



N° 1055

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur général  
Député

---

**ANNEXE N° 36**

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Rapporteurs spéciaux : MM. JEAN-RENÉ CAZENEUVE ET CHRISTOPHE JERRETIE

Députés

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UNE MISSION QUI A ATTEINT SES OBJECTIFS EN 2017 MAIS QUI POURRAIT ENCORE ÉVOLUER</b> .....	6
1. Le programme 119 supporte l'essentiel des dotations de la mission .....	6
2. Les annulations et mises en réserve de crédits sont importantes en 2017 .....	7
3. La question du champ de la mission et de l'articulation avec les prélèvements sur recettes (PSR) peut être soulevée .....	8
<b>II. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES REMPLIT SON OBJET</b> .....	10
1. Le principal compte de concours financiers .....	10
2. L'exécution du compte .....	11
3. Les objectifs et indicateurs de performance .....	12
<b>III. LA DSIL, UNE DOTATION NOUVELLE DONT LA MISE EN ŒUVRE S'AFFINE PROGRESSIVEMENT</b> .....	13
1. Une dotation pour soutenir l'investissement local pérennisée en 2017 .....	13
2. Une budgétisation encore perfectible .....	14
3. Une procédure de répartition souple et déconcentrée .....	16
4. L'élaboration souhaitable d'indicateurs de performance socio-économique .....	19
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	23
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS</b> .....	25
<b>ANNEXE : DONNÉES SUR LA RÉPARTITION DE LA DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL</b> .....	27



## INTRODUCTION

Les dépenses de la mission *Relations avec les collectivités territoriales (RCT)* ne représentent qu'une faible part des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (3,4 % en 2017). L'essentiel des flux (99,1 milliards au total en 2017) consiste en des prélèvements sur recettes (PSR), par lesquels transite notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF), et par de la fiscalité transférée, qui compense des transferts de compétences de l'État aux collectivités.

La mission poursuit deux objectifs principaux (programme 119) et un objectif complémentaire (programme 122).

- En premier lieu, elle participe à la compensation des charges liées à des transferts de compétences. Elle comporte des dotations qui s'inscrivent ainsi dans la mise en œuvre d'une exigence constitutionnelle : le responsable de programme ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour en fixer le montant. Il s'agit des dotations générales de décentralisation (DGD) et des dotations aux collectivités d'outre-mer. Elles représentent 52,3 % des crédits de paiement (CP) exécutés de la mission en 2017.

- En second lieu, la mission a pour objet de soutenir l'investissement des collectivités territoriales dans un contexte de baisse de la DGF ces dernières années et de repli de l'investissement local entre 2013 et 2017. Cette composante est constituée de dotations qui alimentent des subventions attribuées au niveau déconcentré au regard des projets proposés. Elle est donc plus discrétionnaire. Elle recouvre la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation politique de la ville (DPV), la dotation générale d'équipement des départements (DGE) et la dotation de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements (DSIL), c'est-à-dire près de 32 % des CP consommés de la mission.

- Enfin, la mission matérialise l'aide apportée par l'État aux collectivités confrontées à des circonstances exceptionnelles. Ainsi, le fonds d'urgence aux départements a été créé en 2017.

La consommation des CP comme l'engagement des autorisations d'engagement (AE) ont progressé en 2017 (respectivement de 17,3 % et de 20,4 %). Cette hausse s'explique, d'une part, par le fonds d'urgence des départements mais aussi par le fonds exceptionnel de soutien aux régions, également créé en 2017, qui compense la compétence nouvelle des régions en matière de développement économique. D'autre part, elle résulte de l'expansion des dotations de soutien à l'investissement du bloc communal.

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales (CAV)* retrace dans les programmes 832 et 833 les avances accordées par le Trésor sur le montant des impositions locales. Les avances de fiscalité versées aux collectivités territoriales, à des établissements publics nationaux et aux chambres consulaires constituent le principal concours financier de l'État (102 milliards d'euros).

## I. UNE MISSION QUI A ATTEINT SES OBJECTIFS EN 2017 MAIS QUI POURRAIT ENCORE ÉVOLUER

### 1. Le programme 119 supporte l'essentiel des dotations de la mission

La mission comporte deux programmes : *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* (programme 119) et *Concours spécifiques et administration* (programme 122). Le programme 122 concerne principalement des dotations pour les Outre-Mer ou pour aider des collectivités à faire face à des circonstances exceptionnelles.

Le programme 119 retrace les crédits budgétaires versés par l'État aux collectivités et EPCI à fiscalité propre en fonction de leur catégorie. Il regroupe 90 % des crédits de la mission, qui financent quatre dotations importantes :

- la dotation générale de décentralisation (DGD) ;
- la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ;
- la dotation globale d'équipement des départements (DGE) ;
- la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL).

Il comporte aussi les crédits de la dotation politique de la ville et diverses subventions.

Les DGD et la DGE font l'objet d'une exécution équivalente en AE et en CP. En revanche, la DETR, la DSIL et la DPV font l'objet d'une consommation différenciée en AE et en CP. En effet, les AE sont notifiées lors de l'octroi de la subvention, mais les CP ne sont mandatés qu'au fur et à mesure de l'achèvement des travaux. Au total, le programme a consommé 3 935 millions d'euros en AE et 2 930 millions d'euros en CP. Par rapport à l'année 2016, l'exécution fait ainsi ressortir une hausse de 499,7 millions d'euros des AE engagées et de 438 millions d'euros des CP consommés.

Le fonds de soutien à l'investissement local regroupe les crédits de la DSIL et les majorations de la DETR et de la DPV.

La mission a ainsi contribué à soutenir l'investissement local, qui a cessé de baisser en 2017, et à compenser les compétences transférées aux collectivités.

