



N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

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 2018* (n° 1947),

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
PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX ET DONNÉES CLÉS	5
INTRODUCTION	7
I. LE PROFIL BUDGÉTAIRE DE LA MISSION RCT AU PRISME DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS : UNE MISSION QUI S'ORIENTE AUJOURD'HUI ESSENTIELLEMENT VERS LE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL	9
A. PROGRAMMATION, EXÉCUTION ET GESTION DES CRÉDITS	9
1. La synthèse de la mission : les crédits et la performance	9
a. La stabilité pluriannuelle des crédits ouverts et la hausse des crédits consommés : un décalage structurel et logique	9
b. La démarche de performance : des progrès à parfaire	11
2. L'élargissement du champ de la réserve de précaution en 2018, au-delà de la DGE et de la DGD	15
a. Des gels de crédits et reports de charges en baisse sur la DGE en 2018, une dotation transformée en 2019	15
b. Les DGD, une dépense constitutionnellement obligatoire qui ne concentre plus l'essentiel des gels de crédits	17
c. L'élargissement de la réserve de précaution : une initiative positive	18
B. LA STRUCTURATION CROISSANTE DE LA MISSION RCT AUTOUR DES DOTATIONS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL : LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE NATIONALE	20
1. Le suivi de la DSIL	20
2. Le caractère hybride de la dotation politique de la ville (DPV) : un concours pour les communes urbaines, entre soutien à l'investissement, dépenses de fonctionnement et péréquation	22
a. La DPV est une dotation ciblée vers les communes urbaines en difficulté financière et sociale	22
b. Une dotation d'investissement qui présente pourtant des caractéristiques « hybrides » d'un point de vue budgétaire	24
3. La mission RCT trouve aujourd'hui son sens et sa cohérence dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale : le soutien de l'État à l'investissement local	28

II. LES DOTATIONS PAR PRÉLEVEMENTS SUR RECETTES AU PROFIT DES COMMUNES : UNE SOLIDARITÉ FINANCIÈRE À ÉVALUER, UNE SIMPLIFICATION À ENVISAGER	32
A. LES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION VERTICALE : UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE.....	32
1. Les dotations de péréquation verticale : DSU, DSR et DNP.....	32
2. Une évaluation difficile mais nécessaire de la DGF.....	35
B. LES VARIABLES D'AJUSTEMENT : UN MÉCANISME NÉCESSAIRE MAIS AMBIGU.....	41
C. LA SIMPLIFICATION DE LA DGF DES COMMUNES : UNE ÉVOLUTION QUI NE POURRA SANS DOUTE QU'ÊTRE PROGRESSIVE ET DEVRA S'ARTICULER AVEC LA REFORTE DE LA FISCALITÉ LOCALE	44
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	47
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	49
SOURCES UTILISÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	51

PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX ET DONNÉES CLÉS

Les rapporteurs observent que le perfectionnement de la programmation des crédits de paiement sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) se poursuit en 2018, conformément à leurs recommandations de l'année dernière.

Ils se réjouissent de la transformation de la dotation globale d'équipement (DGE) en dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), intervenue en loi de finances pour 2019, qu'ils avaient préconisée.

Ils notent que la réserve de précaution a été élargie de manière satisfaisante sur l'ensemble de la mission, et n'est plus concentrée sur les seules dotations constitutionnellement ou légalement dues.

Ils saluent les initiatives récentes des services ministériels prises pour renforcer largement la transparence sur la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Ils considèrent qu'il serait opportun d'élargir les indicateurs existants sur la mission *RCT*, pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la DSIL, à l'ensemble des dotations de soutien à l'investissement.

Ils appellent en outre à l'élaboration d'indicateurs plus sophistiqués, notamment en ce qui concerne les économies de fonctionnement qui résultent d'un investissement.

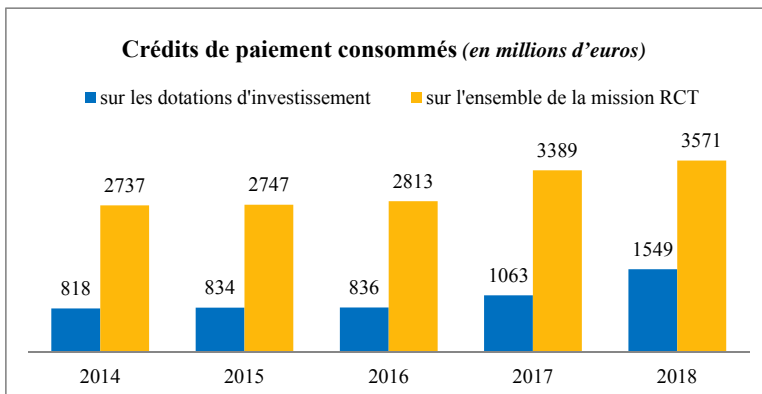
Ils estiment qu'il serait souhaitable de davantage encadrer les dépenses de fonctionnement qui peuvent être financées par les subventions au titre de la dotation politique de la ville (DPV).

Ils recommandent de rattacher le Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT) à la mission *RCT*.

