissent quelque peu à rebours de la démarche de différenciation locale et de décision déléguée au plus près du terrain que les élus appellent de leurs vœux.

Dans l'étude des suites qui pourraient être données à ces préconisations par le Gouvernement ou le Parlement, il conviendra donc, afin d'éviter « d'ajouter des règles aux règles », de conserver l'esprit initial de la DSIL : permettre à l'État de disposer, au soutien de l'investissement public local, d'une large enveloppe de crédits mobilisables de manière souple sur des projets réellement structurants pour les territoires.

Il ressort en effet globalement des travaux des rapporteurs que, même si des améliorations sont possibles et doivent être apportées, la DSIL fonctionne bien.

C'est une dotation « jeune », qui a déjà fait la preuve de son efficacité pour soutenir l'investissement local tout en s'intégrant harmonieusement dans un ensemble de dispositifs élaborés par l'État au soutien des territoires, ruraux comme urbains. Dans de nombreuses régions, l'équilibre actuel est satisfaisant pour les acteurs concernés.

C'est d'ailleurs cette souplesse qui a permis de solliciter efficacement la DSIL dans la relance de l'économie à la suite de la crise économique et sanitaire.

Le soutien financier de l'État est une politique économique, sociale et d'aménagement du territoire essentielle pour le développement de notre pays et pour l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire national.

Ces travaux doivent ainsi permettre, avec le concours de l'État et des élus locaux, de continuer à moderniser nos outils de politique publique tout en préservant des acquis qui contribuent déjà efficacement à satisfaire les attentes de nos territoires et de nos concitoyens.

INTRODUCTION

Au printemps 2020, la commission des finances a souhaité confier aux rapporteurs une mission d'information sur la DETR, qui a donné lieu à un premier rapport (tome I). Elle a ensuite prolongé cette mission et étendu son objet à la DSIL, afin de disposer d'une compréhension plus complète des dotations de soutien à l'investissement local.

La DSIL et la DETR sont le support d'une politique publique dont l'importance est aujourd'hui unanimement reconnue, le soutien financier de l'État à l'investissement du bloc communal. Cette politique est ancienne (déjà, en 2011, la DETR regroupe des dotations préexistantes). Elle a été renforcée depuis 2016, avec la création du « fonds de soutien à l'investissement local » (FSIL, l'ancienne DSIL) lorsqu'ont été constatés les effets négatifs de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur l'investissement public local. Depuis 2020, cette politique acquiert une dimension particulière avec le soutien à l'économie locale en période de crise économique, et constitue aujourd'hui un support privilégié de la contribution de l'État et des collectivités territoriales à la relance post-crise.

Néanmoins, ces crédits ne constituent pas réellement des « dotations » à l'image de la DGF, dont le montant est prévu à l'avance et versé automatiquement aux bénéficiaires. Il s'agit davantage de « subventions », dans la mesure où il s'agit des crédits de l'État. Bien qu'encadrés par la loi, ou par une commission d'élus dans le cas de la DETR, l'État reste pilote de l'utilisation de ces crédits, de leur répartition entre régions ou départements, des priorités politiques à définir et, *in fine*, du choix des projets locaux à subventionner. En la matière, les élus restent donc largement tributaires des choix de gestion de l'État.

Rappelons que la DETR et la DSIL sont des politiques déconcentrées. Dès lors, les subventions dont peuvent bénéficier les collectivités sont concrètement largement dépendantes des choix, et des doctrines retenues, en pratique, par les préfets, représentants de l'État dans les territoires.

Pour la DETR, l'enjeu de contrôle parlementaire se situait plutôt sur la répartition des crédits entre départements, et sur la question des collectivités éligibles, qui sont censées correspondre aux territoires ruraux. Pour cette raison, le tome I a permis aux rapporteurs de faire le point sur la répartition des crédits de la DETR entre enveloppes départementales. Il a mis en lumière une définition consensuelle de la ruralité fondée sur la grille de densité établie par l'INSEE, et a abouti par amendement au projet de loi de finances pour 2021 à ce qu'elle soit prise en compte dans la répartition des crédits entre départements. Néanmoins, ces critères restent imparfaits, ce qu'illustre le cas de départements qui comportent une importante population rurale, mais restent considérés comme « plutôt urbains » à cause de la présence d'une métropole, par exemple. En outre, cette définition de la

ruralité reste à diffuser plus largement dans les dispositions législatives relatives aux autres dotations bénéficiant aux territoires ruraux.

Ce second tome est davantage axé sur la DSIL. Il examine la pertinence du niveau de gestion retenu par le législateur depuis la création de cette dotation, à savoir l'échelon régional. En effet, alors que l'action du préfet de département pour la DETR est encadrée relativement étroitement par la loi, par le cadre départemental et par les choix de la commission d'élus dans le département, la liberté de l'État en matière de DSIL apparaît bien plus « discrétionnaire ». Si le niveau régional peut apparaître pertinent à plusieurs égards (il permet de cibler des projets dits « structurants » et il garantit une souplesse accrue aux préfets de région), il conduit aussi à retenir des doctrines de gestion très variables entre régions, et à traiter de manière assez disparate des collectivités et des projets pourtant semblables. **S'agissant de crédits de l'État, et d'une politique publique nationale, des différences de traitement marquées entre situations proches ou identiques interrogent.**

Dans cette perspective, les rapporteurs formulent dans ce tome II plusieurs recommandations de nature à rendre la DSIL plus « harmonisée » dans son fonctionnement, tout en préservant une forte liberté de gestion du représentant de l'État, ce qui correspond à l'esprit initial de cette dotation. ***In fine*, il apparaît néanmoins que le cadre départemental reste incontournable, ce qui devrait conduire à le prendre davantage en compte dans la répartition des crédits.**

Enfin, dans les deux tomes du rapport, les rapporteurs prennent également soin, grâce aux informations collectées auprès d'un échantillon large et représentatif de préfetures, de présenter en détail la procédure de gestion et de mise en œuvre de la DETR et de la DSIL, ce qui permet de proposer des améliorations dans une optique de modernisation de cette politique publique de soutien à l'investissement.

Ils souhaitent ainsi que le prochain Gouvernement puisse s'appuyer sur ces recommandations pour améliorer ces deux dispositifs devenus essentiels à l'investissement public local, notamment en milieu rural.

I. COMPLÉMENTS AU TOME I DU RAPPORT SUR LA DOTATION D'ÉQUIPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX

1. Généraliser la méthode de la grille de densité pour toutes les politiques publiques en faveur de la ruralité paraît souhaitable

Les rapporteurs ont proposé dans le tome I, préalablement à l'analyse de la répartition de la DETR, une définition consensuelle de la ruralité fondée sur la grille de densité communale de l'INSEE ⁽¹⁾. **Cette définition plus fonctionnelle permet de mieux mettre en valeur le poids de la population rurale.**

Outre la DETR, l'éligibilité à d'autres dotations fait intervenir le caractère urbain ou rural des collectivités auxquelles elles s'adressent. Pour n'en citer que quelques-unes : la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), la dotation de solidarité urbaine (DSR), la dotation de péréquation urbaine (DPU) des départements, etc. Cependant, les dispositions qui concernent l'éligibilité à chacune de ces dotations utilisent des notions différentes pour définir la ruralité, comme le taux d'urbanisation ou l'appartenance à une aire urbaine.

Trois dispositions nouvelles faisant référence à la grille de densité ont fait leur apparition dans le code général des collectivités territoriales avec la loi de finances pour 2022 :

a. La loi de finances pour 2022 a introduit la grille de densité pour déterminer les départements éligibles à la DPU ou à la DFM

Dans sa rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2022, l'article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales prévoyait que sont considérés comme départements urbains, et donc susceptibles de bénéficier de la DPU, les départements dont la densité de population est supérieure à 100 habitants au kilomètre-carré et dont le taux d'urbanisation (population issue du dernier recensement comprise dans une unité urbaine au sens de l'INSEE ⁽²⁾) est supérieur à 65 %, ces deux conditions étant cumulatives. Les départements « non urbains » donc ruraux sont ceux qui ne répondent pas aux deux conditions et sont éligibles à la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

La définition de la DPU (et donc de la DFM) faisait intervenir la notion d'unité urbaine. Dans le tome I ⁽³⁾, les rapporteurs ont souligné que l'approche de la ruralité basée sur l'appartenance ou non à une unité urbaine est restrictive et rend essentiellement compte des dynamiques économiques métropolitaines au détriment des autres flux.

(1) Voir pp. 19 à 22.

(2) Une unité urbaine est constituée d'une ou plusieurs communes présentant une zone de bâti continu (moins de 200 mètres séparent deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitants.

(3) Voir pp. 15 à 18.

Le 4° du V de l'article 194 de la loi de finances pour 2022 prévoit désormais que le taux d'urbanisation utilisé pour le calcul de la DPU et de la DFM est déterminé **à partir de la grille de densité établie par l'INSEE.**

b. La fraction « parc régional » de la dotation « biodiversité » ne peut être attribuée qu'aux communes peu denses ou très peu denses

L'article 193 de la loi de finances pour 2022 a opéré une réforme de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, codifiée à l'article L. 2335-17 du code général des collectivités territoriales.

Il prévoit que la nouvelle fraction « parc régional » de cette dotation est répartie « entre les communes de moins de 10 000 habitants caractérisées, au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la répartition est effectuée, **comme peu denses ou très peu denses, au sens de l'INSEE** ».

Cette disposition permet de réserver cette fraction de la dotation biodiversité aux seules communes rurales.

c. Les communes nouvelles rurales de plus de dix mille habitants pourront conserver la DSR

Le 6° du III de l'article 194 de la loi de finances pour 2022 introduit à l'article L. 2334-22-2 du code général des collectivités territoriales, une disposition permettant aux communes nouvelles rurales de plus de 10 000 habitants issues de la fusion de communes rurales de conserver, sous certaines conditions, l'éligibilité à la DSR. Ces communes rurales doivent être « caractérisées comme **peu denses ou très peu denses, au sens de l'INSEE** ».

Les rapporteurs considèrent qu'il faut aller plus loin et étendre la définition de la ruralité fondée sur la grille de densité (caractère peu dense ou très peu dense) **aux autres dispositifs à destination des collectivités rurales, et notamment la DSR et la DETR.** Définie en 2011 par Eurostat, cette grille a en outre l'avantage de permettre de comparer le degré d'urbanisation des pays européens, avec une méthodologie homogène. Elle est présentée en détail dans le tome I.

Ils proposent de généraliser l'usage de la grille communale de densité de population de l'INSEE (et de la méthode d'agrégation proposée par l'INSEE pour obtenir la grille de densité à un niveau géographique supra-communal) pour le calcul des dotations de toutes les collectivités lorsque ce calcul fait intervenir le caractère rural ou urbain d'une collectivité bénéficiaire d'une dotation. **Une telle mesure, qui doit faire l'objet d'une concertation préalable avec l'Association des maires ruraux de France (AMRF) et l'Association des maires de France (AMF), permettrait de simplifier, d'harmoniser et de clarifier la prise en compte de la ruralité dans le code général des collectivités territoriales.**

Préconisation n° 1 : généraliser la définition de la ruralité au sens de la grille communale de densité de l'INSEE à l'ensemble des dispositifs qui font référence au caractère rural ou urbain des collectivités concernées.

2. Chaque préfet de département a sa propre doctrine en matière de taux de subventionnement de la DETR

Les taux de subventionnement et le nombre de dossiers écartés varient sensiblement entre les départements, comme le montre l'analyse des départements du Gers, de l'Indre et du Puy-de-Dôme ⁽¹⁾.

RÉPARTITION DES SUBVENTIONS DE DETR SELON LE TAUX DE SUBVENTIONNEMENT EN 2020 (GERS, INDRE ET PUY-DE-DÔME)

(en euros et en pourcentages)

Taux de subventionnement	Gers			Indre			Puy-de-Dôme		
	Nb de dossiers	Part	Subvention	Nb de dossiers	Part	Subvention	Nb de dossiers	Part	Subvention
< 20 %	3	1,3 %	114 257	3	1,8 %	769 159	12	3,2 %	773 831
entre 20 % et 29 %	73	31,3 %	936 899	6	3,7 %	257 211	14	3,7 %	1 878 227
entre 30 % et 39 %	57	24,4 %	2 467 090	36	22,1 %	2 551 367	333	88,4 %	10 705 615
entre 40 % et 49 %	71	30,5 %	5 126 468	58	35,6 %	3 653 280	17	4,5 %	847 770
> 50 %	29	12,4 %	5 459 340	60	36,8 %	3 163 016	1	0,3 %	28 000
TOTAL	233	100 %	14 104 056	163	100 %	10 394 035	377	100 %	14 233 443

Source : commission des finances.

Dans le Puy-de-Dôme, près de neuf dossiers sur dix retenus en 2020 au titre de la DETR ont été subventionnés à hauteur de 30 % à 39 % (la plupart à hauteur de 30 %), pour un montant moyen de 29 200 euros. Le taux moyen de subventionnement est de 27 %, sensiblement plus faible que dans le Gers (38,1 %) et dans l'Indre (35,9 %).

Le coût moyen des projets soutenus dans le Puy-de-Dôme s'élève à 139 923 euros contre 177 843 euros dans l'Indre et 158 673 euros dans le Gers. La subvention moyenne s'élève à 37 754 euros contre 63 767 euros dans l'Indre et 60 532 euros dans le Gers.

On constate également qu'un seul dossier a été financé à 50 % ou plus par la DETR dans le Puy-de-Dôme. À l'inverse, dans l'Indre, 36,8 % des dossiers ont fait l'objet d'une subvention DETR à hauteur d'au moins 50 % du coût de l'opération, ce qui est nettement supérieur au taux ciblé par le projet annuel de performance (PAP) de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (taux de subvention compris entre 25 % et 35 %).

(1) Pour mémoire, la DETR par habitant pour ces trois départements s'est élevée respectivement à 74 euros, 47 euros et 22 euros en 2020.

**NOMBRE DE DOSSIERS RETENUS ET ÉCARTÉS POUR LA DETR EN 2020
(GERS, INDRE, PUY-DE-DÔME)**

	Gers		Indre		Puy-de-Dôme	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Dossiers déposés	239	100 %	221	100 %	407	100 %
Dossiers retenus	233	97,5 %	162	73,3 %	377	92,6 %
Dossiers écartés	6	2,5 %	59	26,7 %	30	7,4 %
<i>insuffisance de crédits</i>	2	0,8 %	22	10,0 %	10	2,5 %
<i>dossier incomplet reporté</i>	1	0,4 %	29	13,1 %	3	0,7 %
<i>abandon du projet par la collectivité</i>	2	0,8 %	6	2,7 %	7	1,7 %
<i>projet inéligible</i>	1	0,4 %	0	0	10	2,5 %
<i>réorientation vers d'autres subventions</i>	0	0	2	0,9 %	0	0

Source : réponses des préfectures.

Dans l'Indre, plus du quart des dossiers déposés en 2020 ont été écartés. Ainsi, 59 dossiers ont été écartés dont 22 pour insuffisance de crédits. En revanche, dans le Gers, le nombre de dossiers DETR écartés est relativement faible et ne semble pas toujours motivé par une insuffisance de crédits.

Dans le Puy-de-Dôme, 30 dossiers ont été écartés dont 10 pour insuffisance de crédits. Le nombre de dossiers écartés a toutefois fortement progressé en 2021 pour atteindre 130, dont 96 pour insuffisance de crédits.

3. Les enveloppes départementales de DETR évoluent de manière contre-intuitive

Dans le tome I, il était constaté que, malgré la stabilité des critères d'éligibilité et de répartition de la DETR depuis 2018, les enveloppes départementales pouvaient évoluer d'une année sur l'autre de manière illogique en apparence, sans lien avec le poids de la ruralité dans le département.

La comparaison des enveloppes départementales de trois départements (Gers, Indre et Puy-de-Dôme) et de l'enveloppe nationale sur les dernières années confirme ces évolutions erratiques.

**ÉVOLUTION DES ENVELOPPES DÉPARTEMENTALES DE DETR DE 2014 À 2022
DES DÉPARTEMENTS DU GERS, DE L'INDRE ET DU PUY-DE-DÔME**

(en euros et en pourcentages)

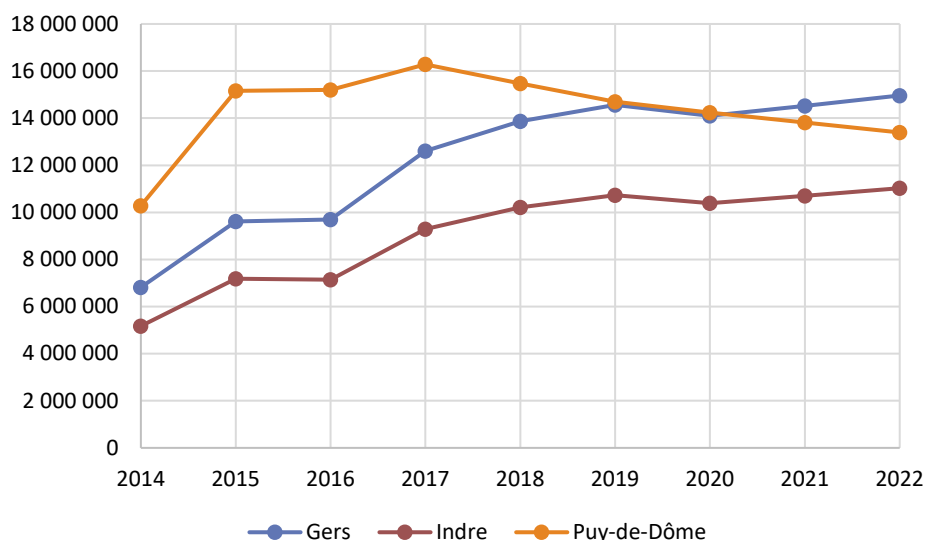
Année	Gers		Indre		Puy-de-Dôme		Total DETR déléguée	
	Montant	Variation	Montant	Variation	Montant	Variation	Montant	Variation
2014	6 818 252		5 172 194		10 282 994		608 403 385	
2015	9 620 165	+ 41,1 %	7 185 668	+ 38,9 %	15 158 649	+ 47,4 %	806 058 385	+ 32,5 %
2016	9 695 510	+ 0,8 %	7 145 141	- 0,6 %	15 195 475	+ 0,2 %	805 877 823	- 0,1 %
2017	12 604 163	+ 30,0 %	9 288 683	+ 30,0 %	16 282 712	+ 7,2 %	984 019 716	+ 22,1 %
2018	13 864 579	+ 10,0 %	10 217 551	+ 10,0 %	15 468 576	- 5,0 %	1 033 418 296	+ 5,0 %
2019	14 557 808	+ 5,0 %	10 728 429	+ 5,0 %	14 695 147	- 5,0 %	1 033 418 296	0
2020	14 104 056	- 3,1 %	10 394 035	- 3,1 %	14 237 115	- 3,1 %	1 013 786 324	- 1,9 %
2021	14 527 178	+ 3,0 %	10 705 856	+ 3,0 %	13 810 002	- 3,0 %	1 013 789 427	0
2022	14 962 993	+ 3,0 %	11 027 031	+ 3,0 %	13 395 701	- 3,0 %	1 013 789 427	0

Source : DGCL et commission des finances.

En 2015, les enveloppes départementales des trois départements ont progressé plus vite que l'enveloppe nationale.

L'enveloppe départementale du Puy-de-Dôme a diminué de 9,8 % entre 2017 et 2019 alors que celles du Gers et de l'Indre augmentaient (+ 15,5 %).

En 2020, les trois enveloppes départementales du Gers, de l'Indre et du Puy-de-Dôme ont reculé de manière homothétique, en lien avec le gel des enveloppes décidé par l'Assemblée nationale en loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾.



En 2021 et 2022, la divergence entre l'évolution de l'enveloppe du Puy-de-Dôme et celle des enveloppes du Gers et de l'Indre s'est poursuivie. La diminution de l'enveloppe du Puy-de-Dôme a été contenue à - 3% chaque année par le resserrement du « tunnel » qui résulte de la loi de finances pour 2021 ⁽²⁾ à la

(1) Article 258 de la loi de finances pour 2020, introduit par l'amendement [n° II-2506](#).

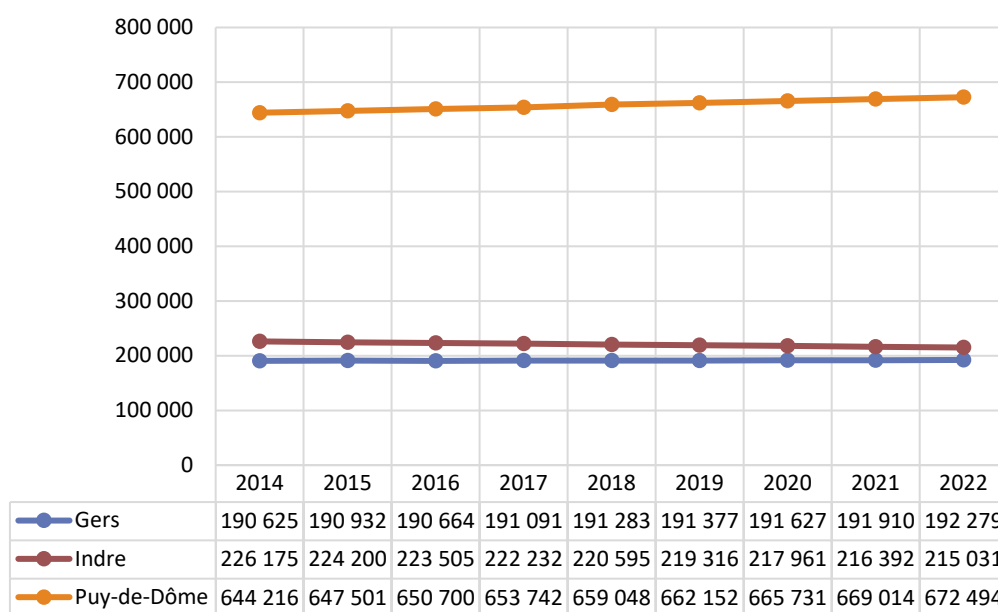
(2) Article 253 de la loi de finances pour 2021, introduit par l'amendement [n° II-1606](#).

suite des préconisations de la mission d'information. Sans ce resserrement, les enveloppes départementales du Gers et de l'Indre auraient augmenté de 5 % tandis que celle du Puy-de-Dôme aurait reculé de 5 %.

Ces trajectoires divergentes traduisent le fait que la répartition de la DETR prend insuffisamment en compte la population rurale de chaque département.

Tout d'abord, la croissance démographique des départements ne paraît pas suffisamment prise en compte.

**ÉVOLUTION DE LA POPULATION DÉPARTEMENTALE
DU GERS, DE L'INDRE ET DU PUY-DE-DÔME DE 2014 À 2022**



Source : INSEE – estimation de population au 1^{er} janvier (données actualisées au 19 janvier 2022).

Alors que la population du Puy-de-Dôme croît de 2,9 % de 2017 à 2022, son enveloppe de DETR diminue de 17,7 % (perte de 2,9 millions d'euros). Les départements du Gers et de l'Indre, dont la démographie est nettement moins dynamique, ont bénéficié d'un surplus de DETR de 18,7 %.

Ensuite, la population rurale n'est pas prise en compte de la même façon selon le département, comme le montre le tableau qui suit.

**ÉVOLUTION DE LA DETR RAPPORTÉE À LA POPULATION RURALE DE 2014 À 2022
DANS LES DÉPARTEMENTS DU GERS, DE L'INDRE ET DU PUY-DE-DÔME**

(en euros)

Année	Gers		Indre		Puy-de-Dôme	
	Montant	Montant par habitant rural	Montant	Montant par habitant rural	Montant	Montant par habitant rural
2014	6 818 252	42,7	5 172 194	35,1	10 282 994	38,5
2015	9 620 165	60,2	7 185 668	49,2	15 158 649	56,4
2016	9 695 510	60,7	7 145 141	49,0	15 195 475	56,3
2017	12 604 163	78,8	9 288 683	64,1	16 282 712	60,0
2018	13 864 579	86,6	10 217 551	71,0	15 468 576	56,6
2019	14 557 808	90,9	10 728 429	75,0	14 695 147	53,5
2020	14 104 056	87,9	10 394 035	73,1	14 237 115	51,5
2021	14 527 178	90,4	10 705 856	75,9	13 810 002	49,7
2022	14 962 993	93,0	11 027 031	78,7	13 395 701	48,0

Méthodologie : le montant de l'enveloppe départementale de DETR a été rapportée à la population rurale du département, c'est-à-dire à la population résidant dans une zone peu dense ou très peu dense au sens de la grille de densité de l'INSEE. À titre d'exemple, pour 2018, la population rurale dans le Gers s'élevait à 160 122 habitants sur 191 283 (taux de ruralité de 83,7 %), d'où un montant de DETR par habitant rural de $13\,864\,579 / 160\,122 = 86,6$ euros.

Source : *commission des finances.*

Ainsi, en 2020, un habitant rural a reçu 87,9 euros dans le Gers, mais 73,1 euros dans l'Indre et seulement 51,5 euros dans le Puy-de-Dôme. Depuis 2017, la DETR par habitant rural tend à augmenter dans le Gers et dans l'Indre et à diminuer dans le Puy-de-Dôme.

Les rapporteurs estiment que la répartition de la DETR doit être plus équitable entre habitants. En effet, une commune rurale de 250 habitants du Gers, de l'Indre ou du Puy-de-Dôme a sensiblement les mêmes charges et devrait donc recevoir pour les mêmes travaux les mêmes subventions.

Pour illustrer cette situation, on peut noter qu'en 2021, le Préfet du Puy-de-Dôme a dû rejeter 129 projets pourtant éligibles par manque de crédits quand le Préfet du Gers n'en rejetait que 16, dont aucun par insuffisance de crédits (cf liste en annexe).

Préconisation n° 2 : Revoir les critères de calcul des enveloppes départementales de DETR pour assurer une équité entre habitants ruraux quel que soit leur département.

Enfin, la rapporteure rappelle l'importance d'avancer vers la mise en œuvre de la préconisation n° 1 formulée dans le tome I sur la DETR, à savoir un recentrement de l'éligibilité à cette dotation en fonction de la grille de densité.

II. ANALYSE ADMINISTRATIVE DE LA DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL

Dans cette partie, les rapporteurs ont étudié la gestion administrative de la DSIL par les préfets de région et de département. *In fine*, elle conduit logiquement à questionner la pertinence de l'échelon régional.

A. LA PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS DE DSIL N'EST PAS STRICTEMENT ENCADRÉE

1. Le calendrier suit des étapes obligées mais varie selon les territoires

La procédure commence à l'automne de l'année N-1. Les étapes sont largement identiques entre préfetures, mais les délais ou les modalités d'information ou de dépôt des demandes de subvention varient souvent.

a. Une circulaire gouvernementale aux préfets

Chaque début d'année, à l'issue de l'adoption définitive de la loi de finances de l'année par le Parlement, le Gouvernement adresse aux préfets une circulaire relative aux dotations de soutien à l'investissement local (DSIL, DETR, DSID, FNADT).