La Cour des comptes relève dans sa note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2017 que le rythme de consommation des dotations d'investissement a été plus dynamique qu'en 2016 et constate une meilleure exécution au total.

## 2. Les annulations et mises en réserve de crédits sont importantes en 2017

L'année 2017 a toutefois été marquée par des choix de gestion qui peuvent sembler remettre en cause la soutenabilité budgétaire de certaines dépenses de la mission et la cohérence de l'ensemble.

En premier lieu, d'importantes annulations en CP sont intervenues et ont affecté majoritairement les dotations de soutien à l'investissement local.

En outre, même si elles furent de faible montant, des annulations en AE sont également constatées, ce qui constitue un phénomène nouveau s'agissant de dotations d'investissement.

Les décrets d'annulation à titre d'avance du 20 juillet 2017 et du 30 novembre 2017 ont ainsi annulé de manière cumulée 58,8 millions d'euros en AE et 264,3 millions en CP sur la mission. Pour le seul programme 119, 50 millions en AE et 257 millions en CP ont été annulés, c'est-à-dire 1,2 % des AE et 8,1 % des CP du programme.

### ANNULATIONS DE CRÉDITS (2017)

*(en millions d'euros)*

	Annulations AE	Annulations CP
DETR	30	110
DPV	-	7,4
DSIL	20	138
DGE des départements	-	1,7
<b>Sous total-programme 119</b>	<b>50</b>	<b>257,1</b>
Programme 122	8,8	7,3
<b>Total mission RCT</b>	<b>58,8</b>	<b>264,4</b>

Sources : RAP et Cour des comptes.

Selon le responsable de programme, ces annulations étaient motivées par la volonté de trouver sur le périmètre du ministère de l'intérieur des programmes pouvant contribuer au financement des dépenses urgentes de l'État.

Ces annulations semblent cependant révéler également une surbudgétisation des dotations d'investissement et, notamment, de la DSIL. La DETR a également supporté d'importantes annulations, ce qui n'a pas empêché des reports de charge et la survenue de besoins en crédits qui ont été comblés, par fongibilité interne, par des crédits de la DSIL. Cette question de la surbudgétisation est détaillée dans la seconde partie.

Le champ de la mise en réserve des crédits a aussi attiré l'attention des rapporteurs. La loi de finances pour 2017 avait prévu un taux de gel de 8 % hors titre 2. L'augmentation des crédits a donc conduit à l'augmentation du montant de réserve à répartir sur le programme 119 : 321,4 millions d'euros en AE et 254,5 millions d'euros en CP. Selon la Cour des comptes, un arbitrage du Premier ministre du 9 janvier 2017 a exclu du champ de la réserve de précaution les dotations d'investissement (sauf la DGE des départements). Ce choix a conduit à faire porter le gel de crédits essentiellement sur

les dotations constitutionnellement dues (DGD) et sur la DGE des départements. Sur une réserve de précaution totale pour la mission de 350 332 248 euros en CP, 49 655 297 euros ont été annulés et 300 676 951 euros ont été dégelés.

Les dégels sont intervenus en fin d'exercice budgétaire, relativement tardivement (novembre 2017, deux semaines avant la date de fin de gestion). Ce dégel tardif a provoqué des reports de charge pour la DGE des départements. En effet, celle-ci est légalement due sur présentation des factures éligibles. Ce sont donc majoritairement les DGD qui ont in fine principalement porté le poids du gel, ce qui a eu pour effet de contraindre sa gestion, alors qu'elle est strictement encadrée juridiquement et s'impose au responsable de programme. Or, ces crédits constitutionnellement dus représentent 40 % des AE et 51 % des CP du programme 119. **Aux yeux des rapporteurs, la question du champ de la réserve de précaution et, partant, du périmètre de la mission, peut donc être posée.**

### **3. La question du champ de la mission et de l'articulation avec les prélèvements sur recettes (PSR) peut être soulevée**

En ce qui concerne la compensation de transferts de compétences, les rapporteurs constatent l'absence de doctrine s'agissant du champ des dotations budgétaires et de celui des PSR. Comme le note la Cour des comptes, la définition des critères du recours aux PSR plutôt qu'aux dotations sur crédits budgétaires pour assurer le versement des transferts financiers aux collectivités territoriales reste peu claire<sup>(1)</sup>.

En effet, les PSR se distinguent des crédits budgétaires en ce qu'ils sont considérés non comme une dépense mais comme une moindre recette. En application du principe de libre administration, les versements, une fois calculés, doivent avoir un caractère global et automatique. Or, certaines dotations de la mission RCT présentent elles-mêmes un caractère global et automatique, comme les DGD du programme 119.

**Il pourrait donc être opportun à court terme de réfléchir à basculer les DGD de la mission RCT dans le champ des PSR**, comme ce fut le cas en 2008 pour la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges.

En effet, les PSR ne se voient pas appliquer les règles de gestion propres aux dotations budgétaires (réserve de précaution, dégel ou report). Le bénéfice de ces crédits serait ainsi garanti aux collectivités territoriales sans l'inconvénient de leur faire porter des aléas de gestion comme la mise en réserve et le dégel tardif.

Les DGD sont destinées depuis leur création à compenser financièrement des transferts de compétences. Le basculement de ces dotations constitutionnellement dues en PSR permettrait ainsi de garantir le bénéfice de ces crédits aux collectivités territoriales sans leur faire porter des aléas de gestion comme la mise en réserve et le dégel tardif.

---

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire sur les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.