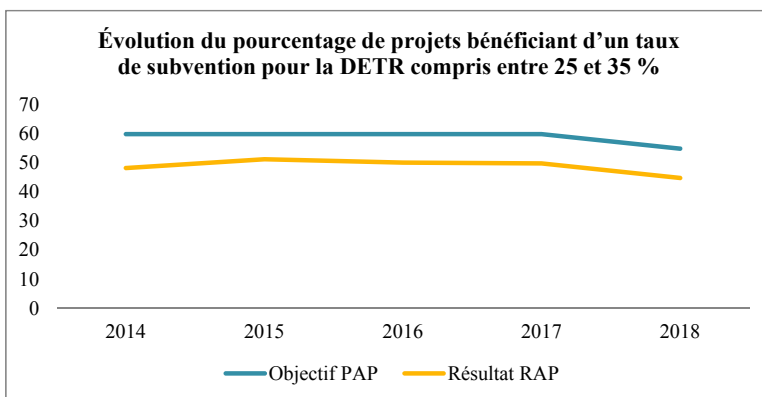
Ils considèrent comme une nécessité l'élaboration d'indicateurs fins de la péréquation verticale par la DGF, notamment en observant la réduction des écarts de richesse qui en résulte.

Ils appellent à simplifier et moderniser la DGF, par exemple en affinant l'articulation entre la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), en recentrant la DSR et en insérant progressivement la dotation nationale de péréquation (DNP) dans la DSU et la DSR.

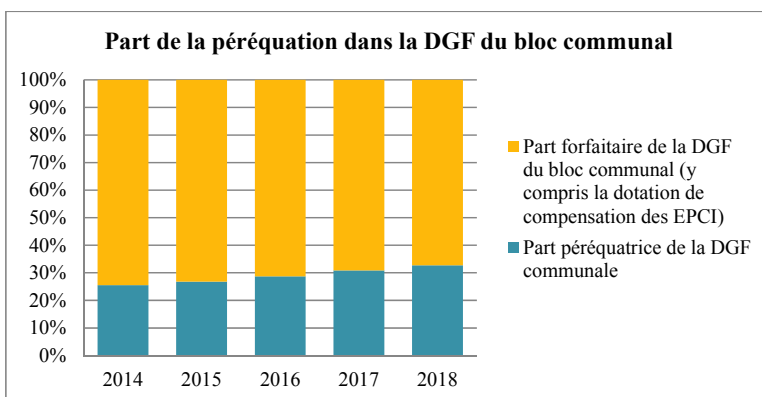
DONNÉES CLEFS



Source : commission des finances à partir des RAP et NEB 2014-2018.



Source : commission des finances à partir des RAP 2014-2018.



Source : commission des finances à partir des RAP 2017 et 2018.

INTRODUCTION

En 2018, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) n'ont représenté que 3,4 % des flux financiers de l'État vers les collectivités territoriales.

Les rapporteurs estiment que le véritable agrégat budgétaire pertinent à considérer pour évaluer l'effort financier de l'État en faveur du secteur public local est celui des concours financiers de l'État. C'est pour cette raison qu'ils ont souhaité, pour ce second exercice annuel d'évaluation budgétaire, ne pas limiter leur analyse au cadre restreint de la mission *RCT*, mais l'inscrire dans le champ des concours financiers de l'État. Ceux-ci comprennent, en plus des crédits de la mission *RCT*, plusieurs prélèvements sur recettes, notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF).

L'enveloppe des concours financiers de l'État est globale et « normée », dans le sens où elle est soumise à un plafond, fixé à l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Cette disposition assure la prévisibilité et la stabilité des concours financiers aux collectivités, en même temps qu'elle conduit ces dernières à contribuer au respect des engagements européens de la France.

Le plafond prévu en loi de programmation complète l'arrêt en 2018 de la *contribution au redressement des finances publiques* – c'est-à-dire la réduction de la DGF des communes –, mise en œuvre entre 2014 et 2017. Ainsi, après avoir baissé de 9,97 milliards d'euros sur cette période, les concours financiers ont augmenté de 1 milliard d'euros en 2018. Plus précisément, cette progression s'explique en 2018, d'une part, par la hausse de 0,3 milliard d'euros des crédits de la mission *RCT* et, d'autre part, par la baisse des prélèvements sur recettes (3,5 milliards d'euros) liée au remplacement de la DGF des régions par une fraction de TVA (4,2 milliards d'euros).

Au total, la loi de programmation prévoyait que le montant des concours financiers s'élève à 48,11 milliards d'euros pour 2018. L'exécution constatée globale des concours financiers s'établit à 48,099 milliards d'euros. L'exécution de la loi de finances pour l'année 2018 s'est donc pleinement inscrite dans la trajectoire tracée par la loi de programmation. Ce résultat est en outre garanti par un mécanisme particulier : la hausse de l'un des concours, que ce soit les crédits de la mission *RCT* ou la DGF, est compensée, ou « gagée », par la baisse corrélative et équivalente d'autres concours, que l'on désigne comme les *variables d'ajustement*.

L'État poursuit trois objectifs à travers ses concours financiers aux collectivités : la compensation des charges transférées dans le cadre de la décentralisation ou des pertes de produit fiscal induites par les réformes des impôts locaux, le soutien à l'investissement local et le renforcement de la péréquation.

C'est ce troisième objectif qui sous-tend le thème d'évaluation choisi par les rapporteurs pour l'année 2018 : *la solidarité financière dans les dotations de l'État au bloc communal*. Cette question doit conduire à évaluer spécifiquement, au sein de la mission *RCT*, l'exécution de la dotation politique de la ville (DPV), qui est à l'intersection du soutien à l'investissement et de la péréquation. Mais elle doit également porter sur l'exécution de dotations de péréquation, extérieures à la mission mais incluses dans la DGF : dotation de solidarité rurale (DSR), dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et dotation nationale de péréquation (DNP).