Les rapporteurs relèvent que pour 2022, la circulaire a été signée le 7 janvier et mise en ligne le 21 janvier 2022 ⁽¹⁾, ce qui dénote une rapidité appréciable de nature à favoriser une information en temps utile des préfets et des élus locaux pour préparer et instruire au mieux les projets d'investissement de l'année.

Les rapporteurs notent que la circulaire du 7 janvier 2022 précise « la nécessité de faire en sorte que les attributions de DSIL soutiennent bien des projets structurants au regard du territoire qui le porte, sans réserver celles-ci aux communes ou EPCI à fiscalité propre urbains ». Les rapporteurs rappellent en effet que si la DETR a vocation à soutenir l'investissement rural, la DSIL, quant à elle, concerne toutes les collectivités locales et leurs EPCI, urbains comme ruraux.

La circulaire précise les priorités politiques du Gouvernement sur ces dotations, notamment sur la DSIL : pour 2022, le Gouvernement demande aux préfets de soutenir en priorité les projets qui s'inscrivent dans un mécanisme contractuel (CRTE, Action cœur de ville, Petites villes de demain, Agenda rural, France Services, Territoires d'industrie, Nouveaux lieux/Nouveaux liens, Avenir montagnes). Il leur demande aussi de mobiliser les dotations pour soutenir les projets qui concourent à la transition écologique des territoires, la rénovation et la mise en valeur du patrimoine culturel ou naturel, les travaux d'aménagements urbains et la sécurisation des ouvrages d'art et, en prévision de la tenue des Jeux

(1) [Instruction du 7 janvier 2022 relative à la composition et aux règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2022.](#)

Olympiques et paralympiques de 2024, la construction et la rénovation d'équipements sportifs.

Les rapporteurs reconnaissent l'utilité et la pertinence des projets liés à ces dispositifs contractuels, mais estiment que **la DSIL ne doit pas être excessivement « fléchée »** au détriment d'autres projets locaux éligibles au titre des thématiques prioritaires qui sont tout aussi pertinents et souhaités par les élus et habitants (voir troisième partie).

b. Une circulaire préfectorale est envoyée aux élus locaux

Une circulaire ou un courrier sur les modalités de gestion et d'attribution de la DETR et de la DSIL est envoyé en amont aux élus du bloc communal par le préfet à la fin de l'année N-1. À titre d'exemple, en Haute-Garonne (31), il intervient en octobre, en novembre dans l'Aisne (02) et les Hautes-Alpes (05), et en décembre dans les Bouches-du-Rhône (13), en Normandie ou en Bourgogne-Franche-Comté.

c. Une lettre de cadrage pour définir des priorités régionales pour la DSIL

La DSIL étant gérée au niveau régional, une lettre de cadrage du préfet de région peut être envoyée aux préfets de département (exemple : Haute-Garonne, en décembre, ou Gironde). Cette lettre peut inclure des **priorités régionales**. En Guyane (973), le préfet a ainsi retenu en 2021 des thématiques prioritaires : l'eau et l'assainissement, la croissance verte, la construction et la rénovation de bâtiments publics, notamment les écoles.

En Normandie, la vidéoprotection est évoquée. En Auvergne-Rhône-Alpes, le préfet de région a invité les préfets de département à bonifier les financements des projets « qui contribuent de manière claire à décliner les objectifs de la stratégie régionale eau-air-sol ».

d. Les appels à projets

À noter que la préfecture du département Pays de la Loire lance en amont de la procédure un appel à manifestation d'intérêt (AMI) commun à la DSIL et à la DETR, voire au FNADT, en septembre-octobre N-1. Selon le préfet, cet AMI permet aux services de l'État d'être informés en amont des projets des collectivités et le cas échéant de les retravailler (financement, phasage, volet technique) et de les prioriser voire de les orienter vers d'autres financeurs.

Pour les collectivités, l'intérêt de cette consultation est d'avoir plus de visibilité sur les attentes de l'État et de leur éviter le dépôt de dossiers qui ne seraient pas éligibles ou insuffisamment matures pour être subventionnés au titre de la prochaine programmation. La procédure suit ensuite les étapes exposées ci-dessus.

e. Le dépôt des dossiers intervient en début d'année

Les communes déposent leurs dossiers, souvent sur la plateforme dématérialisée « démarches simplifiées ». Quelques dossiers papiers sont signalés, par exemple dans les Bouches-du-Rhône. Le dépôt peut intervenir jusqu'à l'expiration d'un délai fixé en début d'année N.

Dans l'Aisne, en 2021, le délai a ainsi été fixé au 15 janvier et une sensibilisation des élus a été assurée en amont par le secrétaire général.

EXEMPLES DE DATES LIMITE POUR DÉPOSER LES DOSSIERS DSIL

	Centre Val de Loire	Hautes-Alpes	Aisne	Bouches-du-Rhône	Bourgogne-Franche-Comté	Maine-et-Loire	Normandie
Délai pour déposer les dossiers DSIL	Fin décembre 2020	31 décembre 2020	15 janvier 2021	Fin février 2021	15 février 2021	22 février 2021	30 avril 2021

Source : réponses des préfetures.

f. Plusieurs vagues d'arrêtés de notification des subventions interviennent à des dates variables

Dans l'Aisne, les arrêtés sont notifiés entre avril, mai et juin. Plusieurs vagues de notifications interviennent, pour chaque dispositif (DSIL, DSIL « rénovation énergétique », DSIL exceptionnelle). Dans les Bouches-du-Rhône, les arrêtés sont notifiés en mai, en Gironde en avril-mai.

Pour la Côte-d'Or (21), les notifications sont intervenues jusqu'à la fin de l'été 2020 pour la DSIL, mais jusqu'à décembre en 2020, pour la DSIL exceptionnelle. Dans ce département, en 2021, pour la DSIL classique, le souhait du préfet de favoriser la relance a conduit à achever la notification des arrêtés à la fin du premier semestre.

Il ressort des réponses reçues par les rapporteurs que les notifications successives peuvent notamment résulter :

- pour 2020 et 2021, de la pluralité des dispositifs de subventions existants (DSIL classique, DSIL exceptionnelle, DSIL rénovation énergétique) ;

- de manière plus structurelle, de crédits délégués en cours d'année par la direction générale des collectivités locales (DGCL), ou rendus disponibles en cours d'année par des projets achevés à un coût inférieur aux prévisions.

- également indépendamment du contexte économique et sanitaire, de dossiers complétés tardivement.

S'agissant de la spécificité des années 2020 et 2021 et de la coexistence de différentes enveloppes assimilées à la DSIL, on peut ainsi donner en exemple la diversité des calendriers dans la région Centre-Val de Loire :

	DSIL classique 2020	DSIL exceptionnelle 2020	DSIL rénovation énergétique 2021
Validation de la programmation départementale	CAR de septembre 2020	CAR de novembre 2020	CAR et pré-CAR de mars à mai 2021
Signature des arrêtés d'attribution	Jusqu'en octobre 2020	Jusqu'en décembre 2020	Au fur et à mesure des validations
Engagements de crédits	Dernier semestre 2020	Dernier trimestre 2020	Au fur et à mesure des validations
Notification des attributions	Dernier semestre 2020	Dernier trimestre 2020	Réalisées à la transmission de la réponse de la préfecture aux rapporteurs (début juillet 2021)

Source : préfecture Centre-Val de Loire.

Cette différence de calendrier peut s'expliquer par la nature des projets subventionnés, plus spécifique pour la DSIL exceptionnelle et la DSIL « rénovation énergétique ». Ainsi, pour la DSIL « rénovation énergétique », la préfecture Pays de la Loire explique que la réalisation de travaux énergétiques et thermiques performants repose d'abord sur la réalisation d'études par des bureaux spécialisés. Certaines collectivités ne disposaient pas de ces diagnostics dans un calendrier compatible avec un démarrage d'opération avant fin 2021 ⁽¹⁾. Le préfet précise qu'une attention particulière sera portée à ces projets dans le cadre de la programmation DSIL « classique » pour 2022.

Globalement, les rapporteurs relèvent que différentes étapes des calendriers des années 2020 et 2021, de manière variable, ont été avancées dans plusieurs départements, avec la volonté des préfets d'inscrire le versement des subventions dans la relance que souhaitait engager le Gouvernement.

Dans le Loiret (45), on constate ainsi que pour 2020 et 2021, la date d'appel à projet (AAP) a été fortement avancée pour la DSIL classique et, en 2021, pour la DSIL exceptionnelle et transition énergétique.

ÉVOLUTION DES DATES DE L'APPEL À PROJETS POUR LA DSIL ET DU DÉLAI LAISSÉ AUX COLLECTIVITÉS (LOIRET)

Année	Date de l'appel à projet (AAP)	Date limite pour répondre
(FSIL) 2016	24 février 2016	15 avril 2016
2017	6 février 2017	27 mars 2017
2018	24 avril 2018	25 mai 2018
2019	23 avril 2019	24 mai 2019
2020	DSIL classique : 28 janvier 2020 DSIL exceptionnelle : 21 août 2020	DSIL classique : 11 mai 2020 DSIL exceptionnelle : 30 septembre 2020
2021	DSIL classique, exc. RT : 8 décembre 2020	15 janvier 2021

Source : préfecture Centre-Val de Loire.

(1) À ce titre, le préfet du Maine-et-Loire signale que les cabinets d'études ont parfois été saturés de commandes.

g. L'importance d'une circulaire gouvernementale au plus tôt après la promulgation de la loi de finances

Il faut garder à l'esprit que le calendrier suivi par les préfetures dépend en premier lieu de la réception de la circulaire gouvernementale annuelle sur les dotations d'investissement. Elle suit la promulgation de la loi de finances. Un envoi tôt dans l'année permet, s'agissant de la DSIL, de répartir plus rapidement la dotation entre départements et de déclencher ensuite les appels à projets.

Ainsi, dans la région Centre-Val de Loire, la répartition régionale de la DSIL entre départements intervient dans le mois suivant la réception par les préfetures de la circulaire gouvernementale. Les appels à projets sont lancés ensuite dans la quinzaine de jours qui suivent. Les porteurs de projets ont 1,5 mois pour répondre et l'instruction dure 1,5 mois. Au total, la programmation est prête entre 3 et 4 mois après les appels à projets. Le préfet insiste sur l'importance d'une intervention tôt dans l'année de la circulaire gouvernementale après la loi de finances.

h. Un délai supplémentaire est induit par le pilotage régional

En outre, la transmission des arrêtés par le préfet de département, qui établit le plus souvent la programmation des subventions DSIL, au préfet de région, qui signe les arrêtés d'attribution (voir ci-dessous), peut **allonger les délais d'environ un mois**. Par exemple, dans le département des Hautes-Alpes, pour la DSIL 2021, 38 arrêtés transmis le 20 avril 2021 à la préfeture de région n'ont été signés que le 7 juin 2021.

Ce délai supplémentaire n'existe pas pour la DETR, qui est pilotée juridiquement et gérée administrativement au niveau départemental. Il s'agit d'un **argument qui plaide pour une départementalisation de la DSIL**, afin de réduire les lourdeurs de procédure qui résultent du découplage du pilotage régional et de la gestion départementale.

EXEMPLE DE CALENDRIER DÉPARTEMENTAL DÉTAILLÉ DE LA DSIL « CLASSIQUE » ET DE LA DSIL « RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE » POUR 2021 (HAUTE-GARONNE)

23 mars	Envoi au préfet de région par le préfet de département des propositions de programmation
14 avril	Information du préfet de département par le préfet de région des dossiers retenus pour la Haute-Garonne au titre de la DSIL et de la DSID « transition énergétique » et communication sur la programmation régionale par le préfet dans la presse
3 mai	Envoi aux collectivités d'un courrier signé par le préfet de région leur notifiant l'attribution d'une subvention au titre de la DSIL « transition énergétique » et son montant
19 juin	Envoi d'une lettre du préfet de région au préfet de département sur les modalités de mise en œuvre de la DSIL « classique » et notification du montant de l'enveloppe allouée au 31
2 juillet	Envoi aux collectivités des 1ers arrêtés attributifs de DSIL « transition énergétique » (12 arrêtés)
5 juillet	Envoi au préfet de région des propositions de programmation DSIL et DSID « classique » pour la Haute-Garonne

EXEMPLE DE CALENDRIER RÉGIONAL DÉTAILLÉ DE LA DSIL 2021 (BRETAGNE)

14 avril	Lancement de l'appel à projet
27 mai	Date limite de dépôt des dossiers
18 juin	Date limite pour compléter les dossiers déjà déposés
6 juillet	Validation de la programmation régionale en comité de l'administration régionale (CAR)
Courant de l'été	Notification des subventions aux collectivités locales
30 septembre	Publication de la liste des projets retenus à titre complémentaire sur le site Internet de la préfecture de région (en cas d'utilisation de reliquat de crédit ou de la réserve de précaution)

Source : réponses des préfetures.

Ces exemples montrent que l'articulation entre départements et régions pour la DSIL semble bien entraîner environ un mois de délai supplémentaire :

– dans le département de Haute-Garonne, le mois d'avril s'écoule entre l'envoi de la programmation au préfet de région et la notification aux collectivités des subventions ;

– dans la région Bretagne, le mois de juin s'écoule entre la date limite de dépôt des dossiers et la validation de la programmation régionale.

2. La doctrine sur les critères de sélection des projets est variable à plusieurs égards

D'une manière générale les préfets rappellent le respect des règles d'éligibilité fixées par la loi et des priorités politiques prévues par la circulaire gouvernementale, ainsi que la prise en compte des dispositifs contractualisés, voire des priorités ponctuelles exogènes (équipements des Jeux Olympiques de 2024 à Marseille par exemple).

a. Doctrine régionale ou départementale ?

Les doctrines sont souvent régionales, mais les préfets de département participent activement à la définition des orientations régionales, notamment en comité de l'administration régionale (CAR).

Mais il ne s'agit pas d'une règle générale. Dans les Hauts-de-France, le préfet du Nord précise qu'il n'existe pas de doctrine régionale sur la DSIL ; elle est définie au niveau départemental. Ainsi, dans l'Aisne, sont privilégiées les communes nouvelles, celles qui participent activement à la déclinaison locale d'une politique gouvernementale ou celles qui ne sont pas éligibles à la DETR.

b. La priorisation des différents projets présentés par un même candidat

Lorsqu'une collectivité présente plusieurs projets, il peut lui être demandé de les prioriser (Hautes-Alpes, Nord). Le préfet des Hautes-Alpes précise qu'il est tenu compte de cet ordre dans la programmation.

En conséquence, les dossiers classés en priorité n° 1 par les collectivités sont programmés en priorité. En fonction des disponibilités de l'enveloppe, des dossiers classés en priorité n° 2 peuvent également, par la suite, être retenus dans le cadre d'une seconde vague de programmation.

c. Les critères de programmation varient selon le territoire : « équilibre territorial » ou méthode « multicritères »

Dans les Bouches-du-Rhône, la répartition de la DSIL respecte un « équilibre territorial » (entre la métropole d'Aix-Marseille-Provence, la ville de Marseille et les arrondissements du département).

Cette terminologie « d'équilibre territorial » est également avancée par la préfecture de Haute-Garonne. Ce dernier département privilégie les projets visant à construire ou rénover des bâtiments scolaires et périscolaires. C'est également une priorité gouvernementale, mais elle revêt une importance particulière dans ce département, dont la préfecture avance le contexte de forte pression démographique qui pèse sur les collectivités haut-garonnaises situées dans l'aire urbaine toulousaine.

Dans l'Indre (36), le préfet signale conduire une analyse « multicritères » qui prend en compte notamment les difficultés financières de certaines communes.

En région Centre-Val de Loire, sont pris en compte l'impact de la subvention (elle bénéficie à une population suffisamment importante par rapport au montant), le besoin de financement du porteur de projet, la viabilité financière du projet, la répartition équitable des subventions entre porteurs de projets, l'existence de financements alternatifs dont la probabilité d'obtention est forte, et la cohérence avec les subventions déjà accordées au titre de la DETR.

La Haute-Garonne signale que d'autres critères plus conjoncturels peuvent intervenir dans la procédure d'attribution : collectivité fortement soutenue financièrement les années précédentes (en DETR ou en DSIL), avis défavorable ou réservé des services techniques sur l'opération et situation financière de la collectivité. La préfecture procède ainsi également à une analyse multicritère : soutenabilité financière de l'opération, réseau d'alerte, endettement et richesse de la collectivité par rapport aux valeurs moyennes de sa strate.

Dans cet esprit, en région Bretagne, les projets qui n'ont pas été financés par la DETR en 2020 ou 2021 sont prioritaires pour la DSIL. Dans le Maine-et-Loire (49), est prise en compte la bonne utilisation des subventions accordées dans le passé, c'est-à-dire la réalisation effective des opérations subventionnées. En revanche, en région Occitanie, le soutien d'une même collectivité plusieurs années de suite ou pour plusieurs projets la même année n'est pas un critère en soi, le « besoin local » étant prépondérant dans le choix des préfets de département.

Le préfet de Normandie prend en compte de nombreux critères pour attribuer la DSIL : la maturité et la qualité des dossiers, l'insertion dans un contrat

territorial avec l'État (CRTE, etc.), l'effet de levier, la priorisation établie par les porteurs de projet qui déposent plusieurs dossiers, l'absence d'éligibilité à la DETR (ou *a contrario*, l'attribution préalable d'une subvention DETR).

d. Globalement, l'encadrement des subventions est bien moindre que pour la DETR

En l'absence de commission d'élus comme pour la DETR, les régions ou départements ne fixent généralement pas d'encadrement contraignant du taux ou du montant de la subvention. Toutefois, des orientations existent, variables selon les territoires.

Dans l'Aisne, il n'y a pas de plancher ou de plafond, mais un seuil moyen de subvention de 100 000 euros pour la DSIL.

Dans les Hautes-Alpes, alors qu'est prévu un plancher de subvention à 5 000 euros pour la DETR (dérogation possible pour communes de moins de 300 habitants), le préfet privilégie pour la DSIL les projets dont le montant de subvention apparaît « substantiel ». Dans les Yvelines, un taux de subvention minimal de 20 % est exigé pour la DSIL, pour assurer un effet de levier suffisant.

Dans le département du Nord, il est recommandé aux collectivités de ne pas solliciter la DSIL au-delà d'un taux de subvention de 40 % du coût total hors taxe de l'opération. Ce seuil résulte de l'expérience des programmations antérieures : il a été constaté que l'enveloppe départementale annuelle permettait peu de dépasser ce taux au vu du nombre de demandes de subventions reçues.

Dans les Bouches-du-Rhône, dans la région Pays de la Loire ou dans le département de Haute-Garonne, aucun plancher ou plafond n'est retenu pour la DSIL. On ne relève pas non plus d'encadrement contraignant dans la région Occitanie : le préfet indique que, du fait du caractère rural de la région, la DSIL peut ainsi financer de petits projets pour de petites collectivités. Toutefois, dans le Gers (32), le préfet s'efforce d'atteindre un montant de subvention de 50 000 euros pour une subvention DSIL, afin de ne pas multiplier le nombre de dossiers gérés par le SGAR. Il peut donc y avoir des adaptations départementales de la doctrine régionale. En région Normandie, le préfet estime qu'il pourrait être pertinent de fixer un montant minimal de subvention, « pour éviter un coût en instruction (traitement comptable, temps agent) supérieur au montant de la subvention ».

e. Malgré la possibilité légale de cumul DSIL et DETR, en pratique il s'avère exceptionnel

Globalement, il ressort des réponses apportées aux rapporteurs par les préfetures de département et de région que les doctrines tendent à distinguer DSIL et DETR selon le profil des projets proposés par les collectivités et donc, généralement, à ne pas cumuler ces deux subventions sur un même projet.

L'Aisne a décidé de ne pas cumuler DSIL et DETR pour subventionner un maximum de projets, de même que le Nord. Lorsqu'un dossier est présenté pour la DSIL et pour la DETR, selon la nature et le montant du projet, le dossier est généralement basculé dans son intégralité sur l'une ou l'autre dotation. Le préfet estime que ces modalités facilitent la gestion des subventions. En Normandie ou dans les Yvelines, un dossier de faible montant présenté par une collectivité au titre de la DSIL peut être réorienté sur la DETR s'il y est éligible.

Dans l'Indre, le cumul est marginal : sur les années 2017 à 2020, le taux de dossiers retenus pour les deux dotations oscille entre 2,69 % et 7,41 %. Il est également rare dans la région Pays de la Loire (6 % des projets en moyenne). En Haute-Garonne, il est exceptionnel : le dernier remonte à 2019 (construction d'une école assumée par une commune rurale de 1 000 habitants en difficultés financières).

Dans le Puy-de-Dôme, le cumul DETR et DSIL représente environ 7 % des dossiers retenus : en 2019 et 2020, 25 et 23 projets ont bénéficié du double financement sur 346 et 354 dossiers.

En Occitanie, le préfet de région demande aux préfets de département de reporter sur la DETR les projets « d'intérêt plus local », tels que la voirie ou l'entretien des bâtiments. L'absence de cumul doit permettre d'éviter le saupoudrage et d'obtenir une meilleure visibilité sur la DSIL. Le préfet du Gers précise cependant que le cumul peut être accepté sans difficulté dans les cas où il s'avérerait nécessaire pour boucler le plan de financement prévisionnel d'un projet particulièrement structurant.

Le préfet des Hautes-Alpes note que la multiplicité des enveloppes (DETR, DSIL classique, DSIL rénovation énergétique, DSIL exceptionnelle) complexifie fortement la gestion tant pour les services instructeurs que pour les collectivités qui ne parviennent pas toujours aisément à distinguer la dotation à privilégier pour leur demande de financement.

Toutefois, cette approche restrictive de la possibilité de cumul DETR et DSIL n'est pas retenue dans toutes les préfectures. Ainsi, en région Bretagne, la part de projet qui bénéficie d'un double financement DETR et DSIL est de 40 % en moyenne chaque année. En région Normandie, le préfet précise que les projets bénéficiant d'un cumul DETR et DSIL représentent 17 % des projets DETR et 58 % des projets DSIL. D'ailleurs, la circulaire du 7 janvier 2022 rappelle que « la DETR et la DSIL peuvent être cumulées quand cela est nécessaire pour l'aboutissement d'un projet ».

3. L'accès des communes à l'ingénierie est soutenu par l'action territoriale de l'ANCT

La place de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et sa fonction en matière de soutien à l'ingénierie des collectivités, notamment des petites communes rurales ont été évoquées dans le tome I du présent rapport, consacré à la DETR. Le préfet joue un rôle local important comme délégué territorial de l'ANCT.

a. La montée en puissance de l'ANCT se matérialise par une organisation territoriale concrète

Globalement, les préfets de département interrogés constatent une montée en puissance de l'ANCT. La préfecture de Gironde estime que les services de l'ANCT sont devenus des interlocuteurs presque quotidiens des préfectures.

Dans les Hautes-Alpes, la montée en puissance se concrétise dans le département par les aides financières qu'elle peut attribuer et par son soutien en ingénierie, en missionnant des bureaux d'études. Dans les Bouches-du-Rhône, en Côte-d'Or et en Haute-Garonne, la délégation territoriale de l'ANCT apparaît mobilisée pour la mise en œuvre des programmes Petites Villes de demain et France services, et des contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Il s'agit d'un « interlocuteur important qui tend à prendre de l'ampleur ».

S'agissant de l'organisation concrète de la délégation territoriale de l'ANCT, dans le Nord, l'ANCT dispose à Lille d'une représentation territoriale physique hors de la préfecture et des services de l'administration territoriale de l'État. Dans les Bouches-du-Rhône, le préfet s'appuie sur la préfecture, les sous-préfectures et les directions départementales pour assurer un rôle de guichet unique auprès des collectivités. En Haute-Garonne, le préfet évoque l'appui des sous-préfets en tant que « délégués territoriaux adjoints » qui agissent avec la direction départementale des territoires (DDT). Dans le Nord, les sous-préfets sont qualifiés de « portes d'entrée des dispositifs ». Le Gers donne des exemples concrets : 7 décisions d'accompagnement ont été prises (3 subventions directes, 4 marchés à bon de commande) grâce à l'appui d'une chargée de mission. Une vingtaine de dossiers ont été examinés par la délégation territoriale de l'ANCT dans le département.

b. L'offre de l'ANCT est diffusée auprès des collectivités par divers moyens de publicité : comités locaux, brochures, initiatives numériques

Les préfets n'ont pas de pouvoir décisionnel sur les programmes déployés par l'ANCT. En revanche, ils participent à diffuser l'offre d'ingénierie proposée par la délégation territoriale de l'ANCT, souvent dans le cadre du comité local de la cohésion des territoires (réunion plutôt annuelle), des comités techniques (réunions plus fréquentes) et des sous-préfets.

Dans l'Aisne, le préfet a mis en place le comité local de la cohésion des territoires fin 2020. À la suite de cette installation, les services de la préfecture et de

la DDT ont travaillé ensemble pour créer une plaquette d'information à destination des élus locaux qui présente l'offre d'ingénierie au niveau départemental. Par ailleurs, une plateforme de dépôt des dossiers a été créée sur le site démarches simplifiées (les collectivités peuvent déposer des demandes pour les dossiers sur lesquels ils veulent être accompagnés). Les projets des communes et des intercommunalités sont ensuite examinés en comité opérationnel local. Les collectivités sont orientées auprès des agences locales et des services de l'État. Dans l'hypothèse où la complexité du dossier est trop forte, le projet est alors remonté à l'ANCT. En Haute-Garonne, c'est un webinaire qui est organisé en septembre pour faire connaître l'offre de la délégation locale auprès des territoires et conforter la coordination des partenaires.

c. L'ANCT identifie des territoires fragiles particulièrement demandeurs d'un soutien en ingénierie

Les territoires « fragiles », comme les communes rurales de petite taille voire très petite taille, ainsi que les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), sont le plus souvent signalés par les préfets comme ayant besoin de l'accompagnement de l'ANCT. Le décrochage économique ou le vieillissement démographique, ainsi qu'une offre insuffisante en transports ou en services, peuvent révéler une fragilité qui nécessite un soutien accru en ingénierie (ces critères sont utilisés en Côte-d'Or). Les bourg-centres et les petites centralités sont aussi évoqués comme ayant vocation à bénéficier du concours de l'ANCT (dans le Gers ou la Gironde).

Pour les petites communes, le soutien en ingénierie peut intervenir de manière « structurelle », avec le financement de postes de chefs de projet ou de postes de volontaires territoriaux en administration, ou d'appui plus ponctuel sur des projets structurants à leur échelle.