Cette évolution serait en outre cohérente avec la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 qui définit en son article 9 une « norme de dépenses pilotables de l'État » qui inclut les crédits de la mission RCT mais exclut les PSR. En effet, les DGD, constitutionnellement dues dans leur montant, peuvent difficilement être qualifiée de « pilotables ». C'est d'ailleurs le caractère plus ou moins « pilotable » des crédits des différentes dotations qui pourrait, selon la direction du budget, constituer un critère pour réviser l'architecture d'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Dans ce scénario, la mission RCT ne retracerait plus que des dotations d'investissement fondées sur une logique d'appels à projets et des aides exceptionnelles pour collectivités territoriales en difficulté. Une telle rationalisation du champ de la mission conduirait logiquement à réformer également la DGE des départements. Cette dotation pourrait être concentrée sur les départements qui en ont le plus besoin plutôt que d'être « saupoudrée », comme c'est le cas actuellement. Son fonctionnement, quelque peu désuet, pourrait être rapproché de celui de la DETR ou de la DSIL, en adoptant une logique d'appels à projets.

**Les rapporteurs souhaitent donc appeler à une clarification sur le champ de la mission et celui des PSR. À terme, cette réflexion pourrait déboucher sur une loi de financement des collectivités territoriales.** Cette innovation permettrait de discuter, de voter et d'évaluer les finances des collectivités territoriales de manière consolidée, sincère et cohérente. L'examen parlementaire des ressources locales est aujourd'hui éclaté de manière parfois confuse entre les modifications de la fiscalité locale, les produits fiscaux des impôts locaux qui transitent par le compte d'avances, les dotations de la mission RCT et les PSR. Le contrôle démocratique du Parlement sur les flux financiers de l'État vers les collectivités territoriales serait renforcé par une telle réforme.

Les rapporteurs spéciaux émettent donc plusieurs recommandations concernant le champ de la mission RCT :

– Au vu de l'exécution 2017, ils recommandent d'inclure les DGD dans les PSR ;

– De manière plus générale, ils encouragent le Gouvernement à **élaborer une véritable doctrine publique sur la rationalisation des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales** ;

– Ils estiment que cette doctrine devrait s'inscrire dans la perspective d'une **loi de financement des collectivités territoriales**.

## II. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES REMPLIT SON OBJET

### 1. Le principal compte de concours financiers

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* (CAV) est le principal compte spécial du budget. Il retrace les avances accordées par le Trésor sur le montant des impositions locales aux collectivités territoriales (et à des établissements publics nationaux et aux chambres consulaires). Cette pratique est liée au fait que ce sont les services fiscaux de l'État qui recouvrent l'impôt local et à la règle de l'unité de caisse qui oblige les collectivités publiques à déposer leurs disponibilités au Trésor. Ainsi, les avances sur le montant des impositions locales se traduisent, pour l'État, par une simple écriture budgétaire sans aucune sortie de trésorerie jusqu'à ce que les collectivités utilisent effectivement ces avances <sup>(1)</sup>.

Les dépenses du compte sont constituées du produit des impôts directs locaux, versé par l'État aux collectivités tel qu'il découle des bases fiscales établies par les services de l'État et des taux votés par les assemblées délibérantes. Ses recettes sont constituées des montants réellement recouverts auprès des contribuables, des restes à recouvrer sur imposition antérieure et des recettes d'ordre pour dégrèvements et non valeurs, issues de compensations versées par le budget général retracées au programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*.

L'État avance donc chaque mois via ce compte, par douzième, le produit des impôts directs locaux aux collectivités avant leur recouvrement effectif (programme 833). Des douzièmes anticipés sont possibles en cas de difficulté de trésorerie d'une collectivité (programme 832). Si l'État garantit ainsi le versement des impôts locaux de manière régulière et quel que soit son recouvrement effectif, il bénéficie en retour d'une ressource de trésorerie gratuite puisque les collectivités ne perçoivent pas d'intérêt sur leurs dépôts au Trésor.

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2017, la Cour considère que le compte n'est pas entièrement conforme aux critères de fonctionnement d'un compte de concours financiers tels qu'ils résultent du droit budgétaire. Elle estime que les concours versés par son intermédiaire aux collectivités territoriales et aux autres organismes qui en bénéficient ne sont pas des prêts ou avances au sens de l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

En effet, ces concours ne font pas l'objet de remboursement, ne sont pas accordés pour une durée déterminée, ne font pas l'objet d'amortissements et ne peuvent donner lieu à un recouvrement, à un rééchelonnement ou à la constatation d'une perte. La Cour reconnaît néanmoins **la nécessité d'un compte spécial** pour retracer ces recettes de fiscalité locale et suggère donc, à l'occasion d'une modification de la LOLF, de créer un instrument budgétaire spécifique.

---

(1) *La réforme du budget de l'État*, 3<sup>e</sup> édition, de Michel Bermont, Jean-Pierre Camby, Philippe Dautry, Philippe Lamy et Gérard Sutter.

Les grandes composantes de la dépense du compte conduisent à distinguer :

– les avances sur impôts sur rôle : leur montant découle des rôles d'imposition locaux pour la taxe d'habitation (TH), les taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFNB) ainsi que pour la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;

– les avances sur impôts auto-liquidés : la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) ;

– les avances de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE) aux départements et aux régions ;

– les avances de frais de gestion, créées en 2014. Pour les départements, elles constituent une ressource supplémentaire. Pour les régions, elles s'articulent avec une part de TICPE au sein d'une ressource garantie qui a été substituée à la dotation globale de décentralisation relative à la formation professionnelle.

Les avances de TICPE et de frais de gestion s'inscrivent dans l'obligation constitutionnelle de compensation des charges liées à des transferts de compétences aux départements et aux régions.

Il convient de préciser que la Cour des comptes considère dans sa note d'exécution budgétaire que ces rétrocessions de frais de gestion, retracées dans la troisième et la quatrième action du programme, dénaturent le mécanisme et le rendent illisible. En effet, les frais de gestion sont initialement prélevés par l'État pour son compte pour couvrir les coûts du recouvrement et de l'établissement des assiettes.

## 2. L'exécution du compte

Le programme 832 *Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie* n'a enregistré aucune dépense ni recette en 2017.