L'exécution budgétaire de ces composantes de la DGF offre moins de prise à un strict travail d'évaluation que celle des seules dotations de la mission *RCT*. En effet, dès lors que la DGF n'est pas constituée de crédits budgétaires mais est un prélèvement sur recettes, les sommes versées sont libres d'emploi pour les collectivités et ne font pas l'objet d'une gestion par les ordonnateurs de l'État. Mais ce regard transversal apparaît nécessaire pour engager une évaluation cohérente de la solidarité financière dans le financement par l'État du bloc communal.

L'exécution en 2018 de la mission *RCT* et de la DGF communale peut ainsi constituer le fondement d'une réflexion parlementaire sur l'architecture juridique et budgétaire des concours financiers de l'État aux communes, sur leur complexité et, surtout, sur leur justesse.

I. LE PROFIL BUDGÉTAIRE DE LA MISSION RCT AU PRISME DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS : UNE MISSION QUI S'ORIENTE AUJOURD'HUI ESSENTIELLEMENT VERS LE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL

A. PROGRAMMATION, EXÉCUTION ET GESTION DES CRÉDITS

1. La synthèse de la mission : les crédits et la performance

a. La stabilité pluriannuelle des crédits ouverts et la hausse des crédits consommés : un décalage structurel et logique

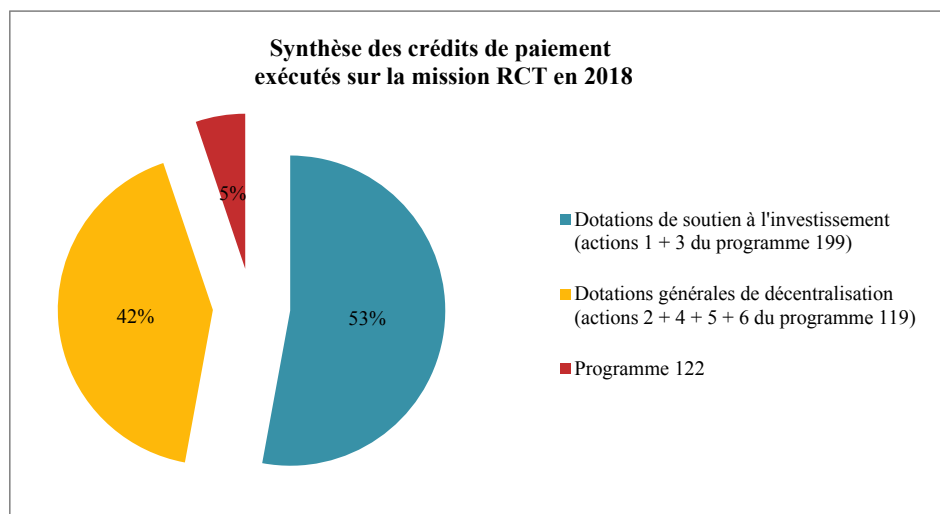
En premier lieu, il convient de présenter l'exécution générale des crédits de la mission RCT.

• **Le programme 119** *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* porte l'essentiel des dotations de la mission. Il soutient l'investissement local. Il compense également les charges liées à la décentralisation. Il concentre plus de 95 % des crédits de la mission.

En loi de finances pour 2018, 3,607 milliards d'autorisations d'engagement (AE) et 3,412 milliards de crédits de paiement (CP) ont été ouverts. À l'issue de l'exercice, 3,495 milliards d'AE ont été engagés et 3,304 milliards de CP ont été consommés.

Comme le précise le rapport annuel de performances, les **actions n^{os} 2, 4, 5 et 6** du programme portent des dotations établies pour la compensation des compétences transférées, notamment *via* les différentes composantes de la DGD.

Les **actions n^o 1 et 3** retracent les dotations de soutien à l'investissement.



Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performances.

L'action n° 1, *Soutien aux projets des communes et groupements de communes*, est notable. Elle retrace les crédits de la dotation politique de la ville (DPV), de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Ces trois dotations ont en commun de constituer le vecteur budgétaire du soutien de l'État à l'investissement communal au sein de la mission *RCT*.

L'action n° 3 retrace notamment les crédits de la dotation globale d'équipement des départements (DGE).

• **Le programme 122** *Concours spécifiques et administration* concerne principalement des dotations pour les Outre-Mer ou pour aider des collectivités à faire face à des circonstances exceptionnelles.

En lois de finances pour 2018, 184 millions d'AE et 249 millions de CP ont été ouverts. À l'issue de l'exercice, 190 millions d'AE ont été engagés et 267 millions de CP ont été consommés.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

Programme Crédits	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
119 – Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements		
Prévision	3 729 816 686	3 531 188 256
<i>Crédits de LFI (hors FDC et ADP)</i>	<i>3 607 912 667</i>	<i>3 412 359 830</i>
<i>Ouvertures / annulations prévues (y.c. FDC et ADP)</i>	<i>121 904 019</i>	<i>118 828 426</i>
Exécution	3 495 818 065	3 304 833 373
122 – Concours spécifiques et administration		
Prévision	300 337 129	297 894 680
<i>Crédits de LFI (hors FDC et ADP)</i>	<i>184 671 872</i>	<i>249 391 164</i>
<i>Ouvertures / annulations prévues (y.c. FDC et ADP)</i>	<i>115 665 257</i>	<i>48 503 516</i>
Exécution	190 832 820	267 025 265
Total Prévision	4 030 153 815	3 829 082 936
Total Exécution	3 686 650 885	3 571 858 638

Source : rapport annuel de performances.