Les villes avec QPV demandent notamment l'implantation de maisons France service et de postes de conseillers numériques.

4. L'instruction vise à sélectionner les projets suffisamment matures

Elle commence lors de la réception des dossiers. Les services préfectoraux contrôlent la « maturité » des projets présentés, par exemple par un faisceau d'indices (en Haute-Garonne, les services vérifient si le dossier est soumis aux procédures réglementaires applicables : demande de permis de construire, déclaration d'utilité publique, etc.).

La préfecture des Bouches-du-Rhône ou celle du Gers expliquent que les dossiers incomplets ne sont pas retenus, étant regardés comme le signe de projets dont la maturité n'est pas avérée. Les services instructeurs peuvent néanmoins faire preuve de souplesse en demandant des compléments d'information et en accordant des délais supplémentaires. Malgré tout, certains projets restent insuffisamment étayés et sont donc écartés (région Bretagne). La préfecture de Haute-Garonne

précise néanmoins que les projets incomplets peuvent être reportés sur les années suivantes. En Guyane, le service instructeur écarte les dossiers incomplets portés par une collectivité qui a été relancée sans succès.

La préfecture de l'Aisne détaille particulièrement le cas d'un dossier incomplet. Au moment de la programmation, le dossier incomplet n'est pas écarté et est examiné au même titre que les demandes complètes. L'instruction de la demande de subvention permet aux porteurs de projet de compléter avec les pièces nécessaires ; de même les échanges entre le service instructeur et la collectivité permettent d'étayer un dossier et ainsi de constater si ce dossier est, ou non, structurant. Les travaux sont parfois conditionnés à l'obtention d'un permis de construire voire à l'avis de l'architecte des bâtiments de France. Les préconisations de ce dernier peuvent conduire à renchérir le coût de l'opération et de ce fait à abandonner le projet ou à le modifier. La notification de la subvention aux élus n'est donc opérée qu'une fois la demande de subvention complète. La complétude de la demande est un indice de la maturité d'un projet et n'est obligatoire que pour pouvoir prendre l'arrêté attributif. Les dossiers peuvent être engagés jusqu'au 31 décembre de l'année budgétaire même si, dans la pratique, cette situation est évitée dans la mesure du possible.

5. Les projets rejetés : la DSIL et la DETR sont-elles des dotations sélectives ?

a. Les taux de rejet sont en hausse en 2020 et 2021 avec « l'appel d'air » lié à la relance

Pour la DSIL, dans la mesure où l'instruction intervient généralement au stade départemental, il n'y a pas d'analyse régionale des taux de rejet et d'abandon des projets (Occitanie).

Dans un département très rural comme les Hautes-Alpes, le refus de subvention DETR ou DSIL remet souvent en cause la réalisation des projets.

Des variations importantes sont signalées selon les années. Les taux de rejet ont pu ressortir plus élevés en 2020 et en 2021 avec la crise sanitaire et la communication gouvernementale intensifiée auprès des collectivités sur le plan de relance.

Ainsi, dans l'Aisne, le préfet note que les collectivités axonaises ont été, dès la levée du confinement, fortement sensibilisées à participer à la reprise de l'économie locale. Elles ont ainsi déposé des dossiers bien au-delà de la disponibilité des crédits. Il estime que si l'arrivée de nouvelles équipes municipales peut aussi participer à ce phénomène, la communication de l'État sur le plan de relance a incité les collectivités à saisir l'opportunité d'enveloppes exceptionnelles (DSIL exceptionnelle et DSIL « rénovation énergétique »). Dans ce département, pour la DETR, le taux de rejets s'élève à 7,92 % en 2019 et 27,70 % en 2020.

EXEMPLE D'ÉVOLUTION DU TAUX DE REJET SUR LA DSIL (INDRE)

	Dossiers déposés	Dossiers retenus	Dossiers non retenus par an
DSIL 2017	55	46	16,36 %
DSIL 2018	32	23	28,12 %
DSIL 2019	34	24	29,41 %
DSIL 2020	55	15	72,72 %
DSIL 2020 exceptionnelle	75	17	77,33 %

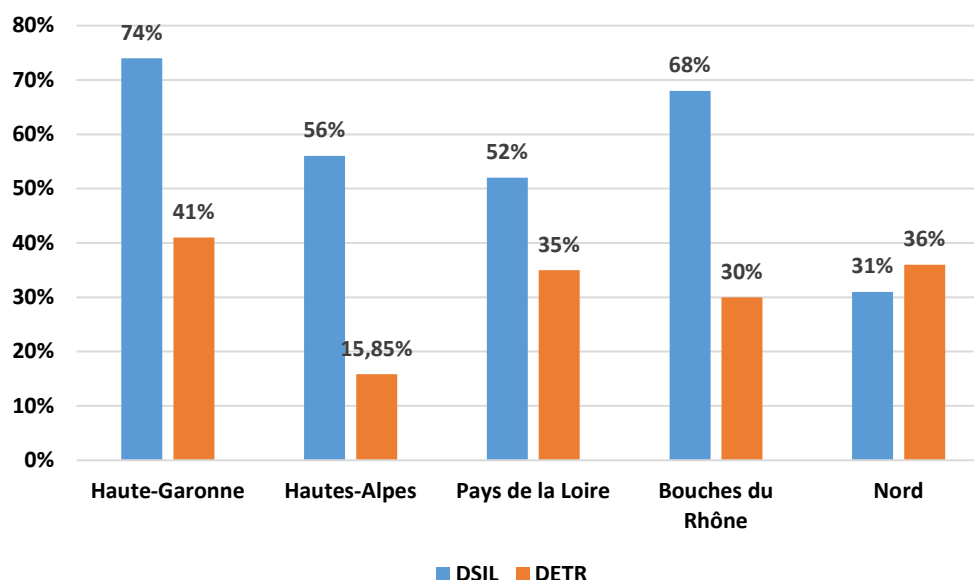
Source : préfecture de l'Indre.

Ce constat peut se prolonger sur l'année 2021.

En Haute-Garonne, le nombre de dossiers déposés en 2021 était en hausse de près de 40 % par rapport à 2020 (tous fonds confondus), en raison notamment de « l'appel d'air » créé par le plan de Relance et de la large communication effectuée auprès des élus sur les enveloppes supplémentaires de DSIL. En conséquence, les taux de rejet ressortent aussi particulièrement élevés pour cette année (41 % pour la DETR et 74 % pour la DSIL classique et la DSIL « rénovation énergétique »).

De même, dans la région Pays de la Loire, le taux de rejet était de 10 % environ avant 2020. En 2021, il s'établit à 35 % (DETR) et 52 % (ensemble des enveloppes DSIL).

EXEMPLES DE TAUX DE REJETS EN 2021



Source : réponses des préfectures.

b. Le taux de rejet est une notion à nuancer

Après analyse des réponses de nombreuses préfectures interrogées, trois précisions sont à apporter à l'analyse du taux de rejet.

En premier lieu, des basculements entre DETR et DSIL, ou entre DSIL classique et DSIL « rénovation énergétique », pour « rattraper » certains projets en cas de rejet sur l'une des dotations, sont opérés dans de nombreuses préfectures interrogées. Par exemple, dans les Hautes-Alpes, le préfet a fait le choix de retenir plusieurs programmations de DETR pour « repêcher » des dossiers rejetés au titre de la DSIL.

En deuxième lieu, des projets rejetés sont présentés, et parfois subventionnés, l'année suivante. Ainsi, dans l'Indre, le préfet précise que depuis 2017, environ 29 % des dossiers déposés au titre de la DSIL et non retenus en année N sont redéposés par le porteur de projet l'année suivante.

Enfin, comme le rappelle par exemple le préfet du Nord, la notion de taux de rejet présente un biais important, dans la mesure où les échanges préalables entre services préfectoraux et collectivités conduisent à ce que des dossiers non éligibles ou qui ne seraient pas retenus ne sont pas déposés.

6. Le suivi des projets est plus ou moins étroit selon les moyens des préfectures

a. La précision du suivi de l'avancée des projets subventionnés dépend des moyens des préfectures

D'une manière générale, les moyens humains et techniques ne permettent pas aux préfectures de suivre physiquement et systématiquement l'avancée des projets subventionnés au titre de la DSIL ou de la DETR. Une application informatique spécifique n'existe pas et les effectifs préfectoraux apparaissent insuffisants pour ce faire.

Néanmoins, des méthodes et pratiques variables sont suivies par les préfectures pour suivre malgré tout le déroulement des travaux.

La région Bretagne explique vérifier le respect des règles de caducité des délais et d'achèvement des travaux de manière indirecte, en demandant des attestations de commencement ou d'achèvement des travaux aux collectivités maîtres d'ouvrage lorsqu'elles demandent le paiement d'avances de DETR ou de DSIL. Mais, concrètement, la région ne dispose pas d'un agent qui a suffisamment de temps pour téléphoner à toutes les collectivités concernées pour les interroger sur leur date de commencement et de fin d'opération. De même, en Guyane, l'avancement physique des opérations n'est pas contrôlé sur site mais uniquement sur pièces.

Cependant, dans plusieurs départements, les préfectures indiquent que les collectivités sont relancées régulièrement par message ou téléphone afin qu'elles n'oublient pas de signaler le commencement puis la fin de l'opération. Des tableaux de suivi sont tenus, éventuellement par arrondissement, pour la DSIL et la DETR (Aisne, Indre, Nord). De même, en région Bourgogne-Franche-Comté, les relations d'information tissées entre services de l'État et les collectivités permettent de suivre

leurs besoins en crédits de paiement. Un peu avant la fin de gestion, les instructeurs relancent régulièrement les collectivités.

Le département des Hautes-Alpes fait figure d'exception : la préfecture affirme assurer un suivi de l'avancée physique des projets. En outre, les délais d'achèvement prévus font l'objet de courriels de rappels aux collectivités.

Dans l'Aisne, des réunions avec les porteurs de projets sont prévues, et les lettres de notifications des subventions rappellent l'intérêt de mener à bien l'opération subventionnée.

b. Le contrôle de l'obligation de publicité d'une subvention de l'État

L'article D. 1111-8 du code général des collectivités territoriales prévoit que « le plan de financement est affiché par la collectivité territoriale ou le groupement maître d'ouvrage pendant la réalisation de l'opération en un lieu aisément visible du public sous la forme d'un panneau d'affichage ou d'une affiche. Sous réserve des dispositions applicables aux projets s'inscrivant dans un programme cofinancé par l'Union européenne, le plan de financement est affiché sous la forme de lignes d'égale dimension faisant apparaître, s'il existe, le logotype ou l'emblème de la personne publique ayant subventionné le projet, son nom, ainsi que le montant de la subvention ». Le concours de l'État au financement d'un projet, par une subvention DSIL ou DETR, doit donc être clairement visible sur le chantier.

La circulaire du 7 janvier 2022 s'inscrit dans cette démarche et incite les préfets à valoriser l'action de l'État auprès du public : « vous veillerez à ce que ces dispositions soient respectées et à ce que la participation de l'État soit signalée systématiquement de manière visible et conformément à la charte graphique fixée par le service d'information du Gouvernement et aux dispositions de l'article D. 1111-8 ».

D'après les réponses reçues par les rapporteurs, les moyens humains apparaissent clairement insuffisants pour procéder à des vérifications physiques de la présence de publicité par affichage. Le préfet des Hautes-Alpes estime qu'il ne peut être envisagé que les agents instructeurs (un agent instructeur pour la DETR et un agent instructeur pour la DSIL) se déplacent dans les communes, où sont réalisés les projets subventionnés.

Pour autant, certaines préfectures demandent une preuve du respect de l'obligation de publicité. Ainsi, les services des préfectures du Gers, de Pays de la Loire et de Haute-Garonne exigent une photographie de la pose du panneau affiché avec le logo de l'État durant la réalisation de l'opération ou pour que les collectivités puissent recevoir un paiement. Les rapporteurs estiment que cette pratique mériterait d'être généralisée.

Préconisation n° 3 : généraliser la « bonne pratique » qui consiste à exiger une photographie du panneau affiché avec le logo de l'État durant la réalisation de l'opération subventionnée, notamment pour qu'elles puissent recevoir un paiement.

À noter que le préfet du Nord signale que des contrôles sont opérés sur place, notamment lors des journées de la relance organisées dans la région Hauts de France.

En outre, les rapporteurs avaient souligné dans le tome I portant sur la DETR l'importance d'une transparence effective en matière de données publiques sur les subventions de l'État aux collectivités. Cette transparence effective nécessite la publication des données sous un format exploitable pour des analyses (par les élus ou toute personne intéressée) par département ou région, c'est-à-dire *Excel* ou *Libre Office*. Cette recommandation avait également été formulée par la Cour des comptes ⁽¹⁾. Les rapporteurs ont déposé sur le projet de loi de finances pour 2022 un amendement en ce sens, couvrant les données relatives à la DSIL et à la DETR, adopté par l'Assemblée nationale ⁽²⁾. Cette règle est réitérée dans la circulaire du 7 janvier 2022, qui ajoute que les données relatives à la DSID devront être publiées dans les mêmes conditions.

Enfin, la loi prévoit que la publication de ces données doit intervenir avant le 30 septembre, complétée le cas échéant par une liste rectificative au 30 janvier de l'année suivante. Les rapporteurs ont souhaité accélérer, sécuriser et harmoniser le calendrier légal applicable aux dotations d'investissement. Ils ont déposé un amendement au projet de loi de finances pour 2022 qui prévoit que 80 % de l'enveloppe départementale (pour la DETR) ou régionale (pour la DSIL) doit être notifiée pendant le premier semestre de l'année civile. Il prévoit également une publication des subventions sur le site internet de la préfecture le 31 juillet plutôt que le 30 septembre, afin de donner tout son effet utile à la mesure. Ces règles sont en outre élargies à la DPV et à la DSID. Au vu des informations recueillies par les rapporteurs sur la DSIL et la DETR, ce délai est déjà, dans les faits, respecté par de nombreuses préfectures. Il peut donc utilement être généralisé par la loi. La mesure s'appliquera néanmoins à compter de 2023, afin de ne pas préempter le rythme de consommation des crédits en 2022, année électorale. Cet amendement a été adopté par l'Assemblée nationale ⁽³⁾.

(1) Dans ses observations définitives sur les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local transmises en décembre 2020 à la commission des finances, et qui portent sur les exercices 2016 et suivants.

(2) Amendement [n° II-1264](#).

(3) Amendement [n° II-1265](#).

7. Le taux d'abandon apparaît négligeable

D'une manière générale, le taux d'abandon des projets subventionnés, ou « taux de chute », apparaît négligeable, notamment pour la DSIL (ce qui paraît logique, vu le nombre de projets subventionnés largement plus faibles que pour la DETR), lorsqu'il peut être établi.

Ce taux reste difficilement mesurable pour la DSIL, du fait du caractère récent de la dotation. En effet, les collectivités disposent de deux ans après la notification de la subvention pour commencer les travaux, et ont la possibilité de proroger d'un an ce délai. Elles disposent ensuite de quatre années pour réaliser les travaux, soit un délai potentiel global de sept ans. Dans le département du Nord, le préfet signale que le nombre de projets abandonnés et le taux de chute, s'ils étaient calculés, seraient minimes. Les aléas (abandons ou sous-réalisation de projets) signalés résultent des changements d'équipes décisionnaires après les élections ou de la crise sanitaire. Ce délai semble excessif, rend difficile le suivi et la lisibilité de l'engagement des crédits. Il pourrait utilement être réduit à cinq ans, en supprimant la faculté de prorogation d'un an du délai de commencement des travaux, et en réduisant à trois ans la durée maximale de réalisation des travaux.

Préconisation n° 4 : réduire de sept à cinq ans le délai global maximal pour la réalisation des travaux, afin de faciliter le suivi de l'engagement des crédits.

La préfecture de l'Aisne avance un taux d'abandon de 1,85 % pour la DETR, et négligeable pour la DSIL (3 projets). Dans les Yvelines, il est faible pour la DETR (4 % en 2017 et 2018, et aucun en 2019 et 2020) et quasi-nul pour la DSIL : un seul dossier annulé sur les quatre dernières années.

EXEMPLE DE TAUX DE REJET ET DE CHUTE DES DOSSIERS SUR LA DETR (YVELINES)

	Dossiers déposés	Dossiers subventionnés	Dossiers reportés	Dossiers annulés	Taux de rejet	Taux de chute
2016	124	112	-	13	9,68 %	11,61 %
2017	117	100	-	4	14,53 %	4 %
2018	117	102	2	4	12,82 %	3,92 %
2019	114	96	4	0	12,28 %	0 %
2020	112	99	4	0	8,04 %	0 %

Source : préfecture des Yvelines.

En Haute-Garonne, depuis 2016, 8 opérations ont été abandonnées par les collectivités en DETR et en DSIL pour un montant de subvention de 0,9 million d'euros. La préfecture ajoute qu'une neuvième opération financée par une subvention DSIL devrait faire l'objet d'une annulation imminente suite à une décision de justice pour un montant supérieur à 1 million d'euros de subvention (restructuration d'un stade à Toulouse). En Guyane, on dénombre 4 dossiers déprogrammés sur les 45 dossiers engagés au titre de la DSIL depuis 2016 (soit un taux de chute estimé à 8 %).

En Occitanie, les abandons de projet DSIL sont « très à la marge » selon la préfecture. Ils peuvent résulter de difficultés techniques, voire d'une évolution des choix politiques à la suite des élections municipales. Dans un tel cas, le préfet du Gers précise que les crédits sont redéployés dans l'année. Selon lui, en moyenne, un projet est abandonné par année de programmation DSIL. Dans le Gers, le taux de chute sur la DETR est inférieur à 1 %.

À noter qu'en Normandie, le préfet signale que les projets qui ont fait l'objet d'une annulation de subvention précédemment accordée (projet abandonné, retravaillé, vice de forme) sont écartés de toute programmation ultérieure. Il précise que cette position est aussi celle de la commission DETR. L'objectif est d'éviter que ces situations se reproduisent, d'autant qu'elles font perdre des crédits d'AE au département.

B. LA GESTION RÉGIONALE DE LA DSIL DOIT-ELLE ÊTRE REMISE EN CAUSE ?

1. D'un point de vue pratique et administratif, la DSIL est gérée au niveau départemental

Globalement, il ressort des réponses fournies aux rapporteurs que l'instruction est assurée au niveau départemental. Souvent, elle s'appuie même sur les propositions des sous-préfets par arrondissement. Mais, juridiquement, la décision définitive reste de la compétence du préfet de région.

Les préfets de département sélectionnent les projets (Rhône), voire procèdent aux engagements comptables au nom du préfet de région dans Chorus (Hautes-Alpes, Pays de la Loire). Dans l'Aisne, le préfet de département arrête la programmation et sélectionne les projets structurants. Le préfet de la région Occitanie indique que les préfets de département restent les interlocuteurs privilégiés des collectivités de leur département pour l'ensemble du suivi de la procédure (concrètement, tous les courriers envoyés aux collectivités transitent par les préfectures de département). Dans l'Indre et le département Pays de la Loire, le préfet de département instruit également et propose une programmation DSIL ; le préfet précise que les échanges sont fluides entre différents services et que la décision finale revient à la préfète de région.

Concrètement, l'instruction descend souvent au niveau de la sous-préfecture, comme en région Bretagne, Normandie et Pays de la Loire, ou dans les départements du Gers, de l'Aisne, et de la Gironde. Le préfet de Normandie évoque même des priorités fixées par chaque sous-préfet. En Haute Garonne, la programmation départementale n'est que la compilation des dossiers proposés par chaque sous-préfet d'arrondissement pour son territoire. En effet, chaque sous-préfet se voit attribuer une sous-enveloppe à répartir entre les projets relevant de son arrondissement. Les sous-préfets sont « associés » aux programmations dans les Hautes-Alpes. Dans les Yvelines, ils sont consultés pour sélectionner les dossiers

qui seront retenus, portent les discussions avec les élus de l'arrondissement et proposent les ordres de priorité soumis à un arbitrage du préfet.

Mais les arrêtés attributifs de subvention restent cependant dans tous les cas signés par le préfet de région (ou le SGAR, en cas de délégation), qui détient la compétence juridique d'attribution des subventions en application de la loi. En région Centre-Val de Loire, les arrêtés sont préparés par le préfet de département et signés par le préfet de région après transmissions au SGAR.

La compétence juridique de choix final des projets permet également aux préfets de région d'opérer des choix plus politiques, en fixant des priorités régionales, notamment par la lettre de cadrage évoquée *supra*. Si la gestion administrative est départementale, les choix politiques sont davantage régionaux pour la DSIL.

2. Faut-il unifier la gestion de la DSIL au niveau départemental ?

a. L'avantage de la gestion régionale : la souplesse de l'allocation des crédits permet d'opérer une péréquation régionale et favorise un meilleur ciblage des projets structurants

Des préfets de région, notamment, mettent en avant les avantages du pilotage régional : cohérence avec les compétences de la région en termes d'aménagement du territoire, péréquation régionale.

En Occitanie, le préfet estime que la DSIL s'inscrit dans les outils d'aménagement du territoire qui relèvent du niveau régional, notamment avec la contractualisation des crédits de la DSIL dans les CPER depuis 2021. Il indique que la DSIL peut également revêtir une dimension péréquatrice au niveau régional pour soutenir les territoires les plus en difficulté, tout en permettant aux autres de se développer. Enfin, la DSIL peut constituer un outil de « régulation régionale » en cas de catastrophe naturelle (inondation, etc.). Cet argument est corroboré par l'analyse de l'écart de la DSIL par habitant, par département par rapport à la moyenne régionale. On observe généralement que les départements ruraux ou pauvres ont un écart fortement positif de DSIL par habitant par rapport à la moyenne régionale (voir troisième partie).

En région Bourgogne-Franche-Comté, le préfet constate que, depuis la création de la DSIL en 2016, les projets importants et structurants pour un département ne sont pas présents dans tous les départements la même année. Ce constat ne plaide donc pas pour une allocation annuelle des crédits rigidifiée par départements. La répartition régionale permet en outre, dans cette région, d'opérer une forme de péréquation en prenant en compte la « fragilité » de certains départements lors du calcul des enveloppes départementales. Elle permet également de limiter les risques de saupoudrage.

Le SGAR de Centre-Val de Loire ajoute que la gestion de la DSIL au niveau régional apporte une plus grande souplesse permettant une réallocation facile de

crédits entre départements selon l'avancée ou la réalisation effective des opérations retenues initialement. Un préfet de département comme celui de l'Indre avance également que la gestion régionalisée de la DSIL offre la capacité de concentrer les crédits sur des projets régionaux de grande ampleur, sans être limité par des enveloppes départementales préétablies.

En Normandie, le préfet estime que le système actuel donne pleine satisfaction.

b. Les inconvénients de la gestion régionale : l'incertitude sur la notion de projet structurant, et la lourdeur de la procédure de programmation

Certaines préfetures, notamment de département, ont une vision plutôt mitigée du pilotage régional de la DSIL, y voyant également des inconvénients.

Dans les Hautes-Alpes le préfet estime que la vision régionale permet sans doute effectivement de privilégier les projets de grande ampleur, structurant pour le territoire. Toutefois, il relève que l'hétérogénéité des départements emporte également une hétérogénéité dans la notion de « structurant pour le territoire ». Selon les rapporteurs, ce constat pose la question de la notion de projet « structurant » : il semble s'agir d'un concept assez subjectif, ce qui laisse une large marge de choix pour les préfets de région.

Le préfet des Hautes-Alpes poursuit en estimant qu'un dossier structurant pour le territoire haut-alpin apparaît modeste au regard des dossiers portés par les départements littoraux ou les métropoles. En conséquence, ce processus « tend à mettre en concurrence les territoires, malgré toute la bienveillance que peuvent porter les services régionaux sur les dossiers de notre département. » Une gestion départementale pourrait améliorer la réactivité des notifications de subvention.

Le préfet du Maine-et-Loire considère que, compte tenu du fait que la DSIL se différencie assez peu de la DETR dans ses objectifs et ses moyens, ces deux subventions ne sont pas exclusives l'une de l'autre, et que la souplesse et la rapidité de décision importent particulièrement, il pourrait être préférable que la DSIL, comme la DETR, soient intégralement gérées au niveau départemental. Les rapporteurs partagent ce constat, avec la réserve que **la DETR est une dotation qui doit soutenir les territoires véritablement ruraux alors que la DSIL est « universelle »**.

Le préfet de l'Aisne note qu'une attribution au niveau départemental aurait un intérêt pour un département rural comme le sien, et permettrait de réduire « considérablement » les délais de la procédure. Cependant, il estime que l'échelon régional a permis de sélectionner des projets plus structurants, notamment en imposant un seuil moyen de 100 000 euros de subvention. Le préfet du Rhône estime que le circuit de signature des arrêtés de la DSIL « contribue à ralentir les engagements », et qu'une signature par le préfet de département « contribuerait à accélérer la procédure de notification ».

D'autres, comme le préfet de Haute-Garonne, estiment souhaitable de confier la DETR et de la DSIL à une même autorité de gestion, sans se prononcer expressément pour le département ou la région. Le préfet estime que cette initiative serait utile pour harmoniser les procédures (notamment le calendrier ainsi que l'information des élus), et assurer une meilleure complémentarité entre la DSIL et la DETR.

Cependant des préfets de région peuvent également avoir une vision nuancée. Le préfet de la région Bretagne considère que le pilotage régional correspond à l'objectif de la DSIL qui serait de financer des projets ayant une dimension intercommunale, qu'ils se trouvent en milieu urbain ou rural. En revanche, il observe que la descente de la dotation au niveau départementale permettrait d'assouplir la gestion de la programmation, qui serait validée directement sans passage en comité de l'administration régionale (CAR).

c. La conclusion des rapporteurs

Deux questions sont liées à la départementalisation de la DSIL :

– d'abord, la fixation d'enveloppes départementales de crédits DSIL ou, à tout le moins, l'encadrement des variations des enveloppes départementales d'une année sur l'autre. Cette mesure encadrerait les différentes doctrines régionales sans les supprimer, afin d'éviter que certains départements voient leur enveloppe chuter du fait de l'absence de projet suffisamment « *structurant* » sur leur territoire une année donnée (voir deuxième partie sur cette première question).

– ensuite, l'attribution au préfet de département de la compétence d'établir la programmation, c'est-à-dire de sélectionner les projets et d'attribuer les subventions. L'intérêt est ici d'accélérer la procédure et de mettre fin à ce mois « perdu » entre l'établissement d'une proposition de programmation par le préfet de département et la signature des arrêtés par le préfet de région.

La gestion des enveloppes de DSIL au niveau régional est cohérente avec la remontée constatée depuis plusieurs années des moyens et des personnels de la présence de l'État dans les territoires vers les préfetures de région.