Le programme 833 a enregistré 102,235 milliards d'euros de recettes : c'est une augmentation de 1,281 milliard d'euros par rapport à l'exercice précédent (+ 1,27 %). Les dépenses, correspondant au montant des ressources fiscales versées aux collectivités territoriales, représentent 102,074 milliards d'euros et se sont accrues de 2,5 milliards d'euros par rapport à l'année 2016 (+ 2,51 % à périmètre constant), essentiellement du fait des avances sur les impositions locales.

L'exécution du compte d'avances en 2017 aboutit donc à un **solde excédentaire de 161 millions d'euros**, inférieur de 276 millions d'euros à la prévision de la loi de finances initiale et de 750 millions d'euros à la prévision de la loi de finances rectificative.

Cet excédent, qui provient des avances de fiscalité directe locale, est lié à des **raisons structurelles** :

– s’agissant des impositions sur rôle : le taux de recouvrement n’atteint jamais 100 % et le montant des douzièmes peut donc être supérieur aux produits fiscaux ultérieurement recouverts. Mais le solde peut au contraire présenter un excédent lorsque les recettes recouvrées, qui incluent le recouvrement de titres liés à des exercices antérieurs, sont supérieures aux rôles émis ;

– s’agissant des impôts auto-liquidés, et notamment de la CVAE : la nature de cet impôt implique un décalage entre la collecte et le reversement. En période de croissance, les recettes augmentent chaque année, alors que les dépenses – les reversements aux collectivités – correspondent aux encaissements de l’année précédente.

Les crédits ouverts pour le programme 833 *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes* s’élevaient à 105,7 milliards d’euros (AE=CP) en 2017. Les dépenses, c’est-à-dire les crédits consommés, se sont élevées à 102,074 milliards d’euros. Un écart de 3,6 milliards d’euros ressort donc de l’exécution.

Cet écart est lié à la première action sur les quatre du programme. Elle garantit le versement des avances sur le montant des impôts directs locaux. Elle représente 92,5 % des dépenses du programme en 2017 avec 97,9 milliards d’euros de crédits qui constituent le support budgétaire des douzièmes mensuels ouverts. 94,2 milliards d’euros ont été consommés au cours de l’exercice 2017. L’écart s’explique par une marge prudentielle de 3 milliards d’euros qui permet de garantir le respect de l’obligation légale de verser les avances de fiscalité le 20 de chaque mois.

### 3. Les objectifs et indicateurs de performance

Le programme 833 est assorti de deux objectifs. L’indicateur 1.1 « taux de versement des avances aux collectivités sur contributions directes locales » vise notamment à mettre les fonds à disposition des collectivités territoriales à une date certaine, en leur permettant d’optimiser la gestion de leur trésorerie. En 2017, il est identique à l’exécution de 2016 et s’établit à 99,59 %, **ce qui confirme l’engagement de la direction générale des finances publiques auprès des collectivités territoriales.**

S’agissant du compte spécial d’avances aux collectivités territoriales, les rapporteurs spéciaux recommandent donc au Gouvernement, dans la perspective d’une évolution ultérieure de la LOLF, d’engager dès maintenant une **réflexion sur l’élaboration d’un compte spécial spécifique et pleinement adapté, du point de vue du droit budgétaire, aux avances de fiscalité locale.**

### III. LA DSIL, UNE DOTATION NOUVELLE DONT LA MISE EN ŒUVRE S’AFFINE PROGRESSIVEMENT

#### 1. Une dotation pour soutenir l’investissement local pérennisée en 2017

La DSIL a été créée par l’article 141 de la loi de finances initiale pour 2017. L’article 157 de la loi de finances initiale pour 2018 lui a conféré un caractère permanent. Elle est aujourd’hui codifiée à l’article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales.

Elle s’intégrait dans le Fonds de soutien à l’investissement local (FSIL), doté de 1,2 milliard d’euros en 2017, qui comprenait aussi, d’une part, une enveloppe qui finance les contrats de ruralité et, d’autre part, des majorations de la DETR et de la DPV. La DSIL est ainsi devenue en 2017 l’une des principales composantes des dépenses de la mission. Comme le note la Cour des comptes, l’équilibre au sein de la mission entre dotations de fonctionnement et d’investissement s’en est trouvé modifié.

En 2017, la DSIL était divisée en deux enveloppes.

- La première enveloppe était composée de trois parts :

- la première visait à inscrire des projets dans des pactes « État-métropoles » (130 millions d’euros, 22 % de l’enveloppe) ;

- la seconde part devait être répartie en fonction des populations dans les régions pour financer les « grandes thématiques d’investissement » (440 millions d’euros, 78 % de l’enveloppe) ;

- la dernière part était enregistrée dans le programme 112 de la mission *Politique des territoires* et est prévue pour soutenir les grandes priorités d’aménagement du territoire (246 millions d’euros).

- La seconde enveloppe était attribuée aux pôles d’équilibre territoriaux et ruraux (PETR), aux EPCI à fiscalité propre et aux communes pour le financement des contrats de ruralité. Elle n’était pas retracée dans le programme 119 mais, comme la dernière part de la première enveloppe, dans le programme 112.

Il convient de noter que l’article 157 de la loi de finances pour 2018 a simplifié la DSIL, désormais composée d’une enveloppe unique. À compter de l’exercice 2018, elle est intégralement rattachée au programme 119, ce qui constitue une simplification dont se réjouissent les rapporteurs. Désormais, un tiers de l’enveloppe doit s’inscrire dans le « Grand plan d’investissement » quinquennal sur la transition écologique et numérique présenté par le Premier ministre le 25 septembre 2017.

Comme en 2016 et 2017, la DSIL est ainsi répartie, par le préfet de région, entre les communes et les EPCI à fiscalité propre en vue de la réalisation de projets d'investissement.