Une évolution notable et remarquable de l'année 2018 est la hausse de la consommation des CP par rapport à l'année précédente, de 5,39 %, alors que la programmation initiale n'a progressé que de 1 %. Elle s'explique par la montée en puissance des dotations d'investissement durant les années précédentes et des engagements croissants d'AE correspondantes. En effet, ces dotations font l'objet d'une consommation différenciée en AE et CP, et des AE sont parfois non couvertes par des CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EXÉCUTÉS DE LA MISSION ENTRE 2014 ET 2018

	2014	2015	2016	2017	2018	2015/ 2014	2016/ 2015	2017/ 2016	2018/ 2017
AE	2 777,9	3 005,2	3 726,6	4 372,7	3 772,2	8,3 %	24 %	17,3 %	- 13,64 %
CP	2 720,6	2 738,0	2 747,6	3 389,0	3 571,8	0,4 %	2,4 %	20,4 %	5,39 %

Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission RCT pour 2018.

Cette observation ne révèle pas pour l'heure selon les rapporteurs un profond problème de soutenabilité budgétaire de la mission, notamment du programme 119. Cette consommation différenciée en AE et CP est en effet structurelle. Ces dotations financent des subventions attribuées au niveau déconcentré au regard des projets proposés par les collectivités. 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. En outre, un délai incompressible de réalisation des projets est inévitable. Ceux-ci nécessitent la mise en œuvre d'une ingénierie locale d'ampleur variable et des délais de travaux différents selon les projets. Il est donc logique d'obtenir une programmation budgétaire différente en AE et en CP sur ce type de concours financiers.

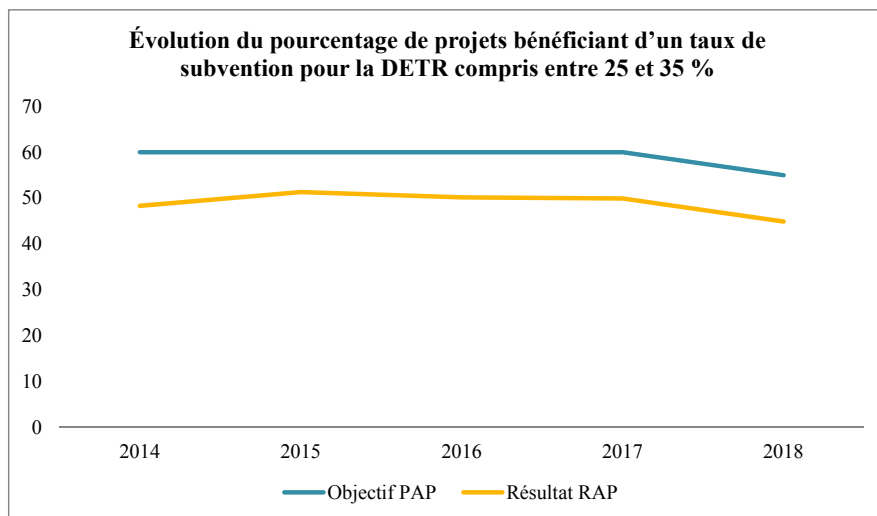
Les rapporteurs notent cependant que le total des restes à payer au titre de tous les exercices précédents pour l'ensemble de la mission RCT s'élève à **3,7 milliards d'euros**, soit une année complète de CP des deux programmes. **La Cour estime ainsi que « l'ampleur des engagements non couverts par des crédits de paiement, qui s'explique par l'augmentation dans les dernières années, du soutien à l'investissement sous la forme d'appels à projets, nécessite une attention toute particulière pour assurer la soutenabilité budgétaire de la mission ».**

b. La démarche de performance : des progrès à parfaire

Selon le responsable du programme, les crédits des dotations de soutien à l'investissement répondent « à une logique de projet et d'effet de levier ». « C'est alors la capacité de l'État à soutenir durablement les projets des collectivités territoriales, en évitant la dispersion des moyens, que cherchent à mettre en évidence les indicateurs retenus. »

• **L'indicateur 1.1 mesure le pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention pour la DETR compris entre 25 % et 35 %.** Comme le précise le rapport annuel de performances, « *cette fourchette correspond au souhait de l'État de s'assurer d'un niveau de soutien pertinent, évitant la dispersion comme la concentration excessive* ». En 2018, le résultat obtenu est en diminution (44,89 % des projets contre 49,92 % en 2017 et 50,17 % en 2016), et assez en deçà de la cible fixée à 55 % dans le projet annuel de performance pour 2018. Selon le rapport annuel de performances, cette baisse s'explique par « *la volonté des préfets de département de concentrer leur soutien sur un nombre plus réduit de projet tout en subventionnant des projets de moins grande ampleur que ceux qui font l'objet du soutien de la DSIL, attribuée par les préfets de région* ».

Si cette **tendance baissière**, qui n'est pas préoccupante dès lors que le résultat obtenu se maintient malgré tout à un niveau assez élevé, se poursuit, **il pourrait être opportun d'évaluer plus précisément la DETR**, par exemple pour comprendre si la cible prévue par l'indicateur n'est plus adaptée à l'articulation entre DETR et DSIL et si son « effet levier » dans l'investissement local s'affaiblit. Il pourrait être aussi souhaitable d'examiner les orientations fixées par les commissions d'élus locaux en matière de taux de subvention et d'opérations prioritaires, notamment.



Source : commission des finances à partir des RAP 2014-2018.