Mais la réalité socio-économique du territoire national, et les pratiques constatées auprès des préfetures de région montrent que l'échelon départemental reste incontournable. Les préfets de région tiennent le plus souvent compte des équilibres départementaux dans la répartition de la DSIL (voir seconde partie *infra*).

S'agissant d'une politique publique nationale et de crédits de l'État, il apparaît logique de fixer un cadre départemental pour une question d'égalité devant la loi.

Préconisation n° 5 : attribuer au préfet de département la compétence d'établir la programmation et de signer les arrêtés pour simplifier la procédure et réduire les délais d'attribution des subventions de DSIL.

Lors de l'examen de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (« 3DS »), l'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement du Gouvernement ⁽¹⁾ qui prévoit que le préfet de région peut déléguer la signature des subventions aux préfets de département (nouvel article 46 *bis* B dans le texte de la commission mixte paritaire, la loi n'étant pas encore promulguée à la date du présent rapport). Cette mesure répond donc finalement à la volonté plusieurs fois exprimée par amendements de nombreux députés, dont la rapporteure ⁽²⁾, ainsi que du Sénat, de confier aux préfets de département l'attribution des subventions de la DSIL. Toutefois, elle n'y répond qu'en partie, car le texte prévoit que la délégation est facultative, à la décision du préfet de région. En outre, l'exposé des motifs précise bien que la répartition et la gestion des enveloppes de DSIL restent régionales. Les rapporteurs voient néanmoins d'un œil favorable ce premier pas vers une départementalisation de la DSIL.

Il conviendra de tirer un premier bilan de cette disposition à l'issue de l'exercice budgétaire 2022 (nombre de préfets de région ayant procédé à cette délégation, réduction effective des délais d'attribution et de notification des subventions, conséquences sur le calendrier des travaux subventionnés, etc.).

(1) Amendement [n° 3340](#).

(2) Par exemple amendement [n° II-1904](#) au projet de loi de finances pour 2022, rejeté en première lecture.

III. ANALYSE DE L'UTILISATION DES CRÉDITS DE LA DSIL ET DES PROJETS SUBVENTIONNÉS

Dans un premier temps, les rapporteurs ont analysé l'exécution des crédits de la DSIL par les préfetures de régions, puis la façon dont celles-ci répartissaient les crédits entre les départements, afin de déterminer l'ampleur des variations annuelles des attributions infra-régionales et d'évaluer l'intensité péréquatrice de cette répartition au regard de critères de richesse et d'équilibres des territoires tels que le revenu moyen par habitant et la densité de population au sens de la grille de densité de l'INSEE. Ils ont enfin étudié, à partir d'un échantillon constitué de vingt départements, le lien entre la densité des communes bénéficiaires et le montant des attributions individuelles de DSIL.

D'une manière générale, les rapporteurs n'ont pas relevé d'anomalies dans l'attribution de la DSIL mais considèrent que leurs constats plaident en faveur d'une répartition départementale de la DSIL.

A. DES ENVELOPPES RÉGIONALES TRÈS STABLES MAIS PEU PÉRÉQUATRICES

À la différence de la DETR, la DSIL est déléguée aux préfets de région sous forme d'enveloppes régionales, à charge pour eux d'attribuer les crédits aux collectivités bénéficiaires.

1. Le montant de la DSIL est stable depuis 2018

a. Les crédits ouverts pour la DSIL dans les dernières lois de finances

Jusqu'en 2017, la DSIL comportait plusieurs enveloppes : une enveloppe principale pour le financement des grandes priorités d'investissement, une enveloppe bourg-centre et une enveloppe réservée aux contrats État-métropoles, ainsi que deux enveloppes pilotées par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) sur le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission *Politique des territoires* portant sur les priorités d'aménagement et les contrats de ruralité (216 millions d'euros en AE).

ÉVOLUTION DES ENVELOPPES CONSTITUANT LA DSIL JUSQU'EN 2018

(en millions d'euros)

	2016		2017		2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DSIL - enveloppe principale	500	75	450	213	570	455*
DSIL - enveloppe bourg-centre	300	45		91	0	
DSIL - pactes métropolitains			150	18	0	
DSIL - contrats ruralité			216	30	45	
TOTAL DSIL	800	120	816	352	615	455

* Les CP sur cette part ont été répartis entre l'enveloppe dédiée aux grandes priorités et les enveloppes bourg-centre, pactes métropolitains et contrats de ruralité.

Source : commission des finances.

La loi de finances pour 2018 a prévu l'arrêt du financement de nouveaux engagements concernant les contrats de ruralité sur le programme 112 pour le transférer sur le programme 119 ⁽¹⁾. La simplification de l'architecture de la DSIL engagée par la même loi de finances a conduit à la constitution d'une enveloppe unique de 570 millions d'euros en AE ⁽²⁾ à laquelle s'est ajoutée en 2018 une part exceptionnelle de 45 millions d'euros ⁽³⁾ pour le financement de nouveaux contrats de ruralité, part qui a été intégrée dans l'enveloppe les années suivantes.

La fin des enveloppes « GPI », « Pactes métropolitains » et « contrats de ruralité » avait conduit à une baisse identique de l'ensemble des enveloppes départementales, à l'exception de ceux incluant une métropole alors existante (Rhône et Isère). Les rapporteurs ont constaté qu'en Auvergne-Rhône-Alpes, pour contourner la suppression de l'enveloppe « pactes métropolitains » dont ont bénéficié les métropoles de Lyon et de Grenoble, la Préfecture de Région a instauré un « préciput » au profit de ces deux métropoles. Le SGAR a indiqué aux rapporteurs que cette pratique allait prendre fin dans l'objectif d'assurer une plus grande équité entre les départements. Il est d'ailleurs significatif de noter que les deux autres métropoles de la région, à savoir Saint-Étienne Métropole et Clermont Métropole, n'ont pas bénéficié du pacte métropolitain à leur création ni du « préciput régional ».

ÉVOLUTION DE L'ENVELOPPE CONSTITUANT LA DSIL DEPUIS 2018

(en millions d'euros)

	2018		2019		2020		2021		2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Enveloppe principale	570	455	570	503,5	570	526,8	570	526	570	547
dont contrats ruralité	45	-	-	-	-	-	-	-	-	-
dont CRTE et centralités	-	-	-	-	-	-	-	-	303	-
TOTAL DSIL	615	455	570	503,5	570	526,8	570	526	873	547

Source : commission des finances.

b. La mise en œuvre de la réserve de précaution peut réduire les crédits disponibles

Le taux de mise en réserve de précaution ⁽⁴⁾ s'applique aux crédits des dotations d'investissement de l'État aux collectivités territoriales au niveau du

(1) Seuls les CP afférents aux contrats de ruralité signés en 2016-2017 ont été maintenus dans le programme 112.

(2) Une seconde enveloppe exceptionnelle de DSIL de 50 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP était prévue dans le PLF pour 2018 en compensation de la suppression de la réserve parlementaire afin de financement des projets de modernisation des communes et des intercommunalités. Un amendement II-1463 du rapporteur général, adopté en première lecture, a transféré ces crédits vers la DETR qui a été abondée à due concurrence.

(3) Le montant de la part « contrats de ruralité » de l'enveloppe DSIL ne constituait pas un plafond, les préfets pouvant attribuer des subventions au titre des contrats de ruralité en prenant sur la part « grandes priorités d'investissement ».

(4) Ce taux a été fixé à 3 % en 2018 et 2019 et à 4 % en 2020 pour les crédits hors titre 2.

budget opérationnel de programme (BOP) regroupant l'ensemble de ces dotations au sein du programme 119, et non dotation par dotation. Certaines dotations du BOP sont totalement ou partiellement exonérées du gel ⁽¹⁾, en particulier celles qui reposent sur une logique de « guichet », **ce qui a pour effet d'augmenter le taux de mise en réserve sur les autres dotations.**

S'agissant de la DSIL, il convient de souligner que les crédits affectés au Grand plan d'investissement (GPI) sur la période 2018-2020 – soit 200 millions d'euros sur 570 millions d'euros en AE – ont été exonérés de mise en réserve. Ce sont donc les crédits finançant les grandes priorités d'investissement qui ont supporté ce gel. Ainsi, en 2020, 26,7 millions d'euros en AE et 17,3 millions d'euros en CP ont été gelés sur la DSIL. Pour les AE, cela correspond à un taux de 4,7 %.

Les crédits définitivement mis à la disposition des préfets dépendent par conséquent du taux de gel appliqué sur la DSIL et du dégel ou non de la réserve de précaution en fin de gestion.

En 2018, la réserve de précaution a été intégralement dégelée et des mouvements de fongibilité internes au programme 119 ont permis d'engager un montant de DSIL supérieur à l'enveloppe prévue en LFI (621,9 millions d'euros d'AE engagées pour une enveloppe de 615 millions d'euros). En revanche, en 2019, le dégel n'a été que partiel, seulement en AE, à hauteur de 13,04 millions d'euros. Ces AE ont pu en conséquence être déléguées aux préfetures. **Aucun dégel n'est intervenu en 2020**, la réserve de précaution ayant été utilisée pour financer par fongibilité le concours exceptionnel aux collectivités territoriales pour l'achat de masques.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DÉLÉGUÉS ET ENGAGÉS DE LA DSIL DE 2018 À 2020

(en millions d'euros)

2018				2019				2020			
Montants délégués		Montants engagés		Montants délégués		Montants engagés		Montants délégués		Montants engagés	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
623,4	390,3	621,9	389,5	571,7	436,8	572,3	435,3	543,3	509,7	541,8	445,5

Source : DGCL et commission des finances.

Le montant des AE engagées au titre de la DSIL varie donc assez sensiblement d'une année sur l'autre et peut être nettement inférieur à l'autorisation budgétaire votée en loi de finances initiale.

Les rapporteurs estiment qu'il serait plus juste d'appliquer la réserve de précaution de manière uniforme sur l'ensemble des dotations du BOP afin de ne pas

(1) Les crédits de la dotation politique de la ville (DPV), la part « péréquation » de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) jusqu'à la réforme intervenue en loi de finances pour 2022, ainsi que les « petites » dotations versées en AE=CP (dotation pour la biodiversité, dotation protection élu local, etc.), ont fait l'objet d'une exonération de mise en réserve de précaution en 2018, 2019 et 2020.

pénaliser les dotations d'investissement de l'État qui font l'objet d'appels à projet, en particulier la DETR et la DSIL.

Préconisation n° 6 : appliquer la mise en réserve de précaution de manière uniforme sur l'ensemble des dotations du BOP 1 « Soutien à l'investissement des collectivités territoriales et à leurs groupements » du programme 119.

c. Les restes à payer : une problématique commune avec la DETR

À l'instar de la DETR, l'apparition de restes à payer sur la DSIL est structurelle, en raison de la durée variable des différentes étapes d'un projet, de sa conception et de la mise en œuvre d'une ingénierie locale jusqu'à l'achèvement et la réception des travaux. La consommation pluriannuelle différenciée des AE et des CP est donc normale. Les CP ouverts en année « n » couvrent des AE de l'année « n » ainsi que des AE des années précédentes selon un échéancier qui peut être difficile à fiabiliser.

Cela est particulièrement le cas s'agissant de la DSIL du fait de l'ouverture de crédits additionnels opérée ces dernières années : c'est le cas de la DSIL exceptionnelle qui couvre les années 2020 et 2021 et, en 2022, de la majoration de DSIL prévue pour financer notamment les projets de redynamisation des centralités figurant dans les CRTE.

Selon l'échéancier ci-dessous, construit par la DGCL à partir des historiques de consommation, la somme des engagements de DSIL non couverts par des paiements au 31 décembre 2020 et des nouvelles AE pour 2021 s'élèverait à 2,5 milliards d'euros (dont 754 millions d'euros pour la seule DSIL exceptionnelle).

ÉCHÉANCIER DES RESTES À PAYER SUR LA DSIL AU 31 DÉCEMBRE 2021

(en million d'euros)

		Montants des engagements	Échéancier des restes à payer				
			CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP 2024	CP au-delà de 2024
Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2020	DSIL	1 176,86	488,69	360,19	199,28	91,15	37,55
	DSIL exceptionnelle	379,10	155,69	91,04	50,05	16,72	65,60
	Total	1 555,96	644,38	451,23	249,33	107,87	103,15
AE nouvelles pour 2021	DSIL	570	36,62	125,24	161,73	109,36	137,05
	DSIL exceptionnelle	375,04	33,10	94,37	101,67	59,45	86,45
	Total	945,04	69,72	219,61	263,40	168,81	223,50
Total des CP nécessaires sur engagements réalisés jusqu'au 31/12/2021		2 501	714,10	670,84	512,73	276,68	326,65

Source : DGCL.

Le montant considérable des restes à payer peut interroger et leur progression constitue un point d'attention. Les rapporteurs portent une recommandation identique à celle qu'ils ont formulée pour la DETR.

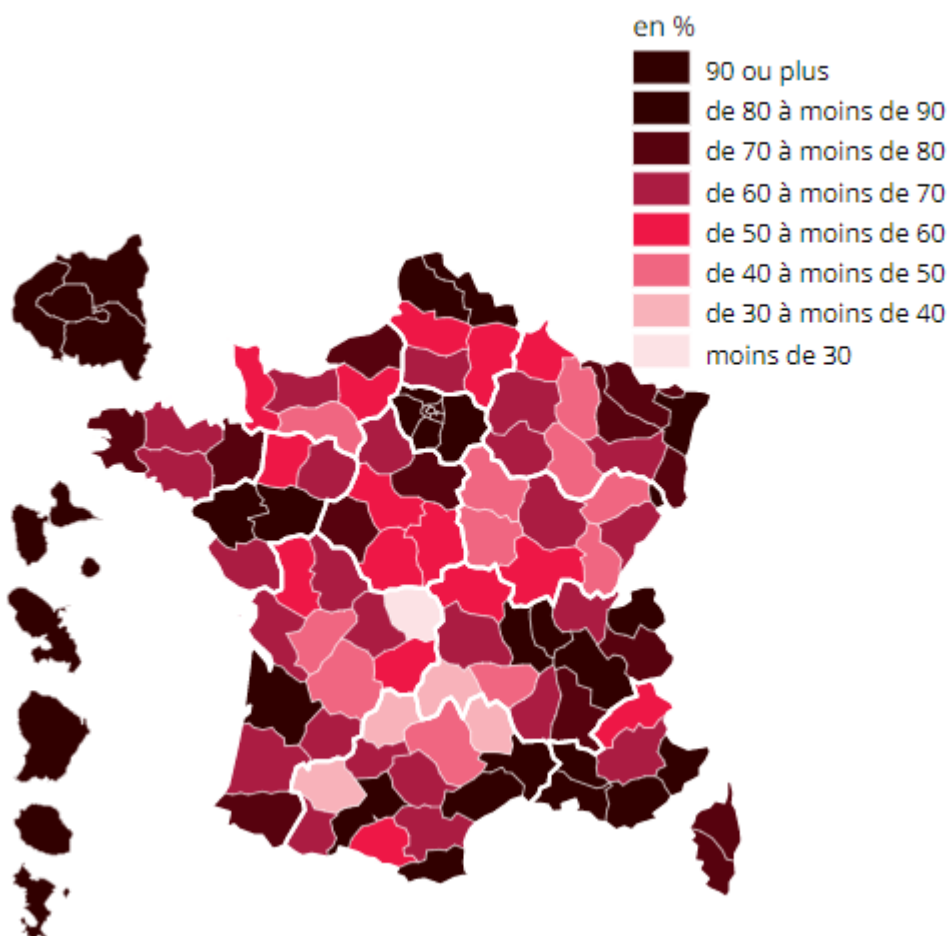
Préconisation n° 7 : s'assurer que les restes à payer sur la DSIL résultent essentiellement du coût réel et de la durée de réalisation des projets et ne traduisent pas une insuffisance de la programmation en CP.

2. Les modalités de répartition régionale de la DSIL garantissent une grande stabilité des enveloppes régionales tout en limitant leur caractère péréquateur

Le B de l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales prévoit que les enveloppes régionales de DSIL sont constituées à 65 % en fonction de la population municipale des régions et du département de Mayotte, et à 35 % en fonction de la population DGF des communes situées dans une unité urbaine ⁽¹⁾ de moins de 50 000 habitants, ce qui permet de prendre en compte de manière spécifique la population vivant dans des communes de taille intermédiaire (2 000 à 50 000 habitants). La population à prendre en compte est celle au 1^{er} janvier de l'année précédente.

(1) Pour rappel, une unité urbaine est constituée d'une ou plusieurs communes présentant une zone de bâti continu (moins de 200 mètres séparent deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitants. Au 1^{er} janvier 2020, la France comptait 2 467 unités urbaines dont 2 333 de moins de 50 000 habitants.

PART DE LA POPULATION VIVANT DANS UNE UNITÉ URBAINE EN 2020



Source : INSEE.

a. Les enveloppes régionales sont constituées exclusivement sur le critère de la population

La répartition de la DSIL entre régions s'effectuant sur le seul critère de la population, le poids relatif de chaque enveloppe régionale évolue très marginalement d'une année sur l'autre. Seules les différences de croissance démographique entre régions et, à l'intérieur de chaque région, les variations de population au sein des unités urbaines de moins de 50 000 habitants, ont une incidence sur le poids relatif des enveloppes régionales. Ce sont des mouvements de long terme.

**ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES ENVELOPPES RÉGIONALES
DE LA DSIL ENTRE 2018 ET 2020**

(en euros)

Région	2018		2019		2020	
	Population INSEE	Enveloppe résultant de la LFI	Population INSEE	Enveloppe résultant de la LFI	Population INSEE	Enveloppe résultant de la LFI
Guadeloupe	400 186	3 603 050	394 110	3 301 739	390 253	3 275 001
Martinique	383 911	3 817 033	376 480	3 488 940	372 594	3 462 280
Guyane	252 338	2 962 972	269 352	2 791 678	268 700	2 784 412
La Réunion	842 767	7 835 280	852 924	7 285 326	853 659	7 277 848
Mayotte	213 897	3 190 668	257 450	3 539 831	257 450	3 536 343
Ile-de-France	12 027 565	84 143 720	12 117 132	77 972 523	12 174 880	78 128 744
Centre-Val de Loire	2 577 435	24 596 426	2 577 866	22 676 114	2 576 252	22 632 235
Bourgogne-Franche-Comté	2 820 623	28 504 652	2 818 338	26 247 730	2 811 423	26 171 184
Normandie	3 335 645	34 782 655	3 335 929	32 102 030	3 330 478	32 026 594
Hauts-de-France	6 006 107	53 439 882	6 006 870	49 305 981	6 003 815	49 207 652
Grand Est	5 554 694	57 736 195	5 555 186	53 222 589	5 549 586	53 116 260
Pays de la Loire	3 690 712	40 141 138	3 737 632	37 356 743	3 757 600	37 416 887
Bretagne	3 276 543	38 332 539	3 306 529	35 549 656	3 318 904	35 573 515
Nouvelle Aquitaine	5 879 144	55 182 403	5 935 603	51 138 206	5 956 978	51 176 379
Occitanie	5 730 753	57 716 224	5 808 435	53 586 502	5 845 102	53 711 236
Auvergne-Rhône-Alpes	7 820 966	73 285 675	7 916 889	67 968 323	7 948 287	68 035 260
Provence-Alpes-Côte d'azur	4 983 438	42 373 835	5 021 928	39 323 322	5 030 890	39 305 006
Corse	324 212	3 355 653	330 455	3 142 767	334 938	3 163 161
TOTAL	66 120 936	615 000 000	66 619 108	570 000 000	66 781 789	570 000 000

Source : commission des finances, DGCL.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du poids de chaque région dans la répartition de la DSIL nationale. Cette approche en valeur relative est plus pertinente qu'une analyse en valeur absolue dans la mesure où le montant global de la DSIL n'est pas nécessairement identique d'une année sur l'autre.

**ÉVOLUTION DU POIDS DES RÉGIONS
DANS LA RÉPARTITION RÉGIONALE DE LA DSIL
ENTRE 2018 ET 2020**

(en pourcentages)

Région	Poids de la région en 2018	Poids de la région en 2019	Variation 2018/2019	Poids de la région en 2020	Variation 2019/2020
Guadeloupe	0,59	0,58	- 0,01	0,57	- 0,01
Martinique	0,62	0,61	- 0,01	0,61	-
Guyane	0,48	0,49	+ 0,01	0,49	-
La Réunion	1,27	1,28	+ 0,01	1,28	-
Mayotte	0,52	0,62	+ 0,10	0,62	-
Ile-de-France	13,68	13,68	-	13,71	+ 0,03
Centre-Val de Loire	4,00	3,98	- 0,02	3,97	- 0,01
Bourgogne-Franche-Comté	4,63	4,60	- 0,03	4,59	- 0,01
Normandie	5,66	5,63	- 0,03	5,62	- 0,01
Hauts-de-France	8,69	8,65	- 0,04	8,63	- 0,02
Grand-Est	9,39	9,34	- 0,05	9,32	- 0,02
Pays de la Loire	6,53	6,55	+ 0,02	6,56	+ 0,01
Bretagne	6,23	6,24	+ 0,01	6,24	-
Nouvelle-Aquitaine	8,97	8,97	-	8,98	+ 0,01
Occitanie	9,38	9,40	+ 0,02	9,42	+ 0,02
Auvergne-Rhône-Alpes	11,92	11,92	-	11,94	+ 0,02
Provence-Alpes-Côte d'azur	6,89	6,90	+ 0,01	6,90	-
Corse	0,55	0,55	-	0,55	-
TOTAL	100	100	-	100	-

NB : les variations sont exprimées en points de pourcentages.

Source : *commission des finances, DGCL.*

La plus importante variation d'enveloppe concerne le département de Mayotte (976), en lien avec le dynamisme démographique de cette collectivité.

Les enveloppes régionales sont donc particulièrement rigides.

b. L'intensité péréquatrice des enveloppes régionales est assez faible

Le montant moyen des subventions allouées au titre de la DSIL est trois fois supérieur à celui de la DETR (151 840 euros contre 49 284 euros en 2020) et tend à augmenter depuis 2018. D'une part, les préfetures mettent l'accent sur des projets plus structurants ce qui explique en partie la diminution du nombre de projets subventionnés, d'autre part, le taux de subventionnement moyen s'est accru en 2020 pour atteindre 22,75 % (et même 24,54 % pour la DSIL exceptionnelle), soit un taux légèrement supérieur à l'objectif fixé dans le projet annuel de performance depuis 2018 ⁽¹⁾.

(1) L'indicateur 1.4 « Effet de levier de la DSIL » du programme 119 fixe une cible d'effet de levier pour la DSIL de 4,5, correspondant à un taux de subventionnement de 22,22 %.

**PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA DSIL
ATTRIBUÉE EN 2018, 2019 ET 2020**

(en euros)

	DSIL 2018	DSIL 2019	DSIL 2020	DSIL exceptionnelle 2020
Montant de la dotation	615 000 000	570 000 000	570 000 000	950 000 000
Crédits engagés	621 872 436	572 259 803	541 796 471	574 779 794
Montant moyen par habitant	9,40	8,59	8,11	8,60
Nombre de projets financés	4 821	4 137	3 568	3 358
Montant des projets financés	2 962 129 409	2 775 667 558	2 381 194 191	2 342 149 880
Coût moyen des projets financés	614 422	670 937	667 375	697 484
Montant moyen de subvention attribuée	128 992	138 327	151 840	171 167
Taux moyen de subventionnement des projets	20,99 %	20,62 %	22,75 %	24,54 %

Source : DGCL.

Le montant moyen par habitant de DSIL attribué au niveau national en 2020 est de 8,10 euros. Ce montant est nettement plus faible que le montant de DETR attribué par habitant éligible (35 euros), tant en raison du montant deux fois plus élevé de la DETR par rapport à la DSIL que des critères d'éligibilité à la DSIL bien plus larges que ceux encadrant la DETR ⁽¹⁾.

Par région, le montant de DSIL varie en 2020 de 5,97 euros par habitant pour l'Ile-de-France à 10,17 euros pour la Bretagne. À titre de comparaison, les enveloppes départementales de la DETR varient de moins de 1 euro par habitant pour les Hauts-de-Seine (92) ou les Bouches-du-Rhône par exemple, à 196 euros pour la Lozère (48) et 113 euros pour la Creuse (23).

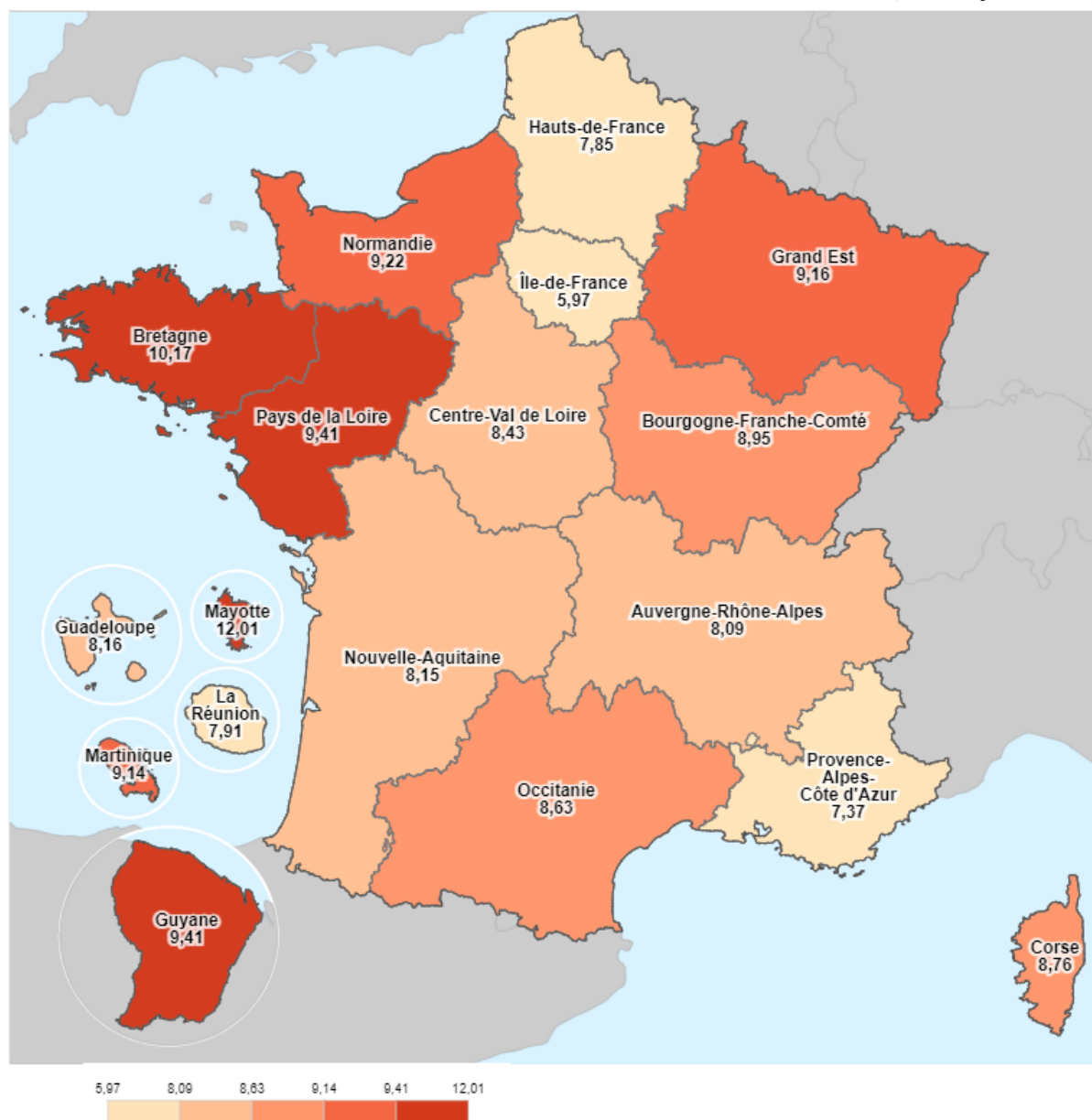
Les écarts par habitant entre les enveloppes régionales de DSIL sont donc plus limités. Cependant, **ces enveloppes n'apparaissent pas très péréquatrices.**

En effet, si l'on considère le classement de l'INSEE des régions par montant médian de revenus déclarés par foyer en 2020, on constate que les Hauts-de-France (13^{ème} rang sur 18) ou La Réunion (15^{ème}) bénéficient d'une dotation par habitant inférieure à la moyenne nationale (respectivement 7,85 et 7,91 euros par habitant). À l'inverse, les Pays de la Loire (3^{ème}), le Grand Est (5^{ème}) et la Bretagne (6^{ème}) reçoivent une enveloppe de DSIL équivalente respectivement à 9,41, 9,16 et 10,17 euros par habitant, supérieures à la moyenne nationale.