Ces projets peuvent porter sur la rénovation thermique, la transition énergétique, le développement des énergies renouvelables, la mise aux normes des équipements publics, le développement d'infrastructures en faveur de la mobilité, la construction de logements, la réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants. Ce sont donc des investissements qui permettent d'améliorer directement le bien-être des citoyens. À compter de 2018, la liste des priorités inclut également la création, la transformation et la rénovation de bâtiments scolaires <sup>(1)</sup>.

## 2. Une budgétisation encore perfectible

En 2016, année de sa création, la DSIL a bénéficié de 800 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale. Seuls 42,4 millions d'euros de CP avaient été consommés.

En 2017, elle a été dotée de 570 millions d'euros d'AE : 130 millions pour les projets du pacte État-métropoles et 440 millions pour les « grandes thématiques d'investissement ». En outre, 246 millions d'euros au titre de la DSIL relevaient du programme 112 en 2017 et ne sont donc pas retracés dans la mission RCT.

Les deux parts de la DSIL du programme 119 ont consommé 536 millions d'euros en AE et 159 millions d'euros en CP. En 2017, l'exécution des CP a donc quadruplé par rapport à 2016. Le rythme de consommation des dotations d'investissement a été plus dynamique en 2017. Toutefois, la consommation des CP demeure faible au regard des crédits ouverts et les annulations de CP ont été élevées en 2017 : **ces données semblent révéler une surbudgétisation persistante de la DSIL en CP.**

### DSIL : CRÉDITS OUVERTS ET CONSOMMÉS (2017)

*(en millions d'euros)*

	AE	CP
Crédits ouverts en LFI <i>(sur le programme 119)</i>	570	322,6
Crédits consommés	536	159,9
Annulations	20	138

Sources : RAP et Cour des comptes.

---

(1) Circulaire du ministre d'État, ministre de l'intérieur, du 7 mars 2018 aux préfets de région.

La DSIL étant une dotation d'investissement fonctionnant selon une logique d'appel à projets, elle suppose une programmation différenciée en AE et en CP. Les AE sont engagées au moment de la décision d'octroi de la subvention pour le début d'un projet. Les CP sont consommés en plusieurs versements au fur et à mesure de l'avancée des travaux, le cas échéant sur plusieurs années.

Des craintes ont pu être formulées par certains élus quant à une possible rétention des crédits par les préfetures. Selon la Cour des comptes et la direction générale des collectivités locales (DGCL), les annulations et le taux de consommation faible des CP de la DSIL **s'expliquent plutôt par le caractère récent de cette dotation** et par la surestimation des besoins. Les préfets informent la DGCL des crédits qui peuvent être annulés au regard de leur connaissance des projets engagés dans chaque collectivité. La direction du budget a confirmé que les annulations résultaient d'une surévaluation des prévisions de consommation des crédits.

Durant la commission d'évaluation des politiques publiques du 7 juin 2018, le ministre de l'intérieur Gérard Collomb a assuré que tous les crédits nécessaires au titre des projets engagés par les collectivités ont été versés par l'État et qu'aucun impayé n'est à constater. Toutefois, il a considéré qu'un « cercle vicieux dû au manque de confiance » avait pu conduire certains élus à ne pas engager un projet par crainte de ne pas recevoir les crédits correspondants, et qu'il importait d'en sortir.

Selon la DGCL, les ouvertures de CP avaient été déterminées pour l'année 2017 sur la base des taux de consommation historiques de la DETR. Or, dans le cas de la DETR, on constate une consommation de CP surtout les deux premières années. Les projets financés par la DSIL sont plus longs et les CP sont surtout consommés dans les troisième et quatrième années d'exercice après l'engagement des AE.

La DGCL en a donc tiré les conséquences et sa demande de CP au ministère du budget a été plus faible pour l'année 2018 que pour l'année 2017. Le montant de CP qui seront nécessaires pour 2018 sera cependant supérieur à 2017, car la dotation « vieillit » et davantage de CP seront consommés en 2018 sur des projets engagés également en 2016 et 2017.

Pour 2018, l'enveloppe ouverte en LFI s'élève à 615 millions d'euros en AE et 481 millions en CP. En considérant seulement le programme 119, les ouvertures de CP en LFI pour 2018 sont donc en hausse par rapport à l'année 2017, mais moins que si le modèle de prévision de la DGCL n'avait pas été ajusté à la surbudgétisation initiale.

### 3. Une procédure de répartition souple et déconcentrée

La gestion de la DSIL est donc déconcentrée au niveau du préfet de région. Conformément à la « charte de déconcentration »<sup>(1)</sup>, ils bénéficient d'une grande latitude pour décider des modalités de recueil et d'examen des projets et pour en opérer la sélection.

En 2017, les services déconcentrés ont réparti la DSIL au titre du programme 119 comme du programme 112, ce qui assure théoriquement une cohérence de la gestion au niveau régional.

La procédure de gestion des dotations d'investissement (dont la DSIL), détaillée dans la charte de gestion, s'est établie ainsi :

- la consommation mensuelle est suivie grâce au logiciel CHORUS ;
- les enveloppes complètes sont déléguées en AE aux préfetures dès le début de la gestion ;
- en CP, deux délégations interviennent en février et au mois de mai ou juin. Les préfetures font ensuite remonter au responsable de programme leurs besoins de crédits. Les taux de consommation sont reportés à la fin de chaque mois sur le tableau mensuel de suivi. Lorsque le taux de consommation est faible, la préfeture gestionnaire est invitée à faire remonter éventuellement des crédits au niveau du programme.

Elle peut bénéficier à toutes les communes et EPCI à fiscalité propre, au contraire de la DETR.