Proposition :

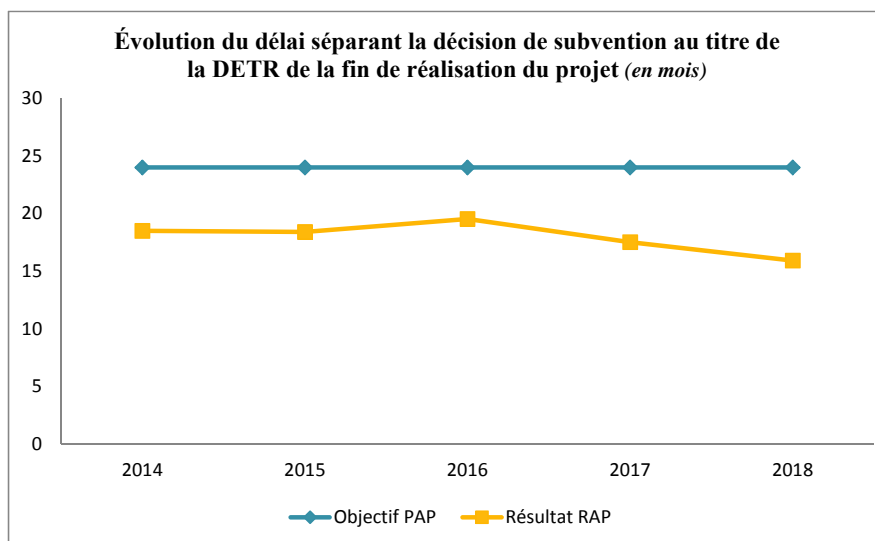
Les rapporteurs considèrent qu'il serait opportun d'élargir cet indicateur avec une **présentation claire de l'effet levier de la subvention** ⁽¹⁾.

Il est important de pouvoir évaluer l'effet multiplicateur de ces subventions sur les territoires.

• **L'indicateur 1.2** mesure le délai séparant la décision de subvention au titre de la DETR de la fin de réalisation du projet.

Au contraire du premier, cet indicateur révèle un résultat très satisfaisant, puisque le délai est en baisse constante (seulement 15,92 mois en 2018, contre 17,52 en 2017, pour une cible fixée à 24 mois), ce qui témoigne de la capacité des services des préfectures de sélectionner les projets d'investissement matures. **Les subventions de la DETR ont donc un effet concret et rapide dans les territoires.**

⇒ Par ailleurs, ces dernières années, les services déconcentrés privilégient les projets matures, ce qui aboutit à réduire le délai de couverture par des CP des AE engagées pour les travaux.



Source : commission des finances à partir des RAP 2014-2018.

(1) Exemple : X euros de subvention suscitent Y euros d'investissement. Cette présentation serait prévue pour les quatre dotations d'investissement.

Proposition :

Les rapporteurs estiment qu'il **serait opportun d'élargir ces deux indicateurs aux autres dotations de soutien à l'investissement** qui fonctionnent sur une logique d'appel à projet : DPV, DSIL et DSID.

*

Cependant, même si ces indicateurs révèlent des informations utiles quant à la **gestion administrative des dotations**, ils ne permettent pas d'évaluer la **performance socio-économique des investissements** ainsi financés.

Lors du printemps de l'évaluation de l'année dernière, les rapporteurs avaient souhaité « *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* ».

Pour l'année 2019, un indicateur a été ajouté, relatif au *pourcentage de projets financés par la DETR et la DSIL concourant à la transition écologique*. La cible pour 2019 a été établie à 35 %. Cet apport enrichira donc la démarche de performance pour 2019 et constitue un premier pas vers une analyse moins administrative.

Il apparaît néanmoins que la restructuration croissante de la mission *RCT* autour des dotations de soutien à l'investissement local appelle l'élaboration de véritables indicateurs de performance ou, à tout le moins, une réflexion sur les outils qui permettraient une **évaluation en profondeur de cette politique publique de l'État essentielle pour les collectivités territoriales**.

*

Ensuite, les rapporteurs soulèvent une question de principe qui se pose en matière de soutien à l'investissement. Les indicateurs n'intègrent pas les éventuelles **économies de fonctionnement liées à un projet d'investissement**. Cette considération n'intervient pas non plus dans la sélection des projets au moment d'attribuer les subventions au titre des dotations.

● **Faut-il alors soutenir les collectivités qui ont déjà réalisé de fortes économies de fonctionnement** et ainsi subventionner davantage leur gestion budgétaire vertueuse et leurs choix judicieux d'investissements qui entraînent des économies, par exemple d'énergie ⁽¹⁾ ? C'est la logique d'efficacité et de maîtrise des dépenses publiques dans laquelle s'inscrit la loi de programmation 2018-2022, qui prévoit une majoration du taux de subvention pour la DSIL, à la décision du préfet, pour les collectivités qui ont respecté les objectifs des contrats de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement ⁽²⁾. Le législateur a toutefois refusé

(1) *La DSIL finance ainsi notamment la rénovation thermique, la transition énergétique, le développement des énergies renouvelables, la mise aux normes des équipements publics et le développement d'infrastructures en faveur de la mobilité.*

(2) *Article 29 de la loi de programmation.*

d'étendre cette disposition pour la nouvelle dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) lors de l'examen de la loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾.

• Il est aussi possible d'estimer au contraire qu'il convient d'orienter les subventions d'abord pour les collectivités qui souffrent d'un retard d'investissement, ceci afin qu'elles puissent réaliser des économies de fonctionnement. Cette logique permettrait probablement de soutenir des collectivités défavorisées. Toutefois, celles-ci sont déjà distinguées dans l'attribution de la DPV, qui est notamment répartie en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, de la DETR, qui prend en compte le potentiel fiscal et le potentiel financier ⁽²⁾, et de la nouvelle DSID qui, pour 23 % des crédits, sera répartie en fonction de l'insuffisance du potentiel fiscal des départements. En outre, il serait à craindre que des subventions soient drainées vers des collectivités dont la gestion budgétaire est moins efficiente.