(1) Pour mémoire, en application du C de l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales, sont éligibles à la DSIL toutes les communes ainsi que tous les EPCI à fiscalité propre et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR). De même, lorsque la subvention s'inscrit dans le cadre d'un contrat signé avec le représentant de l'État, les maîtres d'ouvrage désignés par le contrat peuvent être bénéficiaires de la subvention.

MONTANT MOYEN DES ATTRIBUTIONS DE SUBVENTION DE LA DSIL PAR RÉGION ET PAR HABITANT EN 2020

(en euros par habitant)



Source : commission des finances.

Si l'on classe les régions selon d'autres critères de richesse comme le potentiel financier par habitant ou le PIB par habitant, on aboutit au même constat : le seul critère de la population ne permet pas de constituer des enveloppes régionales vraiment péréquatrices, comme le montre le tableau suivant qui classe les régions par montants de DSIL par habitant attribués croissants et compare ce classement avec celui du PIB par habitant et du revenu moyen par habitant.

CLASSEMENT COMPARÉ DES RÉGIONS SELON L'ATTRIBUTION DE DSIL RÉGIONALE PAR HABITANT, DE PIB PAR HABITANT ET DE REVENU MOYEN PAR HABITANT EN 2020

(en euros)

Région	Montants attribués par habitant	PIB par habitant	Classement	Revenu moyen par habitant	Classement
Ile-de-France	5,97	59 387	1 ^{er}	18 857	1 ^{er}
Provence-Alpes-Côte d'azur	7,37	32 997	3	15 416	2
Hauts-de-France	7,85	27 823	12	13 008	13
La Réunion	7,91	22 359	16	10 793	16
Auvergne-Rhône-Alpes	8,09	34 117	2	15 085	3
Nouvelle Aquitaine	8,15	29 569	6	14 080	7
Guadeloupe	8,16	24 110	14	10 933	15
Centre-Val de Loire	8,43	28 927	9	14 238	5
Occitanie	8,63	29 487	7	13 604	11
Corse	8,76	27 780	13	13 428	12
Bourgogne-Franche-Comté	8,95	28 009	11	14 145	6
Martinique	9,14	22 427	15	12 110	14
Grand-Est	9,16	29 091	8	13 979	9
Normandie	9,22	28 651	10	13 803	10
Guyane	9,41	14 879	17	6 852	17
Pays de la Loire	9,41	31 106	4	14 025	8
Bretagne	10,17	29 694	5	14 607	4
Mayotte	12,01	9 251	18	3 235	18

Source : Observatoires des finances et de la gestion publique locales et commission des finances.

B. LA RÉPARTITION INFRA-RÉGIONALE DE LA DSIL, RÉALISÉE DE FAÇON DISCRÉTIONNAIRE PAR LES PRÉFETS DE RÉGION, COMPENSE L'INSUFFISANTE PÉRÉQUATION DES ENVELOPPES RÉGIONALES

La rigidité et la faible intensité péréquatrice des enveloppes régionales sont corrigées par des attributions qui, observées à l'échelle du département, prennent mieux en compte la fragilité des territoires.

1. La variation des enveloppes départementales de DSIL entre 2018 et 2020

Si les enveloppes régionales sont déterminées sur le seul critère de la population, ce qui leur assurent une grande stabilité dans le temps, la répartition infra-régionale est opérée par les préfets de région de manière discrétionnaire, aucune disposition législative ou réglementaire n'encadrant les montants attribués au niveau des départements de chaque région. Cette répartition départementale peut être implicite, c'est-à-dire résulter des attributions de DSIL aux collectivités éligibles (communes, EPCI, syndicats, etc.) dans le département considéré, telles qu'elles sont constatées *a posteriori*, ou être explicite et traduire le choix du préfet

de région de réserver à chaque département un montant de DSIL sous la forme d'une enveloppe qui sera ensuite répartie entre les collectivités éligibles.

a. Analyse de la variation des attributions de DSIL par département

Une première approche consiste à évaluer la variation annuelle des attributions départementales. Le tableau ci-après permet de constater que les enveloppes attribuées par les préfets de région aux départements évoluent fortement d'une année sur l'autre, indépendamment du montant total de la DSIL nationale.

VARIATION DES ATTRIBUTIONS DÉPARTEMENTALES DE DSIL ENTRE 2018 ET 2020

(en euros et en pourcentages)

Code dép	Nom du département	DSIL 2018	DSIL 2019	Variation 2018/2019	DSIL 2020	Variation 2019/2020
01	Ain	4 511 756	4 028 434	- 3,0 %	3 868 908	1,4 %
02	Aisne	6 292 780	5 728 790	- 1,1 %	5 418 822	- 0,1 %
03	Allier	4 381 523	3 494 030	- 13,3 %	3 087 772	- 6,7 %
04	Alpes-de-Haute-Provence	1 677 088	2 103 997	36,3 %	1 859 603	- 6,6 %
05	Hautes-Alpes	1 314 261	2 029 833	67,8 %	1 841 874	- 4,2 %
06	Alpes-Maritimes	8 697 222	7 992 000	- 0,1 %	7 314 354	- 3,3 %
07	Ardèche	5 064 683	6 298 618	35,1 %	6 048 276	1,4 %
08	Ardennes	3 520 327	6 338 476	95,7 %	5 171 758	- 13,8 %
09	Ariège	3 674 226	2 831 625	- 16,3 %	2 287 999	- 14,7 %
10	Aube	3 270 614	3 248 293	7,9 %	2 722 571	- 11,5 %
11	Aude	6 881 474	6 196 283	- 2,2 %	5 810 694	-1,0 %
12	Aveyron	3 790 157	4 508 000	29,3 %	3 782 259	- 11,4 %
13	Bouches-du-Rhône	17 780 299	14 608 541	- 10,7 %	14 054 248	1,6 %
14	Calvados	7 116 035	6 863 108	4,8 %	6 386 217	- 1,7 %
15	Cantal	3 436 183	3 371 432	6,6 %	2 974 396	- 6,8 %
16	Charente	3 440 657	3 370 913	6,5%	3 088 597	- 3,2 %
17	Charente-Maritime	4 837 000	5 094 936	14,5%	4 964 605	2,9 %
18	Cher	2 549 738	2 632 386	12,2%	2 501 949	0,4 %
19	Corrèze	3 622 789	2 493 486	- 25,2%	2 440 123	3,4 %
20A	Corse du sud	1 789 113	2 000 000	21,5%	1 522 916	- 19,6 %
20B	Haute-Corse	1 604 733	1 079 946	- 26,9%	1 497 619	46,5 %
21	Côte-d'Or	4 111 274	3 618 859	- 4,3%	3 453 520	0,8 %
22	Côtes-d'Armor	7 322 311	6 718 329	- 0,3%	6 612 869	4,0 %
23	Creuse	2 133 947	1 782 172	- 9,2%	1 751 609	3,8 %
24	Dordogne	3 166 194	3 075 259	5,5%	3 461 556	18,9 %
25	Doubs	5 463 453	4 588 300	- 8,7%	4 250 900	- 2,1 %
26	Drôme	5 320 900	4 890 716	- 0,1%	4 601 004	- 0,6 %

Code dép	Nom du département	DSIL 2018	DSIL 2019	Variation 2018/2019	DSIL 2020	Variation 2019/2020
27	Eure	6 501 028	7 095 531	18,6 %	6 533 432	- 2,7 %
28	Eure-et-Loir	3 813 202	3 819 818	8,9 %	3 582 419	- 0,9 %
29	Finistère	10 525 163	9 779 711	1,0 %	10 474 789	13,1 %
30	Gard	6 849 190	6 336 496	0,5 %	4 902 863	- 18,3 %
31	Haute-Garonne	6 201 619	4 855 000	- 14,9 %	6 821 011	48,4 %
32	Gers	3 222 005	3 108 568	4,8 %	2 683 300	- 8,8 %
33	Gironde	12 126 028	10 691 317	- 4,2 %	10 118 333	0,0 %
34	Hérault	5 572 563	5 621 977	9,6 %	4 922 083	- 7,5 %
35	Ille-et-Vilaine	11 980 109	11 919 560	8,1 %	9 426 397	- 16,5 %
36	Indre	2 057 210	2 014 544	6,4 %	1 887 840	- 1,0 %
37	Indre-et-Loire	6 253 077	5 285 039	- 8,2 %	5 015 687	0,2 %
38	Isère	14 093 783	13 407 380	3,4 %	12 398 572	- 2,3 %
39	Jura	2 305 876	2 237 200	5,4 %	2 098 040	- 0,9 %
40	Landes	4 563 779	4 029 203	- 4,1 %	3 803 777	- 0,3 %
41	Loir-et-Cher	3 297 259	2 958 909	- 2,5 %	2 820 546	0,7 %
42	Loire	5 335 347	4 772 130	- 2,8 %	4 541 337	0,5 %
43	Haute-Loire	2 369 757	2 109 695	- 3,3 %	2 018 565	1,1 %
44	Loire-Atlantique	14 868 085	13 015 357	- 4,9 %	13 668 335	10,9 %
45	Loiret	6 902 744	5 965 418	- 6,1 %	5 756 784	1,9 %
46	Lot	3 149 237	3 540 749	22,2 %	3 193 000	- 4,8 %
47	Lot-et-Garonne	3 107 720	3 319 328	16,1 %	3 038 023	- 3,3 %
48	Lozère	2 638 586	2 820 904	16,2 %	2 667 236	- 0,1 %
49	Maine-et-Loire	8 051 607	7 522 826	1,5 %	6 958 479	- 2,3 %
50	Manche	5 616 193	4 724 403	- 8,6 %	4 461 613	- 0,3 %
51	Marne	4 983 741	4 808 455	4,8 %	4 636 275	1,8 %
52	Haute-Marne	3 534 063	2 637 808	-18,9 %	3 982 180	59,5 %
53	Mayenne	3 720 552	3 522 226	2,9 %	3 269 467	- 2,0 %
54	Meurthe-et-Moselle	7 169 599	6 030 069	- 8,6 %	4 990 247	- 12,6 %
55	Meuse	3 242 782	3 276 283	9,8 %	6 450 497	108,0 %
56	Morbihan	8 941 028	7 240 073	- 12,0 %	7 469 049	9,0 %
57	Moselle	13 999 351	8 121 891	- 37,0 %	8 039 736	4,6 %
58	Nièvre	3 290 289	2 992 002	- 1,2 %	2 734 468	- 3,5 %
59	Nord	20 804 362	19 225 735	0,4 %	18 308 265	0,6 %
60	Oise	8 473 108	8 003 724	2,6 %	7 565 359	- 0,2 %
61	Orne	3 617 290	3 013 363	- 9,5 %	2 995 107	5,0 %
62	Pas-de-Calais	12 252 302	10 826 113	- 4,0 %	10 219 111	- 0,3 %
63	Puy-de-Dôme	6 321 921	5 770 743	- 0,8 %	5 483 382	0,4 %
64	Pyrénées-Atlantiques	5 782 599	5 316 024	- 0,1 %	5 790 192	15,0 %

Code dép	Nom du département	DSIL 2018	DSIL 2019	Variation 2018/2019	DSIL 2020	Variation 2019/2020
65	Hautes-Pyrénées	3 474 693	2 963 631	- 7,3 %	2 976 806	6,1 %
66	Pyrénées-Orientales	4 440 809	4 314 274	5,6 %	5 449 218	33,4 %
67	Bas-Rhin	8 597 811	6 780 316	- 14,3 %	6 002 886	- 6,5 %
68	Haut-Rhin	5 194 274	7 947 654	66,3 %	4 317 916	- 42,6 %
69	Rhône	13 857 176	15 120 531	18,6 %	13 337 216	-6,8 %
70	Haute-Saône	2 532 945	2 371 700	1,8 %	2 296 015	2,3 %
71	Saône-et-Loire	5 463 654	5 046 900	0,4 %	5 764 180	20,6 %
72	Sarthe	6 096 632	5 596 622	- 0,2 %	5 043 985	- 4,8 %
73	Savoie	3 825 744	3 483 810	- 1,0 %	3 319 415	0,6 %
74	Haute-Savoie	3 886 704	3 512 068	- 1,8 %	3 294 624	- 0,9 %
75	Paris	17 508 931	7 020 232	- 56,4 %	3 193 807	- 51,9 %
76	Seine-Maritime	12 328 009	10 503 173	-7,4 %	9 945 228	0,0 %
77	Seine-et-Marne	11 511 514	11 829 650	11,7 %	10 578 744	-5,5 %
78	Yvelines	7 949 483	7 788 938	6,5 %	5 888 616	- 20,1 %
79	Deux-Sèvres	3 321 364	3 726 562	21,9 %	3 687 818	4,5 %
80	Somme	6 230 462	5 555 229	- 3,1 %	5 280 420	0,4 %
81	Tarn	3 805 039	3 419 296	- 2,3 %	2 824 867	- 12,7%
82	Tarn-et-Garonne	4 814 933	3 194 090	- 27,9 %	2 943 718	-2,7 %
83	Var	9 420 411	8 066 818	- 6,9 %	7 691 633	0,7 %
84	Vaucluse	3 966 784	4 500 007	23,3 %	4 493 398	5,5 %
85	Vendée	7 861 146	7 813 227	8,0 %	6 836 887	- 7,6 %
86	Vienne	5 619 804	4 610 954	- 10,8 %	3 619 307	- 17,1 %
87	Haute-Vienne	4 088 615	3 775 076	0,3 %	3 140 014	- 12,1%
88	Vosges	4 880 791	4 195 071	- 6,6 %	4 168 926	5,0 %
89	Yonne	4 301 789	4 132 256	4,4 %	3 099 200	- 20,8 %
90	Territoire de Belfort	1 368 130	1 260 512	0,1 %	1 220 940	2,3 %
91	Essonne	18 227 100	15 513 506	- 7,5 %	16 144 954	9,9 %
92	Hauts-de-Seine	4 753 208	5 639 375	28,9 %	3 655 540	- 31,5 %
93	Seine-Saint-Denis	10 748 257	14 010 473	41,7 %	20 308 456	53,1 %
94	Val-de-Marne	6 853 592	5 532 126	- 12,3 %	5 277 544	0,8 %
95	Val-d'Oise	7 549 368	9 792 931	41,0 %	8 239 434	- 11,1 %
971	Guadeloupe	3 474 949	3 485 937	9,0 %	3 075 263	- 6,8 %
972	Martinique	3 860 479	3 488 940	- 1,8 %	3 279 035	- 0,7 %
973	Guyane	4 726 167	2 791 678	- 35,8 %	2 735 514	3,5 %
974	Réunion	7 924 462	7 285 296	- 0,1 %	6 806 525	- 1,3 %
976	Mayotte	3 102 317	3 468 073	21,5 %	3 355 609	2,2 %

Code dép	Nom du département	DSIL 2018	DSIL 2019	Variation 2018/2019	DSIL 2020	Variation 2019/2020
Total		621 872 436	572 259 803	-	541 796 741	-

Note : afin de rendre compte de l'évolution annuelle réelle des enveloppes départementales, leur variation a été calculée en tenant compte de l'évolution de la DSIL nationale. Ainsi, pour mesurer la variation des enveloppes départementales entre 2018 et 2019, les enveloppes départementales attribuées en 2018 ont été affectées du coefficient $572\,259\,803 / 621\,872\,436 = 0,9202$ et la variation 2018/2019 a été calculée par rapport à la série 2018 ainsi corrigée. La même correction a été apportée à la série 2019 pour le calcul de la variation des enveloppes départementales entre 2019 et 2020.

Source : DGCL et commission des finances.

Il apparaît que **les attributions de DSIL peuvent varier de manière très significative d'une année sur l'autre pour un grand nombre de départements**. Ainsi, le montant de DSIL attribué à Paris (75) a diminué de 56 % en 2019 puis de 52 % en 2020, tandis qu'il a progressé de 96 % pour les Ardennes (08) entre 2018 et 2019 et de 108 % pour la Meuse (55) entre 2019 et 2020.

La forte amplitude des variations des attributions départementales de DSIL est confirmée par l'écart-type calculé sur les 101 départements : 20,1 % entre 2018 et 2019 et 18,7 % entre 2019 et 2020.

On relève également que 50 départements ont vu leur attribution de DSIL progresser en 2019 tandis que 51 ont perçu une attribution inférieure la même année. En 2020, 56 départements ont bénéficié d'une progression de leur attribution ; à l'inverse, 45 départements ont eu une dotation inférieure à celle de l'année précédente.

Cela signifie que **les préfets de région peuvent modifier sensiblement la répartition de la DSIL entre les départements d'une année sur l'autre**.

Dans certains cas, l'amplitude de la variation peut s'expliquer par un « coup de pouce » donné à une région lors du dégel de la réserve de précaution. Par exemple, la Guyane a bénéficié en 2018 d'un supplément d'AE à hauteur de 1,75 million d'euros pour le financement des berges du canal de Laussat à Cayenne. Ceci explique que la DSIL engagée (4,7 millions d'euros) est supérieure à l'enveloppe régionale initiale (3 millions d'euros).

b. Analyse des variations des attributions départementales au sein d'une même région

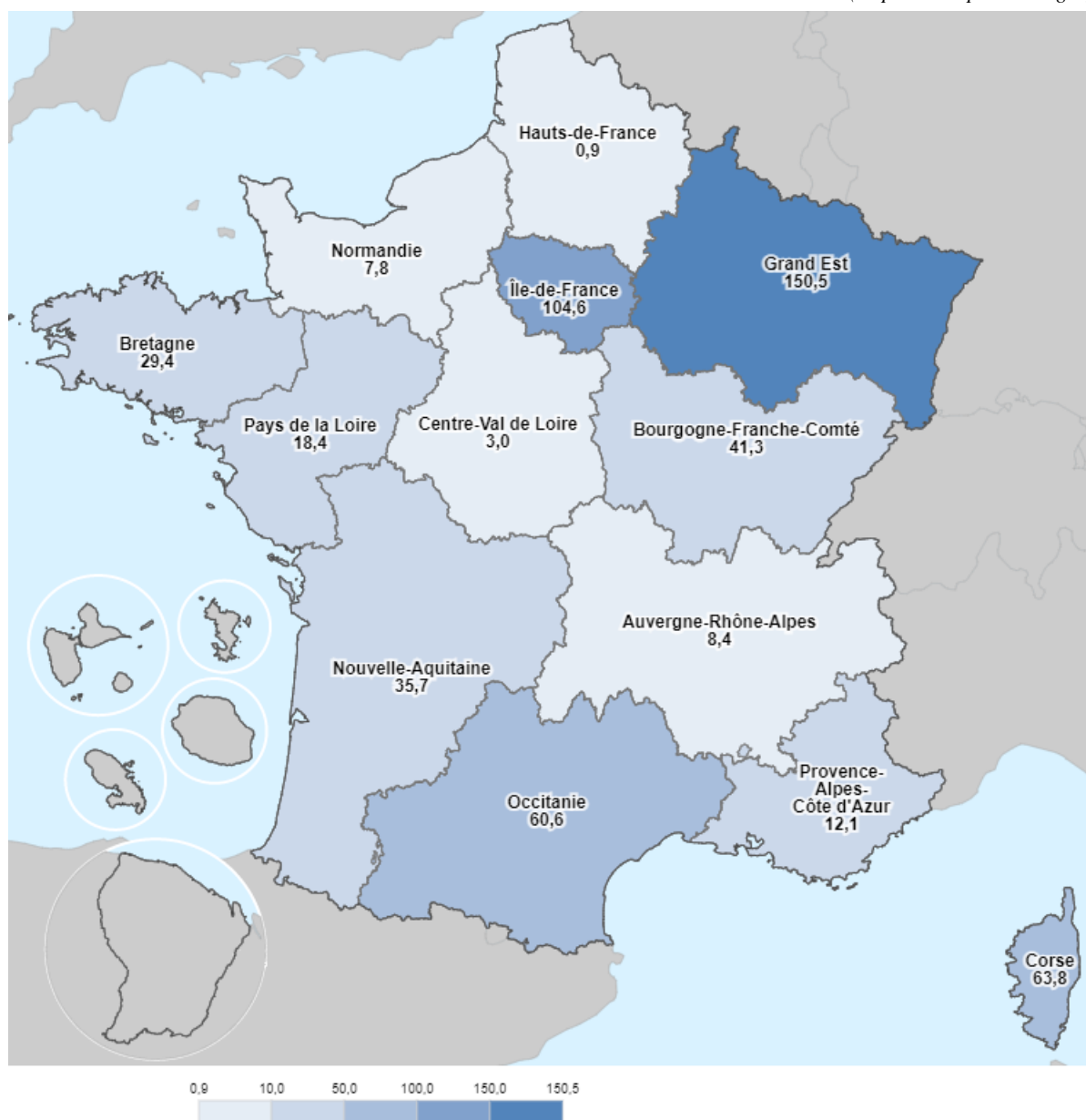
Il n'existe pas de mécanisme d'encadrement des évolutions de la DSIL au niveau départemental, semblable à celui prévu pour la DETR par l'article L. 2334-35 du code général des collectivités territoriales⁽¹⁾. De fait, les préfets de région disposent d'une grande latitude pour arbitrer le montant des enveloppes de DSIL entre les départements de leur région.

La carte ci-après montre l'amplitude de variation des attributions départementales au sein de chaque région entre 2019 et 2020.

(1) Voir tome I du rapport, pp. 41-42.

ÉCART ENTRE LA PLUS FORTE DIMINUTION ET LA PLUS FORTE AUGMENTATION D'ATTRIBUTION DÉPARTEMENTALE DE DSIL DANS CHAQUE RÉGION ENTRE 2019 ET 2020

(en points de pourcentages)



Source : commission des finances.

La carte ci-dessus permet d'observer deux types de région :

– celles pour laquelle **les attributions constatées à la maille départementale sont stables**, ce qui suggère l'existence d'enveloppes départementales dont les montants sont définis *a priori*, par exemple par le biais d'une clé de répartition constante : Hauts-de-France, Centre-Val de Loire, Auvergne-Rhône-Alpes, Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

– et les autres régions pour lesquelles, soit **la répartition se fait selon des critères variables**, soit le montant attribué à chaque département est constaté *a posteriori*, après avoir attribué la DSIL aux collectivités dont les projets ont été

retenus, ce qui peut générer d'importantes variations des attributions départementales d'une année sur l'autre.

c. Les préfetures de région adoptent des stratégies hétérogènes de répartition infra-régionale des crédits

Les éléments apportés par les préfetures de région permettent de conforter l'observation précédente et de la préciser :

– la préfeture des Hauts-de-France applique une clé de répartition prédéfinie entre les départements : 11,61 % pour l'Aisne, 39,11 % pour le Nord, 16,17 % pour l'Oise, 21,83 % pour le Nord-Pas-de-Calais et 11,28 % pour la Somme. Le préfet de l'Aisne souligne que la répartition de la DSIL selon une clé stable et connue des élus permet de calculer le montant alloué à chaque département dès que le montant de l'enveloppe régionale est publié ;

– la préfeture de Bretagne divise l'enveloppe régionale en deux parts : une première part (10 millions d'euros soit près d'un tiers de l'enveloppe régionale) est réservée aux opérations de revitalisation du territoire (Action cœur de Ville, Petite ville de demain) et aux CPER ; une seconde part est répartie entre les départements selon la clé utilisée au niveau national pour la constitution des enveloppes régionales, soit 65 % au prorata de la population des départements et 35 % au prorata de la population des communes rurales ;

– la préfeture du Centre-Val de Loire répartit les enveloppes selon cette même clé après avoir prélevé un « préciput régional » dont le montant est destiné à financer « les projets structurants dont l'impact dépasse le département ou qui font l'objet d'un engagement particulier de l'État ».

Ces préfetures privilégient des enveloppes départementales stables, ce qui donne une visibilité pour les préfets de départements et les porteurs de projets mais peut introduire une forme de rigidité dans la gestion de la DSIL.

– la préfeture d'Ile-de-France ne met en place que des enveloppes départementales indicatives, calculées selon plusieurs critères dont le potentiel financier et la population DGF ;

– la préfeture du Grand Est effectue une répartition des crédits sur « deux enveloppes fongibles » : la première, consacrée aux grandes priorités nationales, est déterminée selon quatre critères péréquateurs dont la densité de population par rapport à la moyenne régionale, la population résidant en dehors d'une métropole et le revenu imposable par habitant ; la seconde, destinée au financement des CRTE, est également définie par ces mêmes critères péréquateurs ;

– la préfeture d'Occitanie répartit l'enveloppe régionale « entre les départements en fonction des besoins dans les territoires ».

Pour ces régions, l'introduction d'autres critères que la population ou le choix de ne pas répartir *a priori* la DSIL sous forme d'enveloppes prédéfinies permet une plus grande souplesse de gestion, mais entraîne des fluctuations importantes des attributions départementales d'une année sur l'autre.