S'agissant des projets susceptibles d'être subventionnés, il convient de distinguer l'éligibilité juridique fixée par la loi, qui réserve les subventions au titre de la DSIL à des catégories définies de projets, et les priorités thématiques, de portée davantage politique, précisées par voie de circulaire et sur la mise en œuvre desquels l'évaluation du Parlement, qui doit s'assurer du bon emploi des crédits, peut porter.

En 2017, 80 % des projets subventionnés s'inscrivaient dans les priorités du Gouvernement selon la DGCL. Le préfet de région, dans le cadre d'une « régulation contractuelle déconcentrée », est responsable de la soutenabilité du projet.

En ce qui concerne le profil des subventions, selon la DGCL, la diversité des montants des projets subventionnés par la DSIL est de plus large ampleur que ceux subventionnés par la DETR.

---

(1) Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

Ce constat découle de la souplesse de la DSIL qui permet de réorienter rapidement les sommes vers des priorités nouvelles, comme c'est le cas pour le dédoublement des classes en 2018.

Un taux de subvention majoré peut être relevé sur certains projets dans des communes dont la situation financière est difficile. La plasticité de la DSIL est également utile pour concentrer les moyens sur un projet donné. Ainsi la rénovation d'une école a été subventionnée à hauteur de 1 million d'euros pour un coût total de 3 millions. Ce type de projet aurait pu être subventionné par la DETR mais la DSIL permet une meilleure force de projection avec de plus gros montants par enveloppe. À l'opposé, un projet de vidéo-protection a bénéficié d'un taux de subvention de 50 %.

**Il n'apparaît donc pas opportun aux rapporteurs spéciaux de fragmenter la DSIL en diverses sous-enveloppes. Il n'est pas démontré que cela apporterait une meilleure garantie de qualité dans le bon emploi des fonds.**

Quelques ordres de grandeur dans l'emploi de la DSIL en 2017 :

**DETR ET DSIL (2017)**

	Valeur moyenne des projets subventionnés (en euros)	Montant moyen de la subvention (en euros)	Taux de subvention moyen
DETR	176 000	45 000	25,9 %
DSIL	520 000	111 000	21,47 %

Source : DGCL

On voit que les projets financés par la DSIL sont d'un montant environ trois fois supérieur à ceux subventionnés par la DETR. Le montant moyen des subventions est deux fois supérieur. En revanche, le taux de subvention de la DSIL, qui révèle un effet de levier, pourrait sans doute être encore amélioré.

S'agissant de la répartition territoriale de la DSIL, la part de 130 millions consacrée aux pactes État-métropole a été répartie entre métropoles en fonction d'un montant forfaitaire et de la population au sens de l'INSEE. La part destinée aux priorités thématiques a été répartie entre régions *au prorata* de leur population au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

**EXEMPLES SUR LA RÉPARTITION DE LA DSIL PAR RÉGION EN 2017**

	<b>Population INSEE</b>	<b>Part « métropole »</b>	<b>Part « grandes priorités »</b>	<b>Part « contrats de ruralité »</b>	<b>Total</b>
<b>Île-de-France</b>	11 959 807	36 000 000	80 000 347	10 200 000	126 200 347
<b>Bourgogne-Franche-Comté</b>	2 819 783	0	18 861 811	11 000 000	29 861 811
<b>Centre Val-de-Loire</b>	2 570 548	0	17 194 653	8 600 000	25 794 653
<b>La Réunion</b>	835 103	0	5 586 088	2 400 000	7 986 088

Source : DGCL. Le tableau complet figure en annexe au rapport.

Pour 2018, une clé de répartition entre régions a été introduite et s’articule sur un panachage entre population totale et population située dans une zone urbaine de moins de 50 000 habitants de la région, afin que l’Île-de-France ne soit pas trop avantagée. Ainsi, en 2018, elle a reçu 84 143 720 euros. Cette clé pour les régions semble satisfaisante à ce stade. La DSIL est donc complémentaire avec la DETR qui est davantage orientée en faveur des projets et territoires ruraux.

En revanche, aucune règle de prorata de population par département n’est fixée. Ainsi, selon la DGCL, pour la région Auvergne-Rhône-Alpes par exemple, le département rural du Cantal a été surdoté par rapport à une clé de répartition fondée sur la population. Cela signifie donc que le préfet de région a choisi de consentir un effort envers les territoires ruraux. Une grille précise par population pourrait donc désavantager ces derniers. En Occitanie, les départements mixtes ou ruraux semblent aussi voir été avantagés. En Île-de-France, région beaucoup plus homogène, la répartition de la DSIL par départements se rapproche de ce qu’aurait produit l’application d’une clé de population.

L’introduction d’une procédure semblable à celle fixée pour la répartition de la DETR pour la répartition de la DSIL a été posée par des parlementaires durant le débat budgétaire ou par voie de question écrite, ceci afin de conférer à la DSIL un caractère plus transparent et démocratique. La crainte s’était faite jour que la répartition opérée par les préfets ne correspondrait pas à la volonté des élus.

S’agissant de la DETR, l’article L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales prévoit qu’une commission d’élus comprenant des représentants des maires, des présidents d’EPCI et les parlementaires localement concernés fixe la liste des opérations à subventionner et soit consultée pour les projets d’un montant supérieur à 100 000 euros.

Actuellement, concernant la DSIL, l’article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales prévoit seulement :

– la publicité des projets subventionnés au titre de la DSIL, le montant des projets et celui des subventions, sur le site internet de la préfecture de région ;

– la transmission, par les préfets de région, aux membres de la commission compétente pour la DETR, des projets subventionnés au titre de la DSIL dans leur département. Ils communiquent également cette liste aux membres du Parlement élus dans les départements concernés. Cette transmission doit intervenir dans un délai d'un mois à compter de la décision du préfet de région.