Proposition :

Pour que cette orientation politique puisse être clarifiée à l'avenir, il est donc utile de réfléchir à **l'intégration des économies de fonctionnement qui résultent d'un investissement** dans l'élaboration des futurs indicateurs et dans les critères de répartition des projets.

2. L'élargissement du champ de la réserve de précaution en 2018, au-delà de la DGE et de la DGD

a. Des gels de crédits et reports de charges en baisse sur la DGE en 2018, une dotation transformée en 2019

L'action n° 3, *Soutien aux projets des départements et des régions*, porte notamment les crédits de la dotation globale d'équipement des départements (DGE).

Cette dotation finance les dépenses d'aménagement foncier et d'équipement rural des départements.

En 2017, les rapporteurs avaient remarqué des gels de crédits importants sur la DGE. La mise en réserve, ou « gel de crédits », est prévue par loi organique relative aux lois de finances (LOLF). C'est un instrument budgétaire de pilotage des crédits.

(1) Par l'adoption en première lecture, après un avis de sagesse des rapporteurs spéciaux et du Gouvernement, des amendements identiques n°s 708, 781, 999, 1159, 1160, 1237 et 1300.

(2) Le **potentiel fiscal** correspond à l'application des taux moyens nationaux des impôts locaux aux bases d'imposition locales (voir infra). Le **potentiel financier** correspond à la somme du potentiel fiscal et à la part forfaitaire de la DGF, et tient donc compte de la richesse tirée par les collectivités de cette dotation versée de manière récurrente et qui leur permet d'équilibrer leur budget. Ces indicateurs permettent d'évaluer les écarts de richesse entre collectivités. On peut également évoquer l'**effort fiscal** : le rapport entre le produit fiscal effectif et le potentiel fiscal, qui mesure la pression fiscale locale.

Le Premier ministre ayant souhaité en 2017 exclure les dotations de soutien à l'investissement de la réserve de précaution, ce sont la DGE et les DGD (voir ci-dessous) qui en avaient supporté l'essentiel.

La DGE étant légalement due sur présentation des factures éligibles, des dégels tardifs avaient alors entraîné des reports de charge en 2017, sur l'année 2018. La Cour des comptes affirmait en 2017 que « *ce report de charge structurel et conjoncturel sera reproduit en 2018* ». Certains restes à charge dus au titre du quatrième trimestre 2018 devront en effet être apurés en 2019.

Dans leur rapport du printemps de l'évaluation de l'année dernière, les rapporteurs spéciaux avaient estimé que « *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.* » La Cour des comptes avait formulé une recommandation semblable.

L'article 269 de la loi de finances pour 2019 a justement réalisé une telle transformation de la DGE en dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) sur le modèle de la DETR et de la DSIL.

Les rapporteurs, dans leur rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2019, avaient considéré que « *la réforme de la DGE doit permettre d'éviter ces reports de charge et la budgétisation [en 2019] en AE de 84 millions d'euros soldera ces reports* ».

Il sera donc tout particulièrement utile d'évaluer la première exécution de la DSID, sur l'exercice 2019, lors du **printemps de l'évaluation de 2020**.

Les rapporteurs observent ainsi que l'articulation de l'automne budgétaire, consacré au projet de loi de finances de l'année, et du printemps de l'évaluation de la commission des finances, lors de l'examen du projet de loi de règlement, permet de suivre précisément la mise en œuvre de leurs recommandations dans une perspective pluriannuelle.

b. Les DGD, une dépense constitutionnellement obligatoire qui ne concentre plus l'essentiel des gels de crédits

Les actions n^{os} 2, 4 et 5 regroupent les dotations générales de décentralisation (DGD) versées, respectivement, au bloc communal, aux départements et aux régions. L'action n° 6 retrace les crédits de la DGD « *concours particuliers* » versée à plusieurs niveaux de collectivités.

Ces DGD ont pour caractère commun de compenser pour les collectivités des transferts de compétences ou des réformes de la fiscalité locale et, en conséquence, d'être constitutionnellement dues dans leur montant.

Comme rappelé l'année dernière, il convient de noter que les DGD sont résiduelles dans le sens où la réforme des concours financiers de l'État de 2004 a opéré le transfert de 95 % des crédits de la DGD des départements et de celle des régions vers la DGF ⁽¹⁾.

La Cour des comptes avait observé en 2016 et 2017 que le gel portait notamment sur les DGD.

S'il est habituel que les crédits gelés portent sur des dépenses obligatoires ou inéluctables dans toutes les missions budgétaires, ce qui conduit à les dégeler en cours d'année, les rapporteurs avaient également relevé des gels et dégels tardifs sur la DGD en 2017, alors même que ces dotations sont constitutionnellement dues :

« 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. »

Pour ce qui concerne l'exécution budgétaire en 2018, ils notent que la DGD supporte toujours des gels de crédits. Or, la réserve de précaution a pour objet de permettre aux gestionnaires de faire face à des dépenses imprévues. Elle n'est pas censée retarder l'exécution de dépenses obligatoires ou inéluctables.

(1) Une fraction de TVA ayant, depuis 2017, remplacé la DGF des régions.

c. L'élargissement de la réserve de précaution : une initiative positive

Deux observations nuancent le constat selon lequel la DGD supporte toujours l'essentiel des gels de crédit.