Les rapporteurs constatent que **chaque préfecture de région gère la répartition infra-régionale des crédits qui lui sont délégués selon ses propres critères. Cette liberté est gage de flexibilité** : elle permet de financer des projets particuliers et structurants de grande ampleur comme le tramway de Tours, la construction d'un pôle administratif à Grenoble, l'extension des lignes de transports en commun de Marseille, etc., et d'assurer une consommation complète de l'enveloppe régionale sur l'ensemble du territoire régional, en cohérence avec les priorités nationales. **Elle pourrait cependant être encadrée, de manière assez large** (par exemple, dans un « tunnel » de $\pm 20\%$, en cohérence avec les écarts-types observés sur les variations des répartitions départementales), afin de limiter l'apparition de déséquilibres brutaux entre départements d'une même région, sans pour autant restreindre la marge de manœuvre des préfets de région.

Préconisation n° 8 : encadrer de manière souple l'évolution annuelle du montant total des attributions de DSIL de chaque département.

2. La répartition différenciée de DSIL entre les départements traduit la volonté des préfets de soutenir les territoires les plus fragiles, qu'ils soient ruraux ou urbains

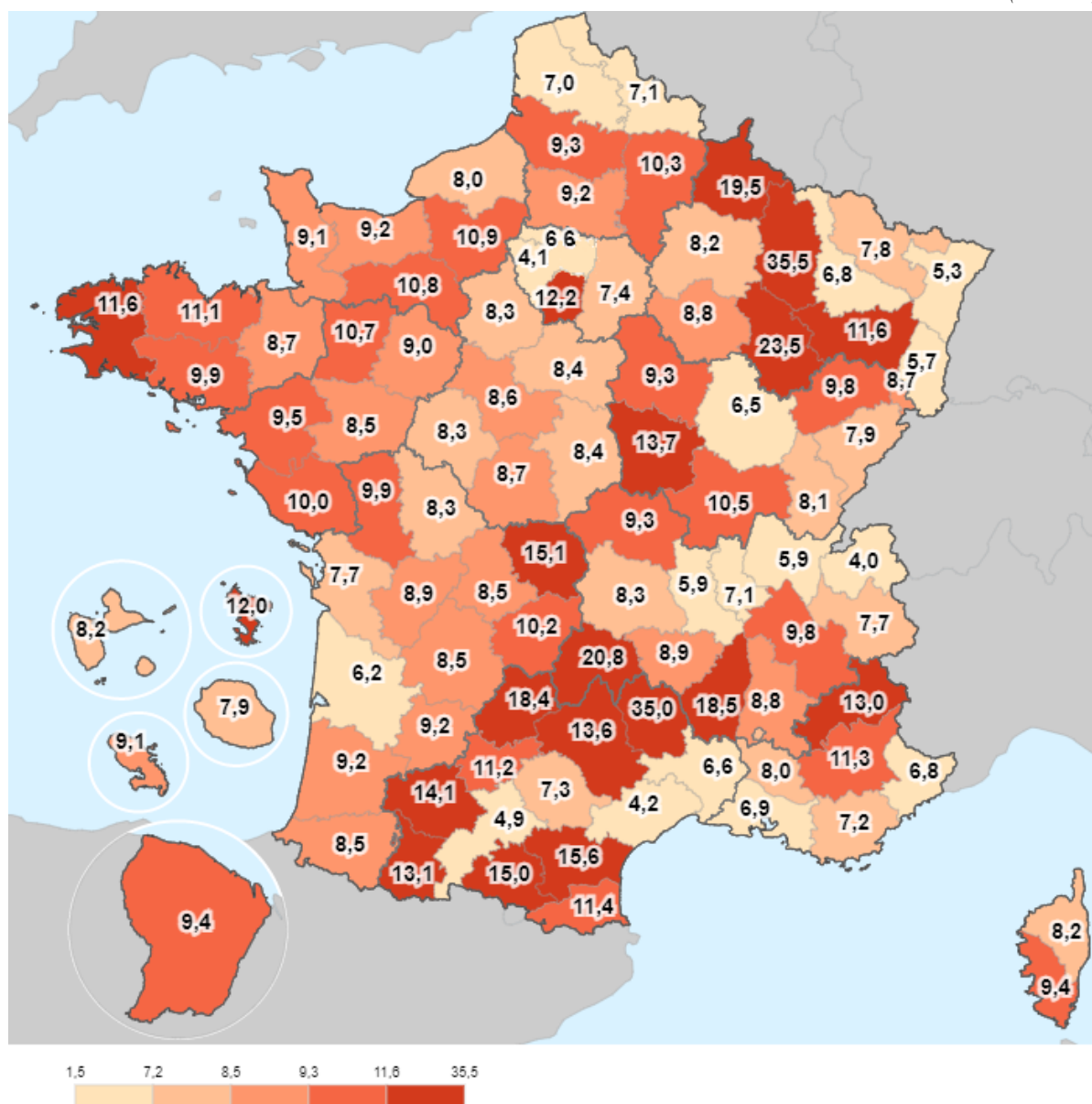
L'analyse de la répartition de la DSIL par habitant à la maille départementale permet de constater que, si les enveloppes régionales sont rigides et assez peu péréquatrices, les attributions opérées par les préfets tendent à atténuer ces deux défauts.

a. La répartition effectuée par les préfets de régions à l'échelon départemental tient compte de la fragilité des départements

La carte ci-après montre que les allocations de DSIL par habitant des départements ruraux ou fragiles en termes de revenu par habitant ou de potentiel financier par habitant, sont souvent plus importantes que celles des départements plus urbains.

MONTANT DE DSIL PAR HABITANT PAR DÉPARTEMENT EN 2020

(en euros)



Source : commission des finances.

Ainsi, dans le Grand Est, les subventions allouées aux projets retenus dans la Meuse, département rural à 74,3 % au sens de la grille de densité, dont le revenu moyen par habitant s'élève à 12 746 euros, et au département des Ardennes, rural à 54,2 %, avec un revenu moyen par habitant de 12 401 euros, représentent respectivement 35,5 euros et 19,5 euros par habitant en 2020. À l'opposé, les départements du Bas-Rhin (67) et du Haut-Rhin (68), urbains respectivement à 70,3 % et 71,6 %, avec des revenus par habitant de 15 493 et 16 540 euros, ont perçu des attributions par habitant nettement plus faibles, égales respectivement à 5,3 et 5,7 euros par habitant.

Dans la région PACA, les départements des Hautes-Alpes et des Alpes-de-Haute-Provence (04) (revenu moyen par habitant de 14 401 euros et 14 211 euros) ont bénéficié d'attributions par habitant près de deux fois plus élevées

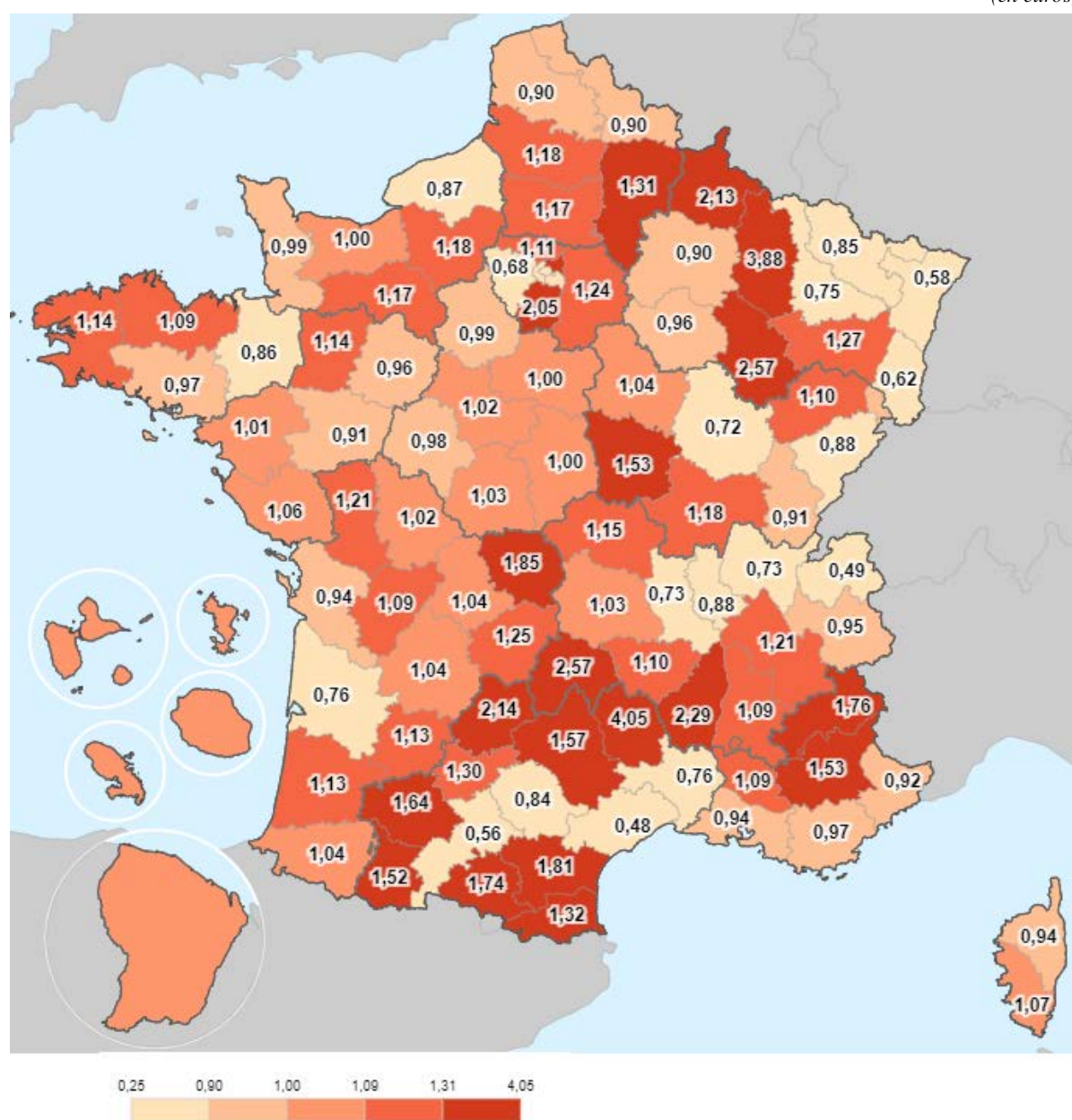
que le Var (81) et les Alpes-Maritimes (06) (revenu moyen par habitant de 16 257 euros et 18 134 euros).

Cependant, cette stratégie d'attribution différenciée est moins apparente dans certaines régions comme le Centre-Val de Loire et la Nouvelle-Aquitaine.

La carte ci-dessous compare l'attribution par habitant reçue par le département avec l'enveloppe régionale par habitant, ce qui permet de mieux mettre en valeur la stratégie poursuivie par les préfetures de région par rapport à la maille départementale.

RAPPORT ENTRE L'ATTRIBUTION DÉPARTEMENTALE DE DSIL PAR HABITANT ET L'ENVELOPPE RÉGIONALE DE DSIL PAR HABITANT EN 2020

(en euros)



Source : commission des finances.

La stratégie de répartition des attributions départementales par les préfets de région est :

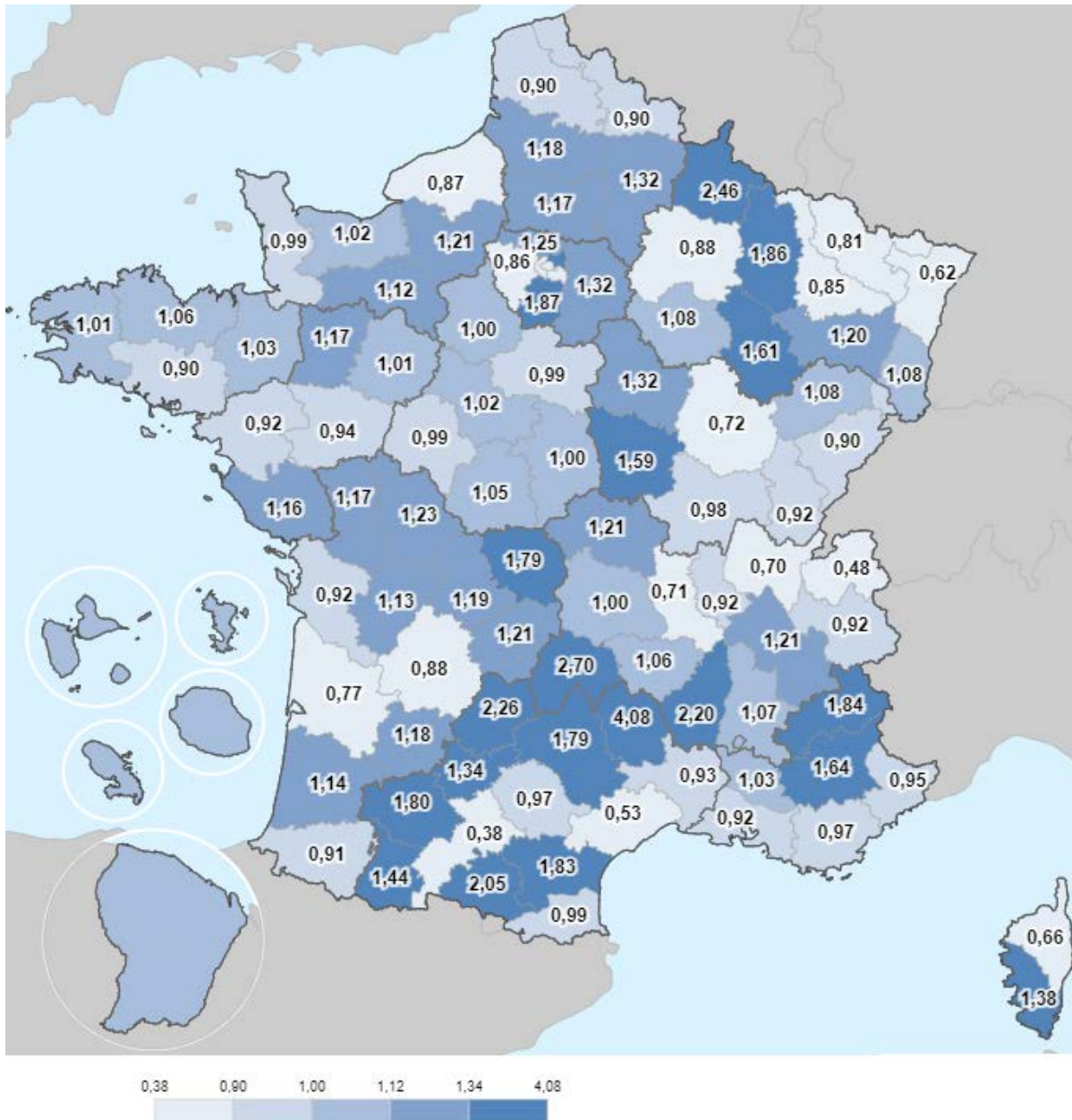
– peu marquée dans la région Centre-Val de Loire avec **des enveloppes départementales proportionnelles à la dotation régionale** (écart compris 0,98 et 1,03). Deux départements (Indre-et-Loire et Loiret) sont plutôt urbains tandis que les quatre autres sont plutôt ruraux. La Bretagne, la Normandie et, dans une moindre mesure, la Nouvelle-Aquitaine connaissent également une certaine homogénéité de la répartition des attributions départementales par rapport à l’attribution moyenne régionale.

– **beaucoup plus différenciée pour les autres régions**, en particulier l’Occitanie (écart compris entre 0,48 et 4,05) et le Grand Est (écart compris entre 0,58 et 3,88).

La répartition départementale de la DSIL de 2019 (carte ci-après) confirme les observations réalisées sur la DSIL de 2020.

RAPPORT ENTRE L'ATTRIBUTION DÉPARTEMENTALE DE DSIL PAR HABITANT ET L'ENVELOPPE RÉGIONALE DE DSIL PAR HABITANT EN 2019

(en euros)



Source : commission des finances.

Ainsi, si les montants des attributions départementales peuvent varier parfois de manière significative d'une année sur l'autre, ces variations ne préjudicient pas le caractère péréquateur des choix opérés par les préfets de région au niveau du maillage départemental. La péréquation s'effectue en fait entre départements et non entre régions.

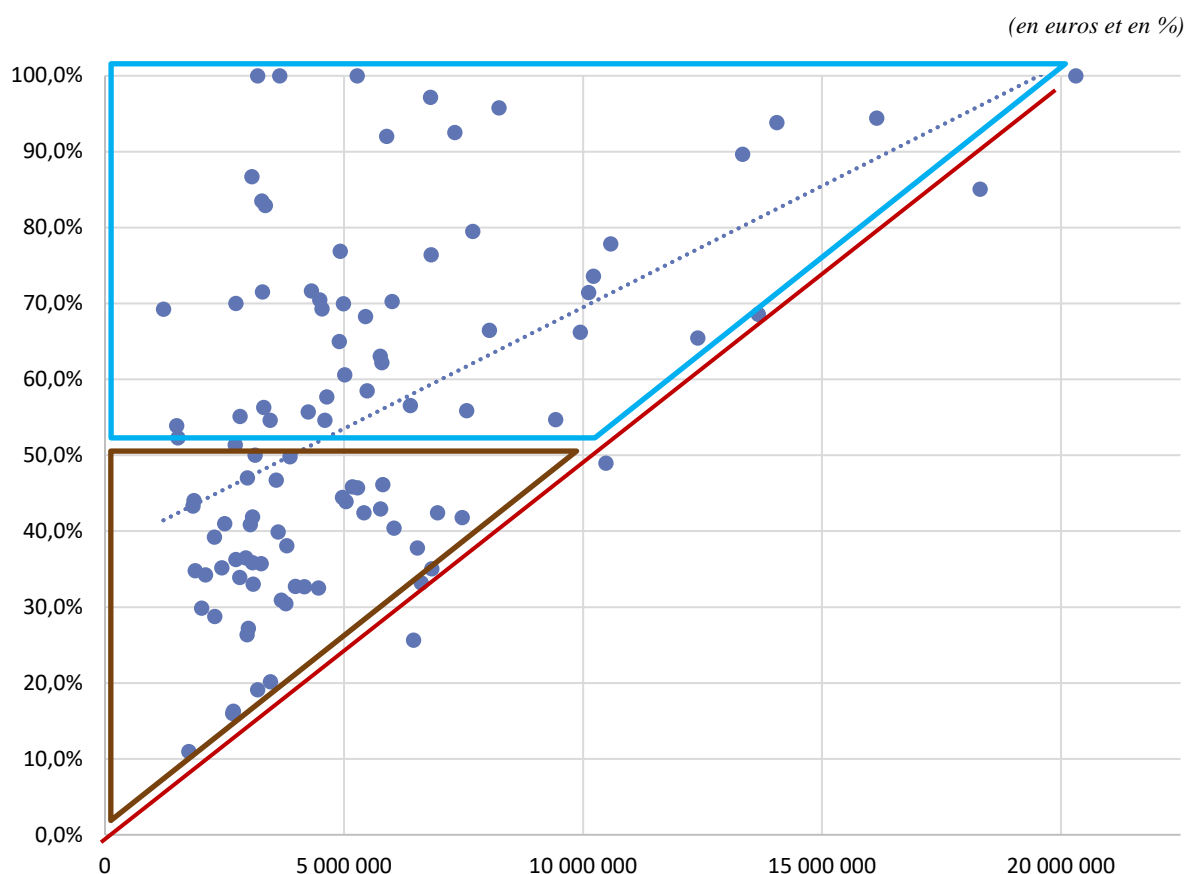
Du point de vue de l'allocation des crédits, **ce constat plaide plutôt en faveur de la constitution de véritables enveloppes départementales souples conçues selon des critères péréquateurs définis par le législateur en lieu et place d'enveloppes régionales rigides et peu péréquatrices.**

b. Les attributions départementales sont corrélées avec la densité de population mais leur dispersion est d'autant plus forte que la proportion de population urbaine est élevée

Les rapporteurs ont analysé l'existence d'un lien statistique entre le montant de l'enveloppe de DSIL allouée à un département et la densité des communes du département au sens de la grille de densité. Les critères très larges d'éligibilité à la DSIL plaident pour étudier le lien entre la population urbaine et le montant de l'enveloppe, en miroir de la DETR qui vise à soutenir l'investissement local des territoires ruraux.

Un département peut être considéré comme urbain si plus de la moitié de la population du département vit dans une commune urbaine au sens de la grille de densité. Cette méthode permet de recenser 52 départements plutôt urbains et 49 départements plutôt ruraux.

**DOTATION VERSÉE EN 2020 ET PART DE LA POPULATION URBAINE
DANS LE DÉPARTEMENT**



Note : en abscisse, le montant de DSIL du département en 2020 ; en ordonnée, la part de la population urbaine du département. Le nuage de points situés en dessous de l'axe des 50 % correspond aux départements plutôt ruraux tandis que celui situé au-dessus de cet axe correspond aux départements plutôt urbains. La droite de régression est représentée en pointillé.

Source : commission des finances.

Le graphique ci-avant révèle deux points particulièrement notables :

1° Il est possible de tracer **une bissectrice** reliant l'origine au point matérialisant la subvention la plus élevée (20,3 millions d'euros) correspondant au département de la Seine-Saint-Denis dont 100 % de la population habite dans une aire urbaine. La totalité du nuage de points correspondant aux dotations départementales se trouve au-dessus de cette bissectrice (seuls trois points sortent de ce cadre, encore que ceux-ci ne soient guère éloignés de la bissectrice ⁽¹⁾).

Cela suggère, d'une part, qu'il y a un lien positif entre l'enveloppe départementale et la densité des communes d'un département, d'autre part, qu'il existe **un montant minimal implicite de dotation alloué à un département** par le préfet de région en fonction de la proportion de la population urbaine de ce département. Typiquement, chaque fraction de 1 % de population urbaine garantirait un socle d'environ 0,2 million d'euros de dotation, indépendamment de la population totale du département considéré.

Cette observation est remarquable dans la mesure où aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit une attribution minimale de DSIL par département, les préfets de région étant libres de déterminer le montant des attributions par département. Les préfets de région appliqueraient ainsi une doctrine d'une manière à la fois tacite, systématique et non coordonnée.

2° La pente de la droite de régression qui traverse le nuage de points est positive ($r=0,51$, $p<0,001$ ⁽²⁾), mais **la dispersion est d'une manière générale forte, quoique plus importante pour les départements plutôt urbains qu'elle ne l'est pour les départements plutôt ruraux**. En effet, la superficie du trapèze qui regroupe le nuage de points des dotations des départements plutôt urbains est trois fois supérieure à celle du triangle qui encadre le nuage de points des dotations des départements plutôt ruraux. Cette observation suggère que **le lien entre la population urbaine du département et le montant de la dotation qui lui est alloué est plus marqué pour les départements plutôt ruraux** (écart-type relatif ⁽³⁾ $\sigma=0,45$) que pour les départements plutôt urbains ($\sigma=0,64$), ce qui peut paraître paradoxal.

Une analyse plus fine par type de département confirme cette observation statistique. À titre d'exemple :

– pour les départements plutôt urbains : le département des Hauts-de-Seine (92) dont la totalité de la population vit dans une aire urbaine bénéficie d'une dotation de 3,6 millions d'euros. À l'opposé, le département précédemment mentionné de la Seine-Saint-Denis, dont la population est également urbaine à

(1) Il s'agit des départements de la Meuse (55), du Finistère (29) et du Nord (59).

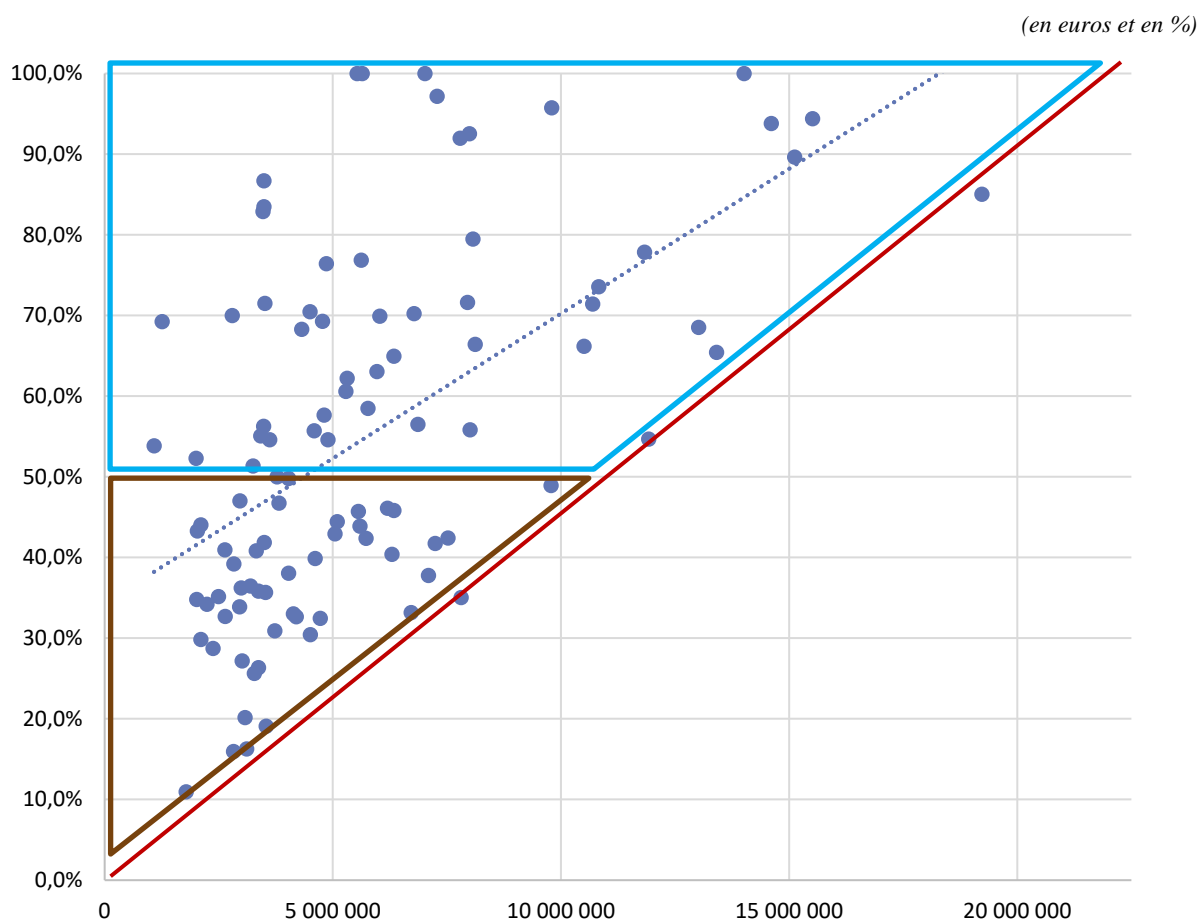
(2) r désigne le coefficient de corrélation, p est le test de Pearson qui détermine la significativité du coefficient de corrélation, c'est-à-dire la probabilité que r soit nul.