**Les rapporteurs considèrent aujourd'hui qu'une enveloppe globale gérée de manière déconcentrée au niveau régional apparaît comme une solution efficace pour la DSIL.** Au regard de l'exécution budgétaire de l'année 2017 et du début de l'exercice 2018, ils estiment que cette architecture confère à la DSIL une souplesse appréciable qui lui permet de s'adapter utilement aux projets et aux territoires. **En contrepartie, davantage de transparence pourrait cependant être consentie,** par la publication par la DGCL de données sur la répartition de la DSIL par régions, départements et type de projets. La répartition ainsi opérée sera alors publiquement assumée par le Gouvernement.

La DGCL a ainsi demandé des informations aux préfets sur :

- une répartition des subventions octroyées par grands thèmes ;
- une évaluation qualitative des projets réalisés au titre du Grand plan d'investissement, projet par projet et assortie de chiffres.

Il semblerait que l'instruction des dossiers et la répartition des subventions s'opèrent plutôt au sein du département, considéré comme un premier échelon dans la gestion, sans que cela constitue une règle établie. La région PACA a préféré instaurer une commission *ad hoc*. En région Franche-Comté, un guide de l'impact socio-économique et environnemental a été élaboré par la direction générale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

#### **4. L'élaboration souhaitable d'indicateurs de performance socio-économique**

S'agissant de la DSIL, l'appréciation de l'utilité des projets se situe à ce jour à trois niveaux :

- au niveau de chaque collectivité, qui demeure sans doute la mieux placée pour connaître l'effet sur le territoire d'un investissement local ;
- au niveau de la préfecture qui attribue la subvention, également proche du terrain ;
- au niveau de la DGCL, qui veille au caractère équilibré de la répartition, à la bonne gestion du dispositif et à la bonne mise en œuvre des priorités définies par le Gouvernement.

**Mais dès lors que de l'argent public est engagé, il apparaît nécessaire aux rapporteurs spéciaux que l'efficacité de la dépense puisse être contrôlée et que les opérations financées soient évaluées.**

En ce qui concerne le premier objectif de la mission, il est difficile d'associer des indicateurs de performance à des dotations qui ont pour raison d'être la compensation de compétences transférées dans le cadre de la décentralisation.

Mais, s'agissant du second objectif de la mission, qui est de soutenir l'investissement local, il paraît souhaitable aux rapporteurs d'assortir les crédits des dotations d'investissement, et notamment ceux de la DSIL, de tels indicateurs.

Basculer les dotations constitutionnellement dues vers les PSR, comme le proposent les rapporteurs, favoriserait ainsi l'élaboration d'indicateurs de performance globaux pour la mission.

Le rapport annuel de performances mentionne la réflexion en cours pour rénover, à compter du projet de loi de finances pour 2019, les indicateurs de performance du programme et pour notamment les adapter à la DSIL.

Les indicateurs qui figurent dans le RAP, et qui concernent seulement la DETR, sont en effet relativement sommaires. L'indicateur 1.1 vise un taux de subvention entre 25 % et 35 %, afin d'éviter le saupoudrage ou la trop grande concentration des crédits. Cette mesure de « l'effet de levier » n'apparaît pas nécessairement convaincante dès lors qu'un taux de subvention qui correspond à cet objectif peut aussi signifier que l'investissement aurait de toute façon été engagé par la collectivité. Elle est plus pertinente lorsque la dotation est attribuée à une collectivité dont la situation financière tendue l'empêche d'investir, les dépenses d'investissement étant les premières « sacrifiées » en cas de tensions budgétaires. En outre, l'effet de levier actuellement mesuré dans le RAP considère un résultat uniquement en matière d'argent public. Or, c'est la création économique de richesse supplémentaire engendrée par un soutien public à l'investissement local qu'il convient de favoriser et d'évaluer.

Les rapporteurs considèrent que la performance des dotations de soutien à l'investissement local doit pouvoir être évaluée non pas d'un point de vue seulement gestionnaire mais aussi quant au développement économique, notamment par la mesure de l'afflux de population et d'entreprises qui serait suscité par un investissement local.

La DGCL a fait un premier pas dans cette direction. Elle souhaite calculer en 2018 la proportion de projets DSIL et DETR qui participent à la transition écologique et recenser ceux qui participent au Grand plan d'investissement (GPI). Elle a demandé combien permettront d'économies les investissements au titre du GPI (par exemple isolation de bâtiments). Ces initiatives n'épuisent pas la question. Mais l'élaboration d'un indicateur d'efficacité socio-économique demeure complexe. L'investissement local dépend également étroitement du territoire considéré, de la taille de la collectivité ou encore des compétences qu'elle exerce. Tous ces paramètres sont difficiles à intégrer dans un seul indicateur.

**Les rapporteurs spéciaux considèrent donc que la mesure de l'impulsion économique des dotations de soutien à l'investissement local nécessitera probablement l'élaboration de plusieurs indicateurs.**

Les rapporteurs constatent que peu d'études existent actuellement sur la question **de l'investissement local**. Dans la perspective de remédier à ce manque d'information, une « mission flash » sur le thème de l'investissement des collectivités territoriales a été créée le 24 mai 2018 par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale.