– en premier lieu, par rapport à 2017, le taux de gel a été abaissé de 8 à 3 % par la loi de finances pour 2018. **En conséquence, sur l'ensemble de la mission, les montants de gel sont en nette baisse par rapport à 2017** : 102,2 millions d'euros en AE et 101,5 millions en CP, contre 321,4 millions en AE et 254,5 millions en CP en 2017 ;

– en second lieu, alors que l'arbitrage du Premier ministre évoqué ci-dessus avait exclu pour 2017 le gel de crédits des dotations de soutien à l'investissement pour le concentrer sur les DGD, la Cour des comptes remarque que la réserve de précaution a connu, sur le programme 119, une « *évolution importante en 2018 puisqu'elle n'est plus concentrée sur la DGD mais est répartie de manière homothétique entre les deux budgets opérationnels (BOP) du programme* ».

Le programme 119 est en effet ventilé en deux BOP au niveau de la gestion opérationnelle des crédits par l'administration centrale et déconcentrée ; l'un regroupant les crédits des dotations d'investissement (BOP 1), l'autre ceux des DGD (BOP 2).



Source : Direction du budget, cartographie 2018 des programmes du ministère de l'intérieur.

La réserve de précaution a été répartie entre les deux BOP de manière proportionnelle au poids de chacun dans le programme ⁽¹⁾.

Le gel des crédits, inévitable en gestion, a ainsi pu être élargi à la DETR, à la DSIL, à la DPV et à la DGE. S'il importe de ne pas affaiblir le soutien à l'investissement local, cet élargissement du gel est plus conforme à la raison d'être de la réserve de précaution, qui a pour objet de retarder et de réduire des dépenses discrétionnaires, mais pas de retarder jusqu'à la fin de l'exercice des dépenses obligatoires.

(1) Hors crédits fléchés vers le Grand plan d'investissement.

• **Les rapporteurs observent donc que leur recommandation de l'année dernière quant au périmètre de la réserve de précaution est relativement satisfaite.**

Comme l'a rappelé le ministre chargé des collectivités territoriales, Sébastien Lecornu, en commission d'évaluation des politiques publiques, la répartition du gel en proportion du poids des BOP constitue une **solution de compromis**. En effet, s'il n'était pas souhaitable de concentrer le gel sur les dotations constitutionnellement ou légalement dues comme en 2017, il n'apparaît pas plus opportun d'exonérer entièrement ces dernières de gel : « *Si ce raisonnement avait été suivi pour 2019, la DETR, la DSIL, la DPV ou encore la nouvelle DSID auraient été gelées à hauteur de 6 % et non de 3 %.* ». Le ministre a en outre précisé que cet arbitrage de 2018 « *a été confirmé en 2019* ».

RÉSERVES DE PRÉCAUTION INITIALE (GELS) EN 2017 ET 2018 ⁽¹⁾ :

(en millions d'euros)

Programme 119	Dotations	2017		2018	
		AE	CP	AE	CP
BOP 1	DETR	-	-	29	24,7
	DSIL	-	-	17	13,8
	DPV	-	-	4,2	3,1
	DGE	32,2	34,2	5,9	6,4
BOP 2	DGD	287,9	204,9	46,2	46

Source : commission des finances d'après les notes d'exécution budgétaire 2017 et 2018 de la Cour des comptes.

On constate les effets combinés de la baisse du taux de gel et de la dilution de la réserve de précaution sur davantage de dotations.

D'importants dégels partiels ont été accordés en AE sur toutes ces dotations : 67,1 millions ont ainsi été dégelés, sur la DGE, la DPV, la DSIL et la DGD.

Aucun dégel n'ayant été accordé en CP, il a toutefois été nécessaire d'opérer un mouvement de fongibilité de crédits interne au programme, en mobilisant notamment des CP ouverts pour la DSIL (- 52 millions d'euros), afin de pouvoir finalement verser la DGD ⁽²⁾ dans son intégralité.

(1) Il s'agit d'une comparaison du gel initial entre les années 2017 et 2018, sans prendre en compte les surgels et dégels éventuels.

(2) Plus précisément, la DGD communale « services communaux d'hygiène et de santé » (SCHS).

B. LA STRUCTURATION CROISSANTE DE LA MISSION RCT AUTOUR DES DOTATIONS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL : LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE NATIONALE

1. Le suivi de la DSIL

La DSIL fait l'objet d'une attention particulière et suivie des rapporteurs spéciaux. En effet, c'est une dotation récente : créée en 2016, elle a été renouvelée en 2017 avant d'être pérennisée en 2018. Sa programmation budgétaire et son régime juridique ont été progressivement affinés. Aujourd'hui, elle apparaît comme une dotation essentielle au sein de la mission RCT.

● **Elle a pour caractéristique particulière d'alimenter en subventions des projets structurants pour les territoires**, ce qui justifie un pilotage régional. C'est un outil de mise en œuvre des politiques nationales et régionales. En première lecture du projet de loi de finances pour 2019, l'Assemblée nationale avait en effet maintenu la compétence du préfet de région. La fragmentation de la DSIL en enveloppes départementales risquait de heurter la logique de cette dotation : le niveau régional lui confère une souplesse très appréciable qui permet de réorienter très rapidement des montants importants de subventions vers les projets locaux qui s'inscrivent dans les priorités politiques du Gouvernement.

● **Par exemple, le dédoublement des classes** a pu être très rapidement mis en œuvre et financé grâce notamment à la DSIL, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. À titre d'exemple, dans le département du Val-d'Oise, 444 380 euros de subvention ont été versés au titre de la DSIL pour le dédoublement des classes en REP et REP+ (sur un total de 7,5 millions d'euros pour le département).

● Pour l'année 2019, la DSIL sera encore modernisée : en nouvelle lecture sur le projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a, à l'initiative du rapporteur général, en coopération avec les rapporteurs spéciaux, prévu davantage de transparence démocratique pour la DSIL. Ainsi, le préfet de département présentera à la commission d'élus locaux compétente pour la DETR les orientations retenues par le préfet de région pour la DSIL, puis un bilan de cette dotation pour chaque exercice ⁽¹⁾.