(3) L'écart-type relatif ou coefficient de variation correspond à l'écart-type rapporté à la moyenne et est donc exprimé en pourcentage. Plus sa valeur est élevée, plus la dispersion autour de la moyenne est grande.

100 %, bénéficie d'une dotation six fois supérieure. Ces deux départements franciliens ont une population équivalente (1,6 million d'habitants), ce qui tend à montrer que la répartition opérée par le préfet est indépendante de la population et s'appuie sur d'autres critères implicites. La situation des départements de l'Hérault et de la Loire, dont respectivement 76,9 % et 69,3 % de la population vivent dans une commune urbaine, sous-tend une non-corrélation de la dotation versée avec la population pour les départements urbains puisque le montant de leur enveloppe respective est du même ordre de grandeur (4,5 millions d'euros) alors que l'Hérault compte une population une fois et demi fois plus nombreuse que celle de la Loire.

– pour les départements ruraux : la répartition est plus homogène. Par exemple, le Cantal perçoit 2,9 millions d'euros de DSIL pour une population urbaine à 26,3 % et le Morbihan 7,5 millions d'euros pour une population urbaine à 41,8 %. On note cependant des exceptions : le département du Lot, dont seulement 19,1 % de la population vit en zone urbaine bénéficie de 3,2 millions d'euros de DSIL tandis que le département des Hautes-Pyrénées, dont 47 % de la population réside dans une aire urbaine bénéficie d'une dotation inférieure (3,0 millions d'euros).

DOTATION VERSÉE EN 2019 ET PART DE LA POPULATION URBAINE DANS LE DÉPARTEMENT



Source : commission des finances.

Le graphique ci-avant qui porte sur la DSIL versée en 2019 conforte l'analyse précédente.

Il existe donc un lien positif entre la densité de population d'un département et le montant des attributions de DSIL observé à l'échelon départemental.

Les rapporteurs constatent que, dans les faits, les préfets de région versent chaque année une DSIL départementale qui n'est jamais inférieure à un montant qui est proportionnel à la densité de la population des communes du département. Cet usage doit être salué car il garantit un équilibre minimal dans la répartition de la DSIL entre les territoires plutôt ruraux et ceux plutôt urbains.

Ils proposent de formaliser et de pérenniser la pratique régulière des préfets.

Préconisation n° 9 : fixer un montant minimum d'attributions de DSIL par département.

C. ANALYSE DES SUBVENTIONS VERSÉES AUX COLLECTIVITÉS ET ORGANISMES ÉLIGIBLES

L'éligibilité à la DSIL étant très large, elle ne constitue pas un sujet d'étude en soi. Dès lors, les rapporteurs ont porté leur attention sur :

– la répartition des subventions entre les communes, leurs groupements et les autres organismes qui bénéficient, au titre de la dérogation prévue au premier alinéa du C de l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales, de la DSIL lorsque celle-ci est versée dans le cadre d'un contrat signé avec le représentant de l'État qui les désignent comme maître d'ouvrage de l'opération subventionnée ;

– la typologie des communes bénéficiaires : combien de communes bénéficient chaque année de la DSIL ? sont-elles plutôt urbaines ou plutôt rurales ? les chefs-lieux de département sont-ils avantagés ?

– la nature des opérations soutenues, qu'elles s'inscrivent dans une des thématiques prioritaires ou dans un contrat signé avec le représentant de l'État visant au développement des territoires ruraux ;

– la disponibilité des crédits au niveau des préfetures afin de quantifier le nombre de dossiers écartés faute de crédits le cas échéant.

Ces observations ont été réalisées sur l'échantillon comprenant les vingt départements dont les préfetures ont été interrogées par les rapporteurs. Elles portent sur les années 2019 et 2020 (y compris la DSIL exceptionnelle).

1. Les projets des intercommunalités sont moins nombreux mais davantage subventionnés que ceux des communes

En 2019, les intercommunalités ont bénéficié d'un montant global de 172,6 millions d'euros de DSIL correspondant à 30,1 % de l'enveloppe nationale ⁽¹⁾. 870 projets (21 % de l'ensemble des projets subventionnés) ont été financés pour un montant moyen de subvention de 198 453 euros, supérieur de 43 % au montant moyen de subvention tous bénéficiaires confondus (138 327 euros).

En 2020, ce sont 185,4 millions d'euros (34,2 % de l'enveloppe nationale) qui ont permis de financer 806 projets (22,5 % de l'ensemble des projets subventionnés) portés par les intercommunalités, correspondant à un financement moyen de 230 074 euros, supérieur de 51 % au montant moyen tous bénéficiaires confondus (151 840 euros). Pour la DSIL exceptionnelle, le montant moyen de la subvention allouée aux projets soutenus est logiquement plus élevé (274 344 euros).

Les opérations portées par les intercommunalités et retenues au titre de la DSIL sont donc moins nombreuses que celles des communes. Cependant, le montant moyen de la subvention versée est plus important, quand bien même le taux de subventionnement moyen est légèrement plus faible (19,4 % en 2019 et 20,9 % en 2020 contre un taux de subvention moyen global de 20,6 % en 2019 et 22,75 % en 2020).

RÉPARTITION DES ATTRIBUTIONS DE DSIL ENTRE LES COMMUNES, LEURS GROUPEMENTS ET LES AUTRES ORGANISMES ÉLIGIBLES EN 2018, 2019 ET 2020

(en euros et en pourcentages)

	DSIL 2018	DSIL 2019	DSIL 2020	DSIL exceptionnelle 2020
Communes				
<i>Montant</i>	421 607 020	384 198 508	335 441 969	342 468 330
<i>Part de la DSIL</i>	67,8 %	67,1 %	61,9 %	59,5 %
<i>Nombre de projets</i>	3 761	3 216	2 684	2 542
Intercommunalités (EPCI à fiscalité propre, PETR, etc.)				
<i>Montant</i>	188 039 364	172 654 844	185 439 941	182 987 126
<i>Part de la DSIL</i>	30,2 %	30,1 %	34,2 %	31,8 %
<i>Nombre de projets</i>	1 009	870	806	667
Autres organismes (syndicats intercommunaux, syndicats mixtes, associations, etc.)				
<i>Montant</i>	12 226 052	15 406 451	20 914 561	49 324 338
<i>Part de la DSIL</i>	2,0 %	2,8 %	3,9 %	8,6 %
<i>Nombre de projets</i>	51	51	78	149
Total				
<i>Montant</i>	621 872 436	572 259 803	541 796 471	574 779 794
<i>Nombre de projets</i>	4 821	4 137	3 568	3 358

Source : commission des finances.

(1) À titre de comparaison, les intercommunalités ont bénéficié de 18 % des subventions de la DETR en 2019.

La répartition de la DSIL en 2020 a été nettement plus favorable aux intercommunalités qu'aux communes puisque les crédits alloués aux communes ont diminué de 12,7 % par rapport à 2019, tandis que ceux versés aux intercommunalités ont progressé de 7,4 % dans un contexte où l'enveloppe nationale diminuait de 5,3 %.

On constate également une nette progression du nombre de projets retenus dans le cadre de contrats signés par les intercommunalités avec l'État pour lesquels les subventions DSIL sont versées directement aux maîtres d'ouvrage. Ils représentaient 2 % de la DSIL en 2018, 3,9 % en 2020 et même 8,6 % au titre de la DSIL exceptionnelle. Il s'agit le plus souvent de syndicats intercommunaux ou de syndicats mixtes (par exemple, 3,84 millions d'euros ont été versés au syndicat mixte de l'aérodrome de Saint-Yan (71) en 2020 pour la réfection des pistes et voies de circulation des aéronefs) mais également de bailleurs sociaux (par exemple, une subvention de 1,25 million d'euros a été versée pour la construction d'un pôle intergénérationnel à Bourdeaux (26) à l'office public Drôme aménagement habitat), d'établissements publics ou d'associations.

Les réponses envoyées par les préfetures montrent que **la répartition entre communes et intercommunalités est le plus souvent constaté a posteriori**, les préfets ne constituant pas de « sous-enveloppes » de DSIL. Ainsi, la préfecture du Loiret précise que « la prise en compte de ces répartitions ne peut être vérifiée qu'à l'issue de la retenue des dossiers, les projets étant retenus sur des critères d'intérêts et de qualité des dossiers ». Cependant, « un équilibre est recherché entre les collectivités dans l'attribution des subventions » (préfecture du Puy-de-Dôme).

Les communes de l'échantillon ont bénéficié en moyenne de près des trois-quarts de la DSIL en 2019. Cette proportion est redescendue aux deux-tiers de la DSIL en 2020. Un quart de la DSIL a été versée aux intercommunalités en 2019 et 30 % en 2020.

On relève cependant des divergences significatives entre départements : deux départements (les Bouches-du-Rhône et le Puy-de-Dôme) se distinguent en allouant plus de 60 % de l'enveloppe aux EPCI. À l'inverse, dans le Maine-et-Loire, près de 90 % de la DSIL est versée aux communes alors que moins de 15 % revient aux intercommunalités.

Préconisation n° 10 : limiter à 30 % la part des intercommunalités dans le montant total des attributions de DSIL à l'échelon départemental.

RÉPARTITION DES ATTRIBUTIONS ENTRE COMMUNES, INTERCOMMUNALITÉS ET AUTRES STRUCTURES ÉLIGIBLES AU SEIN DE L'ÉCHANTILLON EN 2019 ET 2020

(en euros et en %)

Département	Montants attribués			Part des communes			Part des EPCI			Part autres (OPH, SIVOM, etc.)		
	2019	2020	Except	2019	2020	Excep	2019	2020	Excep	2019	2020	Excp
Aisne	5 728 791	5 418 822	5 825 007	78,3	68,0	66,8	21,7	32,0	33,2			
Hautes-Alpes	2 029 833	1 841 874	2 944 504	86,1	94,6	80,1	13,9	5,4	19,9			
Bouches-du-Rhône	14 608 541	14 050 088	22 723 200	28,1	27,9	56,2	69,3	68,6	43,2	2,6	3,5	0,5
Côte d'Or	3 618 859	3 453 520	5 615 500	77,9	99,7	93,0	14,4	0,0	7,0	7,7	0,3	
Corse du Sud	2 000 000	1 522 916	923 023	100,0	100,0	100,0						
Haute-Garonne	4 855 000	6 821 011	10 051 311	83,9	64,5	59,9	16,1	16,0	13,7		19,5	26,3
Gers	3 108 568	2 683 300	5 493 597	58,2	47,9	21,6	25,7	5,2	3,3	16,1	46,9	75,1
Gironde	10 691 317	10 118 333	22 125 304	82,4	68,0	63,4	17,6	32,0	27,4			9,2
Ille-et-Vilaine	11 919 560	9 426 397	18 305 457	81,7	78,2	68,8	17,3	20,8	28,4	1,0	1,1	2,8
Indre	2 019 678	1 887 840	1 476 092	82,6	45,8	38,5	17,4	54,2	59,9			1,5
Loire-Atlantique	13 015 357	13 668 335	8 761 398	68,8	58,1	57,4	29,6	27,6	27,9	1,6	14,3	14,7
Maine-et-Loire	7 522 826	6 958 479	6 205 398	85,9	88,7	48,9	14,1	11,3	51,1			
Nord	19 225 735	18 308 265	19 642 988	76,1	67,3	68,1	23,8	31,8	27,2	0,1	0,9	4,7
Puy-de-Dôme	5 770 743	5 483 382	4 168 959	36,0	36,8	85,7	64,0	63,2	14,3			
Bas-Rhin	6 780 316	6 002 886	4 761 295	57,6	76,7	63,9	31,4	23,3	13,9	11,1		22,3
Rhône	15 120 531	13 337 216	9 967 729	89,0	64,4	72,9	11,0	35,6	25,2			1,9
Paris	7 020 232	3 193 807	5 989 673	100,0	93,7	100,0		6,3				
Seine-Maritime	10 503 173	9 945 228	7 320 834	70,7	79,7	68,5	29,3	17,1	31,5		3,2	
Yvelines	7 788 938	5 888 616	4 462 715	94,4	68,4	48,5	5,6	31,6	51,5			
Guyane	2 791 678	2 735 514	1 999 449	100,0	91,3	34,7		8,7	65,3			
Total	156 119 675	142 745 829	168 763 432	73,9	66,0	64,4	24,7	30,0	27,9	1,4	4,0	7,7

Source : commission des finances.

2. Comment se caractérise la DSIL attribuée aux communes en 2019 et 2020 ?

a. La proportion de communes bénéficiant chaque année de la DSIL est très variable d'un département à l'autre

Le tableau qui suit montre que la part des communes qui bénéficient de la DSIL est très variable selon les départements, **ce qui révélerait des stratégies différenciées de la part des préfets s'agissant de la concentration des subventions**. Dans certains départements, un nombre limité de projets est ciblé pour des montants plus élevés alors que dans d'autres départements, les préfets choisissent de soutenir un nombre important d'opérations dispersées dans de nombreuses communes.

**NOMBRE ET PROPORTION DE COMMUNES AYANT BÉNÉFICIÉ AU MOINS UNE FOIS
DE LA DSIL OU PLUS D'UNE FOIS DE LA DSIL EN 2019 ET EN 2020**

(en pourcentages)

Code dép	Département	Nb de communes	Nombre de communes bénéficiaires			Communes ayant bénéficié au moins une fois de la DSIL		Communes ayant bénéficié deux ou trois fois de la DSIL	
			2019	2020	Excep	Nb	%	Nb	%
02	Aisne	800	16	15	17	34	4,3	10	1,3
05	Hautes-Alpes	162	25	6	11	37	22,8	4	2,5
13	Bouches-du-Rhône	119	17	16	14	36	30,3	8	6,7
21	Côte d'Or	698	27	17	30	58	8,3	14	2,0
2A	Corse du Sud	124	1	3	3	6	4,8	1	0,8
31	Haute-Garonne	586	14	14	30	45	7,7	10	1,7
32	Gers	461	13	6	14	27	5,9	6	1,3
33	Gironde	535	15	16	82	95	17,8	13	2,4
35	Ille-et-Vilaine	333	79	52	84	164	49,2	41	12,3
36	Indre	241	18	10	7	31	12,9	4	1,7
44	Loire-Atlantique	207	57	45	21	85	41,1	29	14,0
49	Maine-et-Loire	177	38	37	6	59	33,3	18	10,2
59	Nord	648	102	71	67	179	27,6	47	7,3
63	Puy-de-Dôme	464	24	17	22	52	11,2	11	2,4
67	Bas-Rhin	514	32	16	32	68	13,2	8	1,6
69	Rhône	267	77	56	48	125	46,8	41	15,4
75	Paris	1	1	1	1	1	100,0	1	100,0
76	Seine-Maritime	708	76	60	44	139	19,6	36	5,1
78	Yvelines	259	44	24	5	65	25,1	8	3,1
973	Guyane	22	10	7	3	14	63,6	6	27,3
Total		7 326	686	489	541	1 320	18,0	316	4,3

Source : commission des finances.

Ainsi, les préfets de l'Aisne, de la Côte-d'Or, de la Corse-du-Sud, de Haute-Garonne et du Gers ont attribué la DSIL à moins de 10 % des communes de leur département. Le nombre de communes ayant bénéficié à plusieurs reprises de la DSIL est marginal (inférieur à 2 %). Il s'agit essentiellement d'opérations découpées en plusieurs tranches financées sur plusieurs années (par exemple, travaux liés à la mise en place d'un transport en commun en site propre).

À l'inverse, on constate que dans certains départements, près de la moitié des communes ont bénéficié de la DSIL en 2019 ou en 2020. Tel est le cas en Guyane (63,6 %), en Ille-et-Vilaine (49,2 %) ou dans le Rhône (46,8 %). Dans le Nord (59), le Maine-et-Loire, la Loire-Atlantique, les Bouches-du-Rhône, cette proportion est comprise entre un quart et un tiers des communes. Il semble ainsi n'y avoir aucun lien entre le nombre de communes, la population ou le caractère plutôt urbain ou plutôt rural du département, d'une part, et le nombre de communes bénéficiaires, d'autre part.

b. Les communes plutôt urbaines sont-elles avantagées par rapport aux communes plutôt rurales ?

Le tableau qui suit décompose la DSIL ⁽¹⁾ des communes des vingt départements constituant l'échantillon de l'analyse selon la grille de densité de l'INSEE. L'objectif est d'observer le positionnement de la DSIL par rapport à la grille de densité de l'INSEE : les attributions opérées par les préfets favorisent-elles plutôt les populations résidant dans les zones denses ou de densité intermédiaire (populations urbaines) ou au contraire, celles habitant dans les zones peu denses ou très peu denses (populations rurales).

La méthodologie suivie consiste à ventiler le montant de la DSIL attribuée aux communes bénéficiaires selon la proportion de leur population habitant dans chacune des quatre catégories de densité (densité forte, densité intermédiaire, faible densité, très faible densité) définies par la grille de densité de l'INSEE ⁽²⁾ puis à agréger cette ventilation au niveau du département. Cette ventilation départementale de la DSIL selon la grille de densité des communes est ensuite comparée à la grille de densité de l'ensemble des communes du département.

COMPARAISON ENTRE LA RÉPARTITION DE LA DSIL ATTRIBUÉE AUX COMMUNES PAR NIVEAU DE DENSITÉ DE POPULATION ET LA RÉPARTITION DE LA POPULATION DÉPARTEMENTALE PAR NIVEAU DE DENSITÉ

(en euros et en pourcentages)

Département	DSIL attribuée aux communes	Ventilation de la DSIL attribuée aux communes par niveau de densité de population				Population du département	Population de l'ensemble des communes du département par niveau de densité			
		Dense	Inter-médiaire	Peu dense	Très peu dense		Dense	Inter-médiaire	Peu dense	Très peu dense
Aisne	12 059 100	0 0,0 %	8 705 348 72,2 %	3 167 975 26,3 %	185 777 1,5 %	533 316	0 0,0 %	216 721 40,6 %	247 389 46,4 %	69 206 13,0 %
Hautes-Alpes	5 848 359	0 0,0 %	2 223 074 38,0 %	2 978 248 50,9 %	647 037 11,1 %	140 698	0 0,0 %	55 545 39,5 %	63 291 45,0 %	21 862 15,5 %
Bouches-du-Rhône	20 804 622	11 179 299 53,7 %	7 967 450 38,3 %	1 399 169 6,7 %	258 704 1,2 %	2 034 357	1 084 103 53,3 %	709 504 34,9 %	228 162 11,2 %	12 588 0,6 %
Côte d'Or	11 488 946	3 012 239 26,2 %	1 172 901 10,2 %	6 578 514 57,3 %	725 292 6,3 %	533 220	193 832 36,4 %	88 194 16,5 %	185 921 34,9 %	65 272 12,2 %
Corse du Sud	4 445 939	0 0,0 %	3 041 443 68,4 %	1 208 650 27,2 %	195 846 4,4 %	157 853	0 0,0 %	74 903 47,5 %	64 744 41,0 %	18 206 11,5 %
Haute-Garonne	14 492 565	3 566 219 24,6 %	4 021 122 27,7 %	6 484 160 44,7 %	421 063 2,9 %	1 380 672	705 799 51,1 %	308 305 22,3 %	326 102 23,6 %	40 466 2,9 %

(1) Afin de lisser les résultats, l'analyse porte sur la DSIL de 2019 et celle de 2020, y compris la DSIL exceptionnelle.

(2) A titre d'exemple : la commune de Mérignac (code Insee 33281) a une population de 70 813 habitants qui se répartit de la façon suivante : 88,07% forte densité, 10,58% densité intermédiaire, 1,25% peu dense, 0,10% très peu dense. La DSIL attribuée à cette commune en 2019 de 715 500 euros sera ventilée à 88,07%, soit 630 141 euros, dans la catégorie des communes densément peuplées, à 10,58%, soit 75 700 euros dans la catégorie des communes intermédiaires, etc.

Département	DSIL attribuée aux communes	Ventilation de la DSIL attribuée aux communes par niveau de densité de population				Population du département	Population de l'ensemble des communes du département par niveau de densité			
		Dense	Inter-médiaire	Peu dense	Très peu dense		Dense	Inter-médiaire	Peu dense	Très peu dense
Gers	4 280 941	0 0,0 %	956 417 22,3 %	2 155 350 50,3 %	1 169 174 27,3 %	191 283	0 0,0 %	26 424 13,8 %	94 736 49,5 %	70 123 36,7 %
Gironde	29 720 710	11 717 717 39,4 %	8 928 832 30,0 %	8 507 123 28,6 %	567 038 1,9 %	1 601 845	684 230 42,7 %	407 585 25,4 %	473 704 29,6 %	36 326 2,3 %
Ille-de-Villaine	29 694 808	5 624 662 18,9 %	8 914 155 30,0 %	14 143 046 47,6 %	1 012 945 3,4 %	1 069 228	253 957 23,8 %	284 262 26,6 %	499 468 46,7 %	31 541 2,9 %
Indre	3 101 332	0 0,0 %	1 371 221 44,2 %	1 125 511 36,3 %	604 600 19,5 %	220 595	0 0,0 %	70 945 32,2 %	94 620 42,9 %	55 029 24,9 %
Loire-Atlantique	21 924 664	5 118 436 23,3 %	9 726 483 44,4 %	6 632 182 30,2 %	447 562 2,0 %	1 412 502	466 758 33,0 %	421 952 29,9 %	487 716 34,5 %	36 076 2,6 %
Maine-et-Loire	15 668 751	2 971 417 19,0 %	4 103 554 26,2 %	7 684 786 49,0 %	908 994 5,8 %	815 883	186 916 22,9 %	169 361 20,8 %	415 730 51,0 %	43 876 5,4 %
Nord	40 334 806	17 847 257 44,2 %	13 011 430 32,3 %	9 118 026 22,6 %	358 093 0,9 %	2 606 234	1 258 975 48,3 %	886 928 34,0 %	442 521 17,0 %	17 809 0,7 %
Puy-de-Dôme	7 666 491	421 389 5,5 %	3 144 249 41,0 %	3 348 981 43,7 %	751 872 9,8 %	659 048	177 651 27,0 %	194 105 29,5 %	219 725 33,3 %	67 567 10,3 %
Bas-Rhin	11 550 954	3 813 389 33,0 %	4 373 277 37,9 %	3 135 973 27,1 %	228 314 2,0 %	1 133 552	416 064 36,7 %	354 222 31,2 %	345 616 30,5 %	17 651 1,6 %
Rhône	29 308 533	10 273 243 35,1 %	11 842 374 40,4 %	6 943 103 23,7 %	249 813 0,9 %	1 859 524	1 226 794 66,0 %	406 106 21,8 %	217 786 11,7 %	8 837 0,5 %
Paris	16 003 712	16 003 712 100,0 %	0 0,0 %	0 0,0 %	0 0,0 %	2 175 601	2 175 601 100,0 %	0 0,0 %	0 0,0 %	0 0,0 %
Seine-Maritime	20 361 531	3 500 003 17,2 %	8 264 012 40,6 %	8 079 043 39,7 %	518 473 2,5 %	1 255 883	499 787 39,8 %	302 359 24,1 %	416 668 33,2 %	37 070 3,0 %
Yvelines	13 538 214	7 519 057 55,5 %	3 785 286 28,0 %	2 161 098 16,0 %	72 773 0,5 %	1 441 398	999 534 69,3 %	301 378 20,9 %	130 197 9,0 %	10 290 0,7 %
Guyane	5 983 358	880 605 14,7 %	2 081 582 34,8 %	2 702 325 45,2 %	318 846 5,3 %	276 128	60 357 21,9 %	118 826 43,0 %	77 009 27,9 %	19 936 7,2 %
Total	318 278 335	103 448 644 32,5 %	107 634 210 33,8 %	97 553 263 30,7 %	9 642 218 3,0 %	21 498 820	10 390 360 48,3 %	5 397 624 25,1 %	5 031 106 23,4 %	679 731 3,2 %

Lecture : dans l'Aisne, 72,2% de la DSIL a été allouée à la population habitant dans les zones de densité intermédiaire des communes de ce département, alors que 40,6% de la population de ce même département vit dans une zone de densité intermédiaire.

Source : commission des finances

L'analyse de la ventilation de la DSIL selon la grille de densité de population conduit aux observations suivantes.

– pour les départements plutôt ruraux

Dans les Hautes-Alpes, les montants attribués au titre de la DSIL rapportés à la densité de la population sont homothétiques avec la répartition de la population de l'ensemble des communes du département selon la grille de densité : 60,5 % de la

population vit en zone rurale (peu dense ou très peu dense) et celle-ci a perçu 62 % de la DSIL.

Dans le Gers, département dans lequel 85,2 % de la population vit en zone rurale, on constate également un équilibre des attributions en termes de densité de population puisque 77,6% de la DSIL a été attribuée aux zones peu denses ou très peu denses.

En revanche, alors que 59,4 % de la population de l'Aisne vit en zone peu dense ou très peu dense, 27,8 % de l'enveloppe départementale a été attribuée aux territoires ruraux. À l'inverse, 72,2 % de l'enveloppe a été allouée aux zones de densité intermédiaire qui ne rassemblent que 40,6 % de la population.

– pour les départements plutôt urbains

Dans les Bouches-du-Rhône, 53,7 % de la DSIL est allée aux zones denses et 38,3 % aux zones de densité intermédiaire. Celles-ci rassemblent respectivement 53,3 % et 34,9% de la population du département.