En ce qui concerne la DSIL et l'investissement local, les rapporteurs spéciaux :

– considèrent que le **modèle de prévision de la DSIL n'est pas encore satisfaisant et doit continuer à être affiné** pour une meilleure corrélation entre prévision et rythme effectif de consommation des crédits ;

– souhaitent attirer l'intention du Gouvernement sur la **nécessité d'élaborer de véritables indicateurs de performance économique, sociale et environnementale** pour mesurer l'efficacité des dotations de soutien à l'investissement local.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa réunion de 18 heures, le jeudi 7 juin 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur.*

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

\*

\* \*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS**

### **Cour des comptes**

M. Christian Martin, président de la formation inter-juridictions sur les finances publiques locales

Mme Perrine Tournade-Biéchy, rapporteure générale de la formation inter-juridictions sur les finances locales

### **Direction générale des collectivités locales**

M. Bruno Delsol, directeur général

M. Arnaud Menguy, sous-directeur des finances locales et de l'action économique

M. Étienne Brun-Rovet, adjoint au sous-directeur

Mme Lucile Josse, adjointe au chef du bureau des concours financiers de l'État



**ANNEXE :  
DONNÉES SUR LA RÉPARTITION DE LA DOTATION  
DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL**

**RÉPARTITION 2017 DE LA DSIL**

Nom région	Population INSEE	Répartition part "métropole"	Répartition part "grandes priorités"	Répartition part "contrats de ruralité"	TOTAL
GAUDELLOUPE	402 119	0	2 689 814	1 100 000	3 789 814
MARTINIQUE	385 551	0	2 578 989	1 400 000	3 978 989
GUYANE	244 118	0	1 632 930	1 200 000	2 832 930
LA RÉUNION	835 103	0	5 586 088	2 400 000	7 986 088
ILE-DE-FRANCE	11 959 807	36 000 000	80 000 347	10 200 000	126 200 347
CENTRE VAL-DE-LOIRE	2 570 548	0	17 194 653	8 600 000	25 794 653
BOURGOGNE- FRANCHE-COMTE	2 819 783	0	18 861 811	11 000 000	29 861 811
NORMANDIE	3 328 364	7 400 000	22 263 760	12 600 000	42 263 760
HAUTS-DE-FRANCE	5 987 883	10 600 000	40 053 549	16 000 000	66 653 549
GRAND-EST	5 552 388	13 100 000	37 140 480	21 900 000	72 140 480
PAYS DE LA LOIRE	3 660 852	8 000 000	24 487 806	13 800 000	46 287 806
BRETAGNE	3 258 707	12 600 000	21 797 818	15 800 000	50 197 818
NOUVELLE- AQUITAINE	5 844 177	8 800 000	39 092 286	17 100 000	64 992 286
OCCITANIE	5 683 878	15 800 000	38 020 030	20 400 000	74 220 030
AUVERGNE- RHONE-ALPES	7 757 595	17 700 000	51 891 330	22 700 000	92 291 330
PROVENCE-ALPES- COTE D'AZUR	4 953 675	19 800 000	33 135 628	9 700 000	62 635 628
CORSE	320 208	0	2 141 903	1 000 000	3 141 903
MAYOTTE	213 897	0	1 430 778	1 700 000	3 130 778
<b>Total</b>	<b>65 778 653</b>	<b>149 800 000</b>	<b>440 000 000</b>	<b>188 600 000</b>	<b>778 400 000</b>

Source : Direction générale des collectivités locales

RÉPARTITION DE LA DSIL 2017 PAR PRIORITÉ THÉMATIQUE

Priorité	Coût total des projets financés (HT)	Montant subvention DSIL attribuée (AE 2017)	Nombre de projets financés	Coût moyen HT des projets financés	Montant moyen de subvention DSIL allouée	Taux moyen de subvention DSIL
Rénovation thermique	341 354 779,62 €	76 212 288,78 €	868	393 265,88 €	87 802,18 €	22,33%
Transition énergétique	89 700 994,67 €	14 784 403,26 €	178	503 938,17 €	83 058,45 €	16,48%
Développement des énergies renouvelables	44 628 110,11 €	3 154 433,27 €	27	1 652 892,97 €	116 830,86 €	7,07%
Mise aux normes et sécurisation des équipements publics	540 565 273,15 €	139 525 354,47 €	1 749	309 071,05 €	79 774,36 €	25,81%
Développement d'infrastructures en faveur de la mobilité	269 750 484,23 €	56 947 026,06 €	307	878 666,07 €	185 495,20 €	21,11%
Développement d'infrastructures en faveur de la construction de logements	91 851 887,15 €	16 262 451,11 €	106	866 527,24 €	153 419,35 €	17,71%
Réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants	581 212 970,04 €	111 875 285,12 €	409	1 421 058,61 €	273 533,70 €	19,25%
Développement du numérique et de la téléphonie mobile	12 391 690,24 €	4 439 347,32 €	142	87 265,42 €	31 263,01 €	35,83%
	1 971 456 189,21 €	423 200 589,39 €	3 786	520 722,71 €	111 780,40 €	21,47%

Source : Direction générale des collectivités locales

RÉPARTITION DE LA DSIL 2018

Nom de la Région	Population INSEE	Montant total DSIL par Région	Part de la Région
ÎLE-DE-FRANCE	12 027 565	84 143 720 €	13,68 %
AUVERGNE-RHONE-ALPES	7 820 966	73 285 675 €	11,92 %
HAUTS-DE-FRANCE	6 006 107	53 439 882 €	8,69 %
NOUVELLE-AQUITAINE	5 879 144	55 182 403 €	8,97 %
OCCITANIE	5 730 753	57 716 224 €	9,38 %
GRAND EST	5 554 694	57 736 195 €	9,39 %
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	4 983 438	42 373 835 €	6,89 %
PAYS DE LA LOIRE	3 690 712	40 141 138 €	6,53 %
NORMANDIE	3 335 645	34 782 655 €	5,66 %
BRETAGNE	3 276 543	38 332 539 €	6,23 %
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	2 820 623	28 504 652 €	4,63 %
CENTRE-VAL DE LOIRE	2 577 435	24 596 426 €	4,00 %
LA RÉUNION	842 767	7 835 280 €	1,27 %
GUADELOUPE	400 186	3 603 050 €	0,59 %
MARTINIQUE	383 911	3 817 033 €	0,62 %
CORSE	324 212	3 355 653 €	0,55 %
GUYANE	252 338	2 962 972 €	0,48 %
MAYOTTE	213 897	3 190 668 €	0,52 %

Source : Direction générale des collectivités locales