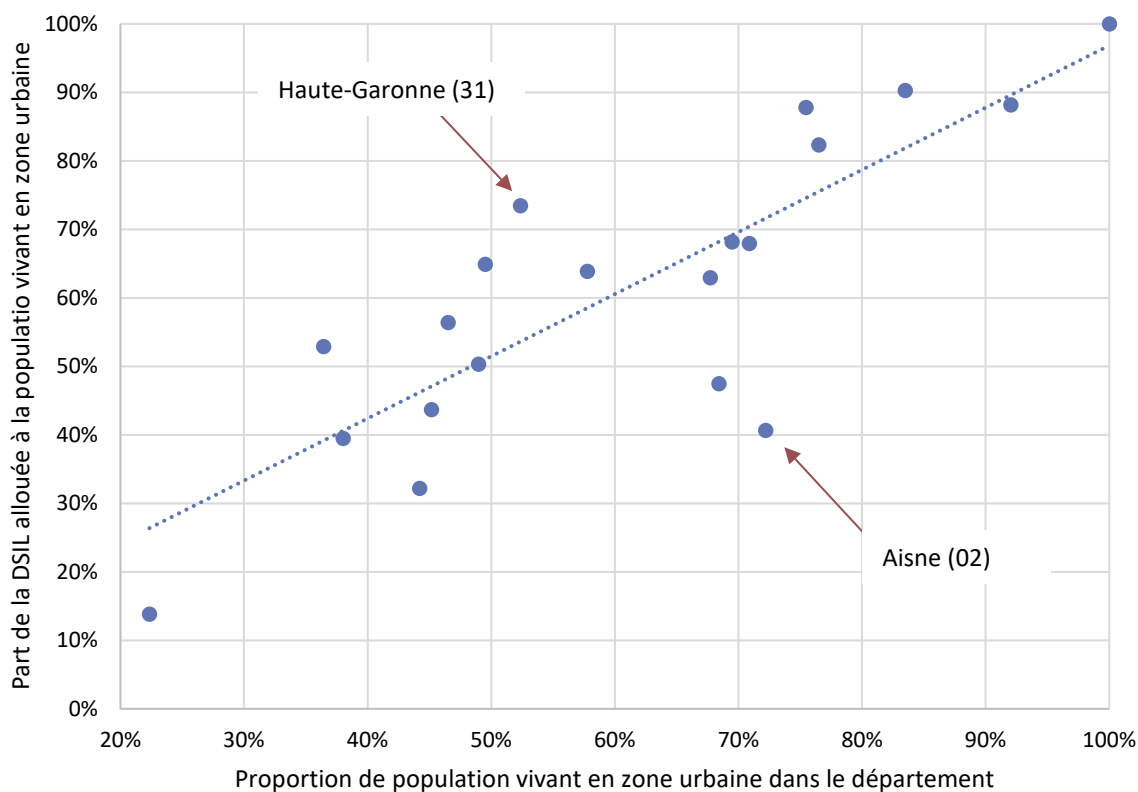
En Gironde, 39,4 % de la DSIL a été allouée aux zones denses et 30,0 % aux zones de densité intermédiaire. Cet équilibre correspond également peu ou prou à celui de la répartition de la population de ce département selon la grille de densité : respectivement 42,7 % et 25,4 %.

À l'inverse, en Haute-Garonne, seul département d'Occitanie principalement urbain, la répartition paraît plus déséquilibrée au détriment des zones urbaines : 24,6 % de la DSIL a été allouée aux zones denses et 27,7 % aux zones de densité intermédiaire, alors que ces zones rassemblent respectivement 51,1 % et 22,3 % de la population.

D'une manière générale, on constate que la DSIL attribuée par niveau de densité de population semble fortement corrélée ($r=0,82$, $p<0,001$) à la densité de population du département, ce qui suggère que **la DSIL est attribuée aux communes plutôt rurales dans les départements plutôt ruraux et aux communes plutôt urbaines dans les départements plutôt urbains.**

Les rapporteurs en concluent qu'il n'y a pas ou peu de déséquilibre au niveau des attributions décidées par les préfets de région entre communes plutôt rurales et communes plutôt urbaines par rapport aux caractéristiques de densité de population des départements composant l'échantillon.

LIEN ENTRE DSIL ATTRIBUÉE À LA POPULATION RÉSIDANT EN ZONE URBAINE ET POPULATION RÉSIDANT EN ZONE URBAINE DANS LE DÉPARTEMENT



Source : commission des finances.

c. Les chefs-lieux de département sont-ils avantagés par rapport aux autres communes du département ?

Les rapporteurs ont cherché à savoir si les préfets avaient tendance à accorder plus de DSIL par habitant au chef-lieu du département de leur préfecture qu'aux autres communes du département.

**COMPARAISON ENTRE LE MONTANT PAR HABITANT DE DSIL ATTRIBUÉ
AUX CHEFS-LIEUX DE DÉPARTEMENT ET LE MONTANT MOYEN DES ATTRIBUTIONS PAR
HABITANT DU DÉPARTEMENT EN 2019 ET EN 2020**

(en euros)

Code dép	Chefs-lieux de département	Montants attribués dans le département 2019+2020+ exceptionnelle	Montant attribué au chef-lieu du département 2019+2020+ exceptionnelle		Population municipale	Population du département	Montant attribué par habitant / chef-lieu	Montant moyen attribué par habitant / département
02	Laon	16 972 620	1 610 044	9,5 %	24 710	533 316	65,2	31,8
05	Gap	6 816 212	1 857 433	27,3 %	40 559	140 698	45,8	48,4
13	Marseille	51 381 829	10 559 741	20,6 %	868 277	2 034 357	12,2	25,3
21	Dijon	12 687 879	2 755 482	21,7 %	156 854	533 220	17,6	23,8
2A	Ajaccio	4 445 939	2 999 550	67,5 %	70 817	157 853	42,4	28,2
31	Toulouse	21 727 322	2 234 417	10,3 %	486 828	1 380 672	4,6	15,7
32	Auch	11 285 465	952 940	8,4 %	22 200	191 283	42,9	59,0
33	Bordeaux	42 934 953	5 223 506	12,2 %	257 068	1 601 845	20,3	26,8
35	Rennes	39 651 413	5 059 051	12,8 %	217 728	1 069 228	23,2	37,1
36	Châteauroux	5 383 610	804 877	15,0 %	43 442	220 595	18,5	24,4
44	Nantes	35 445 090	2 294 864	6,5 %	314 138	1 601 845	7,3	22,1
49	Angers	20 686 703	2 586 921	12,5 %	154 508	815 883	16,7	25,4
59	Lille	57 176 988	4 333 356	7,6 %	233 098	2 606 234	18,6	21,9
63	Clermont-Fd	15 423 084	239 059	1,6 %	146 734	659 048	1,6	23,4
67	Strasbourg	17 544 497	1 979 147	11,3 %	284 677	1 133 552	7,0	15,5
69	Lyon	38 425 476	3 182 693	8,3 %	518 635	1 859 524	6,1	20,7
75	Paris	16 203 712	16 003 712	98,8 %	2 175 601	2 175 601	7,4	7,4
76	Rouen	27 769 235	543 452	2,0 %	111 360	1 255 883	4,9	22,1
78	Versailles	18 140 269	139 200	0,8 %	85 205	1 441 398	1,6	12,6
973	Cayenne	7 526 641	935 787	12,4 %	63 652	276 128	14,7	27,3
		467 628 936	66 295 232	14,2 %				

Source : commission des finances.

Si l'on fait abstraction du cas particulier de Paris, Ajaccio, Gap, Dijon et Marseille ont bénéficié d'une part importante des subventions attribuées dans leur département respectif au titre des DSIL de 2019, 2020 et exceptionnelle en 2020. Ajaccio a ainsi bénéficié des deux-tiers des montants de DSIL attribuées en Corse du Sud (3 millions d'euros sur les 4,44 millions d'euros). Les trois autres chefs-lieux ont bénéficié d'un cinquième à un quart de la DSIL de leur département respectif.

À l'autre extrémité, Versailles et Rouen ont perçu moins de 2 % de la DSIL attribuée dans leur département respectif pour la période précitée.

Sur l'échantillon, les chefs-lieux ont bénéficié de 14,2 % des attributions de DSIL du département (20,8 % si l'on considère les seules communes). **Il apparaît donc que les chefs-lieux ne « capturent » pas une part très importante de la DSIL départementale.**

On constate également que le montant de DSIL par habitant est inversement corrélé à la population du chef-lieu ($r=-0,33$ mais $p>0,05$), à celle du département ($r=-0,53$, $p<0,02$) et à la densité de la population départementale ($r=-0,64$, $p<0,01$) : ainsi, Lyon, Marseille, Nantes, Toulouse, Nantes bénéficient d'une DSIL par habitant quatre à six fois moins élevée qu'Ajaccio, Gap, Auch ou Laon. Autrement dit, les préfets allouent aux communes denses une DSIL par habitant plus faible qu'aux communes de densité intermédiaire.

Enfin, **d'une manière générale, les chefs-lieux** (à l'exception de Laon et d'Ajaccio) **bénéficient d'une DSIL par habitant inférieure à la moyenne de la DSIL départementale par habitant.**

3. La croissance du nombre de dispositifs contractuels éligibles à la DSIL pourrait avoir pour effet de réduire les crédits disponibles pour le financement d'opérations relevant des thématiques prioritaires

La DSIL est **une dotation fléchée vers des priorités définies par le législateur**, énumérées au A de l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales. La loi fixe six groupes d'opérations éligibles :

1° Rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables ;

2° Mise aux normes et de sécurisation des équipements publics ;

3° Développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements ;

4° Développement du numérique et de la téléphonie mobile ;

5° Création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires ;

6° Réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

Mais l'article précité prévoit également que **la DSIL peut financer « la réalisation d'opérations visant au développement des territoires ruraux inscrites dans un contrat [...] »**. Ces opérations peuvent concerner des actions destinées à :

– favoriser l'accessibilité des services publics et des soins à la population ;

– développer l'attractivité du territoire ;

– stimuler l'activité des bourgs-centres ;

– développer le numérique et la téléphonie mobile ;

– renforcer la mobilité, la transition écologique et la cohésion sociale.

Le tableau ci-après récapitule les montants de DSIL attribués aux projets selon les catégories d'opérations éligibles.

RÉPARTITION DE LA DSIL PAR THÉMATIQUES PRIORITAIRES EN 2018, 2019 ET 2020

(en euros et en pourcentages)

	DSIL 2018		DSIL 2019		DSIL 2020	
	Montant	Part de la DSIL / part des projets	Montant	Part de la DSIL / part des projets	Montant	Part de la DSIL / part des projets
1 - Rénovation thermique, transition énergétique ou développement des énergies renouvelables						
Montant	102 947 704	16,6 %	91 669 439	16,0 %	90 641 352	16,7 %
Nombre de projets	921	19,1 %	773	18,7 %	767	21,5 %
Taux de subventionnement moyen	24,68 %		22,34 %		26,17 %	
2 - Mise aux normes et de sécurisation des équipements publics						
Montant	91 377 619	14,7 %	96 048 582	16,8 %	80 577 394	14,9 %
Nombre de projets	898	18,6 %	681	16,5 %	679	19,0 %
Taux de subventionnement moyen	24,80 %		26,19 %		25,72 %	
3 - Développement d'infrastructure en faveur de la mobilité ou de la construction de logements						
Montant	87 485 304	14,1 %	79 366 408	13,9 %	79 237 753	14,6 %
Nombre de projets	349	7,2 %	359	8,7 %	351	9,8 %
Taux de subventionnement moyen	26,36 %		23,12 %		26,18 %	
4 - Développement du numérique et de la téléphonie mobile						
Montant	6 011 271	1,0 %	5 015 291	0,9 %	7 016 757	1,3 %
Nombre de projets	65	1,3 %	61	1,5 %	51	1,4 %
Taux de subventionnement moyen	23,63 %		24,90 %		28,81 %	
5 - Création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires						
Montant	82 861 909	13,3 %	75 163 612	13,1 %	65 622 036	12,1 %
Nombre de projets	466	9,7 %	429	10,4 %	336	9,4 %
Taux de subventionnement moyen	18,45 %		20,57 %		22,73 %	
6 - Réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par la démographie						
Montant	57 477 692	9,2 %	49 666 449	8,7 %	56 601 182	10,4 %
Nombre de projets	248	5,1 %	226	5,5 %	203	5,7 %
Taux de subventionnement moyen	18,34 %		16,07 %		20,80 %	
Réalisation d'opérations visant au développement des territoires ruraux inscrites dans un contrat						
Montant	193 710 937	31,1 %	175 330 022	30,6 %	162 099 996	30,0 %
Nombre de projets	1 874	38,9 %	1 608	38,9 %	1 181	33,1 %
Taux de subventionnement moyen	18,33 %		18,25 %		19,44 %	
Total						
Montant	621 872 436	100 %	572 259 803	100 %	541 796 471	100 %
Nombre de projets	4 821	100 %	4 137	100 %	3 568	100 %
Taux de subventionnement moyen	20,99 %		20,62 %		22,75 %	

Source : commission des finances.

Outre les thématiques prioritaires, la DSIL peut financer de nombreux contrats entre l'État et les collectivités.

Ainsi, la DSIL a financé jusqu'en 2020 la réalisation d'opérations inscrites dans les contrats de ruralité et, depuis 2021, dans les CRTE. **En 2020, 30 % de la**

DSIL a financé des opérations inscrites dans un contrat, dont 139 millions d'euros au titre des contrats de ruralité.

Également en 2020, au moins 35 % de l'enveloppe régionale devaient être consacrés à des projets s'inscrivant dans l'une des deux initiatives (réduction de l'empreinte énergétique des bâtiments publics et développement des solutions de transport public durables) de l'axe prioritaire « Accélération de la transition écologique » du Grand plan d'investissement (GPI). À ce titre, 198 millions d'euros en AE et 124 millions d'euros en CP ont été consommés sur la DSIL en 2020, ce qui en représente plus du tiers.

En 2020 et 2021, la DSIL exceptionnelle a porté sur d'autres thématiques prioritaires que les six priorités de la DSIL de droit commun :

- la transition écologique ;
- la résilience sanitaire ;
- le soutien à la préservation du patrimoine public historique et culturel.

En 2021, dans le cadre du plan de relance, une enveloppe de 650 millions d'euros pour la rénovation énergétique des bâtiments du bloc communal a été ouverte sur la mission « Plan de relance » au titre de la DSIL.

En 2022, la DSIL est majorée de 303 millions pour atteindre 873 millions d'euros, afin de financer en particulier les CRTE et les contrats en faveur des centralités.

Comme l'indique la circulaire annuelle aux préfets, « la programmation de la DSIL doit veiller à prendre en compte les engagements pris par l'État dans le cadre de démarches contractuelles ». Sont cités pour 2022 les programmes de soutien aux centralités Action cœur de ville, Petites villes de demain et Avenir montagnes, le déploiement du réseau France Services, les engagements inscrits dans les CPER et les CPIER ainsi que dans les pactes de développement territorial, les dispositifs Territoires d'industrie et Nouveaux lieux, nouveaux liens (développement de tiers-lieux numériques, de coworking et de fab labs), et, comme évoqué dans la deuxième partie, les équipements sportifs dans le cadre des Jeux Olympiques de 2024.

Les rapporteurs constatent qu'**un nombre croissant de dispositifs contractuels sont éligibles à la DSIL**, ce qui en complexifie la gestion, comme l'ont souligné plusieurs préfets (par exemple, celui des Hautes-Alpes). Actuellement, 30 % de la DSIL est consacrée à ces contrats. Ces financements sont utiles et pertinents, mais il convient de veiller à ce qu'ils ne se fassent pas au détriment des autres projets locaux éligibles sur les six priorités thématiques.

Préconisation n° 11 : ne pas écarter par principe les dossiers DSIL portant sur des opérations qui n'entrent pas dans le cadre d'un contrat signé avec l'État.

Les rapporteurs relèvent également que **les dispositifs contractuels précités ne concernent pas toujours le développement des territoires ruraux** visés par le dernier alinéa du A de l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales, et sont ouverts à des intercommunalités denses au sens de la grille de densité ; tel est le cas du dispositif Territoires d'industrie ⁽¹⁾ : à titre d'illustration, en 2020, la communauté d'agglomération de Roissy-Pays de France a bénéficié de 300 000 euros de DSIL au titre du programme Territoires d'industrie pour la requalification de l'éclairage public dans une zone d'activité économique, alors qu'il est manifeste qu'il ne s'agit pas d'un territoire rural.

Pour autant, des dispositifs comme Action cœur de ville ou Petite ville de demain entrent tout à fait dans le « cœur de cible » de la DSIL mais ne touchent pas nécessairement les territoires ruraux proprement dits. Les rapporteurs considèrent qu'il y a là un hiatus entre la loi et l' « esprit » de la DSIL qu'il convient de clarifier.

Préconisation n° 12 : clarifier l'articulation entre la nature des opérations financées par la DSIL au titre de contrats signés avec l'État et la loi qui prévoit que ces opérations doivent viser au développement des territoires ruraux.

4. La mise à disposition des crédits par les préfetures aux collectivités bénéficiaires de la DSIL

a. Des indisponibilités de crédits de paiement sont parfois relevées en fin d'exercice

Dans les Hautes-Alpes, en Ile-et-Vilaine, dans l'Indre, en Guyane, et dans la plupart des départements interrogés, aucune indisponibilité de crédit de paiement n'a été constatée. La préfecture des Bouches-du-Rhône ne relève pas de difficultés de paiement sur la DSIL, « du fait du travail d'anticipation de la consommation des crédits ». La préfecture du Maine-et-Loire « n'a pas eu à subir ces dernières années d'indisponibilité de crédits de paiement ».

S'agissant des préfetures de région, la préfecture du Grand Est précise ne pas constater d'insuffisance de crédits de paiement car « le SGAR sollicite trimestriellement ou semestriellement la préfecture de département pour connaître les besoins et, au vu des réponses, réactualise les besoins pour permettre à la DGCL d'ajuster l'enveloppe de CP ».

Dans l'Aisne, la préfecture indique ne pas avoir constaté d'indisponibilité de crédits de paiement, ajoutant que le SGAR « bat le rappel » chaque année auprès des collectivités pour consommer l'intégralité de l'enveloppe déléguée. Cependant, la préfecture précise qu' « **il arrive parfois qu'aucun paiement ne puisse être réalisé entre la fin de l'exercice budgétaire n et le début de l'exercice n+1**, ce qui peut être problématique pour les collectivités ne disposant pas d'une trésorerie conséquente ».

(1) Cergy, Nevers, Amiens, Toulon, Corbeil, Orly, etc. font partis des 146 « Territoires d'industrie ».

Le même constat est fait par la préfecture de Gironde : « **des indisponibilités ont pu être constatées en fin d'année**, notamment en 2020, conduisant le service à mettre en attente des paiements en novembre et en décembre 2020 ».

La préfecture du Nord souligne que « beaucoup de demandes de paiement arrivent après la clôture, générant une dette et une accumulation de besoins en CP sur le début de l'année pouvant se monter à plus de 3 M€ pour le Nord ». Il semble que les insuffisances de CP peuvent survenir du fait de demandes tardives par les porteurs de projet formulées en début d'année N+1 pour l'année N.

De son côté, la préfecture d'Ile-de-France constate que « chaque année, des demandes de crédits de paiement des préfectures de département ne peuvent être satisfaites ».

Préconisation n° 13 : s'assurer de la disponibilité des crédits de paiement pour toutes les préfectures de département, particulièrement en fin d'année.

b. Les dossiers de DSIL qui ne peuvent être satisfaits par manque de crédits

Il ressort des réponses fournies par les préfectures que les projets sont orientés vers la dotation la plus adaptée et peuvent, le cas échéant, être financés par une subvention alternative qui n'avait pas été sollicitée à l'origine par la collectivité.

Ainsi, dans l'Aisne, lorsque les porteurs de projets ne sont pas éligibles à la DSIL, le plus souvent lorsque la thématique ou le cadre contractuel des projets présentés n'entrent pas dans ceux prévus par la législation propre à la DSIL, ils sont réorientés vers la DETR. À l'inverse, et compte tenu des critères d'éligibilité plus stricts de la DETR, les porteurs de projets non éligibles à la DETR sont réorientés vers la DSIL. Le financement des études est réorienté vers le FNADT.

Dans les Hautes-Alpes, l'enveloppe de la DETR n'est pas programmée en une seule fois ce qui permet de prendre en compte les dossiers non retenus au titre de la DSIL.

Certaines préfectures mettent en avant l'insuffisance des crédits d'AE de DSIL pour des dossiers pourtant éligibles et prêts.

Le tableau suivant rend compte pour les départements du Gers, de l'Indre et du Puy-de-Dôme du nombre de projets DSIL écartés en 2020 pour insuffisance de crédits ou tout autre motif.

**NOMBRE DE DOSSIERS RETENUS ET ÉCARTÉS POUR LA DSIL EN 2020
(GERS, INDRE, PUY-DE-DÔME)**

	Gers		Indre		Puy-de-Dôme	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Dossiers déposés	13	100 %	54	100 %	50	100 %
Dossiers retenus	12	92,3 %	15	27,8 %	50	100 %
Dossiers écartés	1	7,7 %	39	72,2 %	0	0
<i>insuffisance de crédits</i>	0	0	21	38,9 %	0	0
<i>dossiers incomplets reportés</i>	1	7,7 %	8	14,8 %	0	0
<i>dossiers retirés par les collectivités</i>	0	0	2	3,7 %	0	0
<i>réorientation vers d'autres subventions</i>	0	0	8	14,8 %	0	0

Source : réponses des préfetures.

Dans le Gers et dans le Puy-de-Dôme, la quasi-totalité des dossiers présentés pour la DSIL en 2020 ont été retenus. En revanche, dans l'Indre, ce sont en moyenne 25 demandes de subvention qui ne sont pas satisfaites chaque année depuis 2017. Ce nombre est en augmentation puisque 39 dossiers sur la DSIL (et 58 sur la DSIL exceptionnelle) sur 54 dossiers déposés n'ont pu être subventionnés en 2020, dont 21 faute de crédits. En 2021, 58 dossiers ont été refusés dans le Puy-de-Dôme, dont 39 pour insuffisance de crédits.

En Guyane, 129 dossiers ont été déposés au titre de la DSIL et de la DETR et seulement 8 ont été satisfaits au titre de la DSIL (et 19 au titre de la DETR). 33 dossiers non retenus ont pu être proposés au financement d'autres dispositifs.

Dans le Nord, 525 dossiers ont été reçus et 309 ont pu être retenus, soit 59 %. La préfecture précise que le nombre de dossiers reçus ne comprend pas les dossiers « non déposés après échanges préalables avec les collectivités » parce qu'ils sont basculés vers d'autres subventions ou parce qu'ils ne sont pas encore prêts.

Dans le Loiret, il n'existe pas de chiffres consolidés, cependant 93 dossiers n'ont pas été retenus pour la DSIL. Dans ce cas, des financements alternatifs sont proposés.

Dans les Bouches-du-Rhône, 71 dossiers ont été écartés sur 104 déposés, mais ils ont été réorientés vers d'autres subventions. Par exemple, les demandes de subvention relative au numérique sont réorientées vers le fonds de transformation numérique (FITN) et ont été satisfaites.

La préfecture du Grand Est indique qu'en 2021, « sur 368 dossiers non retenus, 212 dossiers ont été écartés par manque de crédits », ce qui représente un taux de rejet de 57 %.

Le constat de ces insuffisances de crédits plaide *a minima* en faveur de la pérennisation du niveau de la DSIL (873 millions d'euros) voté en loi de finances pour 2022.

c. Les remontées de crédits sont très limitées et proviennent de l'ajustement de la subvention à la dépense éligible effectivement réalisée

Il n'y a pas de remontées d'AE, l'intégralité des crédits délégués provenant des enveloppes régionales étant consommée. Cela est cohérent avec le fait que, dans certains départements, un certain nombre de projets ne sont pas retenus faute de crédits.

Au vu des réponses des préfetures, **les remontées de CP semblent marginales**. Elles correspondent aux cas où les dépenses éligibles étant moins importantes que prévues, l'application du taux de subventionnement au montant des dépenses éligibles effectivement réalisées implique une moindre dépense. Faute de nouvelles AE pour les couvrir, et même si des insuffisances de CP sont constatées sur d'autres projets, ils sont remontés à la DGCL.

Dans le Maine-et-Loire, un reliquat de crédits de 212 000 euros a été constaté en 2020 au titre de ces annulations d'engagements juridiques. En Ille-et-Vilaine et dans l'Indre, respectivement 128 000 euros et 80 000 euros ont été remontés.

5. Une modernisation souhaitable de la mise en œuvre des crédits de la DETR et de la DSIL

Les rapporteurs ont rappelé (voir *supra* première partie) l'importance d'une publication transparente et exploitable, sur les sites internet des préfetures, des subventions accordées au titre de la DSIL et de la DETR, ce qui a conduit à l'adoption d'un amendement prévoyant leur publication dans un format libre et réutilisable.

Néanmoins, il conviendrait d'aller plus loin dans la modernisation des outils de gestion de ces crédits de l'État. On pourrait notamment imaginer la diffusion par la DGCL d'une grille unique à toutes les préfetures, ce qui permettrait à celles-ci de la compléter d'une manière harmonisée et efficace.

Les rapporteurs ont par ailleurs noté la diffusion du dépôt des dossiers de demande de subventions via la plateforme de démarches administratives « démarches simplifiées ». Il conviendrait de la généraliser sans exclure éventuellement un dépôt complémentaire par voie écrite dans certains cas.

Plusieurs préfetures ont en outre proposé certaines pistes de modernisation qui apparaissent pertinentes. La préfeture de la région Auvergne-Rhône-Alpes estime que les outils de suivi et de reporting de la DSIL (et des fonds à destination des collectivités d'une manière générale) « ne sont pas dignes de notre siècle : il s'agit de tableaux Excel propres à chaque région et département. Le système de

reporting vers le national (hors Chorus pour le suivi budgétaire) est de ce fait archaïque. »

Les rapporteurs considèrent ainsi souhaitable la mise en place d'un système d'information partagé au niveau national de toute la procédure : du dépôt du dossier (dématérialisé) jusqu'à l'engagement des fonds. La préfecture précise qu'il serait utile de prévoir une édition automatique des documents à ces différents stades de la procédure. Elle cite le modèle du système existant pour les fonds européens.

Si l'effort de transparence depuis quelques années (notamment sous l'impulsion du législateur) doit être relevé, **le caractère déconcentré de la gestion de ces crédits ne doit pas faire obstacle à la mise en place d'outils modernes de gestion au niveau national.**

Préconisation n° 14 : établir un système d'information moderne et global pour la gestion des dotations de soutien à l'investissement local.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa première réunion du jeudi 24 février 2022, la commission a examiné le présent rapport et en a autorisé la publication.

Le compte rendu de cette réunion peut être consulté [en ligne](#), sur le site de l'Assemblée nationale.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- M. Stanislas Bourron, directeur général des collectivités locales (DGCL) ;
- MM. Jean-Michel Lair, Thierry Vught et Jean-Louis Sciacaluga, conseillers maîtres à la Cour des comptes, et Sébastien Doumeix, premier conseiller de chambre régionale des comptes, sur les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local ;
- Mme Agnès Reiner, directrice générale déléguée à l'appui opérationnel et stratégique aux collectivités, de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ;
- Mme Françoise Noars, secrétaire générale pour les affaires régionales de la région Auvergne-Rhône-Alpes, et M. Benoît Rochas, sous-préfet en charge du Rhône-Sud ;
- M. Stéphane Sinagoga, secrétaire général de la préfecture de l'Indre ;
- MM. Bruno Bethenod, maire d'Arceau, Luc-Henri Joly, adjoint au maire de Rosoy, et Matis Alves, chargé de mission, pour l'Association des maires ruraux de France (AMRF) ;
- Mme Régine Engström, préfète de la région Centre-Val de Loire, préfète du Loiret.