Pour 2018, la DSIL avait été dotée de 615 millions d'AE et de 456,3 millions d'euros en CP. À la fin de l'exercice, 621,8 millions d'AE et 389,5 millions de CP ont été consommés.

On constate donc la persistance d'un écart notable entre les CP ouverts et consommés. Lors du printemps de l'évaluation de l'année précédente, les rapporteurs avaient déjà relevé la faible consommation des CP et des annulations importantes de CP sur la DSIL (138 millions d'euros de CP avaient été annulés sur cette dotation en 2017).

(1) Sous-amendement n° 1351 de M. Joël Giraud à l'amendement n° 1014 de la commission des finances.

Alors que des craintes avaient été formulées par certains parlementaires quant à une rétention des crédits par les préfetures, ils avaient conclu à la suite de leurs travaux que cette surbudgétisation découlait essentiellement du caractère encore perfectible de l'échéancier de consommation des crédits d'une dotation jeune. Cet échéancier avait été fondé sur la DETR, qui finance des projets plus courts, avec des CP consommés plus tôt.

En revanche, avec la maturation de la dotation, et comme les rapporteurs l'avaient souligné pendant l'examen du projet de loi de finances pour 2019, il est logique que les CP ouverts et consommés soient en hausse progressive, pour apurer progressivement les restes à payer au titre des AE engagées dans les premières années.

**PROGRAMMATION, GESTION ET CONSOMMATION DES CRÉDITS SUR LA DSIL :
COMPARAISON ENTRE 2017 ET 2018**

(en millions d'euros)

	2017		2018	
	AE	CP	AE	CP
Crédits ouverts en LFI	570	322,6	615	456,3
Crédits consommés	536	159,9	621,8	389,5
Annulations	20	138	-	-
Fongibilité vers d'autres dotations	-	-	-	52,2

Sources : RAP et Cour des comptes.

On voit cependant que si l'écart s'est réduit en 2018, alors même que la programmation de CP est largement en hausse, il n'est pas entièrement résorbé : 52,2 millions d'euros de CP programmés sur la DSIL ont finalement alimenté en fin de gestion la DGD, la DETR et la DPV.

L'effort d'ajustement engagé sur l'anticipation des besoins en crédits de paiements pour la DSIL doit donc se poursuivre. Par comparaison, les niveaux d'exécution de la DETR et de la DPV sont proches de 100 % en AE et en CP. Il sera donc significatif d'évaluer à nouveau ce sujet en 2019. D'après les informations fournies aux rapporteurs sur ce point, le système de remontée d'information sur la DSIL vers l'administration centrale devrait être amélioré et plus fiable et précis en 2019 qu'en 2018, avec une distinction non plus seulement par préfecture mais également par projet.

Quant aux subventions octroyées, la DSIL a permis de financer 4 821 projets en 2018, contre 3 786 en 2017. Ces projets sont, comme ce fut évoqué ci-dessus, « structurants » : le montant moyen de subvention s'établit à 128 000 euros, contre environ 45 000 euros pour la DETR.

En 2018, la DSIL a notamment financé la première génération des contrats de ruralité ⁽¹⁾ (38 % des projets, pour 193,8 millions d'AE). L'extinction de la période de signature de ces contrats justifie d'ailleurs la baisse des AE ouvertes en loi de finances pour 2019 (570 millions contre 615 millions en 2018).

Les rapporteurs sont vigilants sur la suite qui sera donnée aux contrats de ruralité : il pourrait s'agir d'une prochaine génération de contrats de ruralité, qui couvrirait la période 2021-2027, voire de contrats territoriaux uniques.

Proposition :

S'agissant globalement de la DSIL, qui est maintenant exécutée depuis quatre années, les rapporteurs estiment qu'il serait utile d'établir un tableau de bilan des politiques publiques nationales et des projets financés par thématique depuis son instauration en 2016.

2. Le caractère hybride de la dotation politique de la ville (DPV) : un concours pour les communes urbaines, entre soutien à l'investissement, dépenses de fonctionnement et péréquation

a. La DPV est une dotation ciblée vers les communes urbaines en difficulté financière et sociale

La DPV a été créée en 2015 pour renforcer le soutien aux communes de métropole et d'outre-mer particulièrement défavorisées et présentant des dysfonctionnements urbains.

• Pour avoir été éligible à la DPV en 2018, trois exigences générales et une propre aux communes de plus de 10 000 habitants, fixées par la loi ⁽²⁾, doivent être satisfaites :

– la commune doit avoir été éligible à la DSU l'année précédente (après la loi de finances pour 2019, il suffira qu'elle l'ait été une fois au cours des trois dernières années) ;

– s'agissant des communes de plus de 10 000 habitants, elle doit avoir été classée l'année précédente parmi les deux cent cinquante premières éligibles à la DSU (après la loi de finances pour 2019, il suffira qu'elle l'ait été au moins une fois) ;

(1) Pour mémoire, les contrats de ruralité, comme les contrats de ville en milieu urbain, coordonnent les moyens financiers publics engagés sur un territoire et prévoient l'ensemble des actions et projets à conduire en matière d'accessibilité aux services et aux soins, de développement local, de redynamisation des bourgs-centres, de mobilité, de transition écologique ou encore de cohésion sociale. Ils sont conclus entre l'État via le préfet de département, d'une part, et les présidents de pôle d'équilibre territorial et rural ou d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), d'autre part, pour une durée de six ans.

(2) Article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales

– la commune doit comporter une proportion de population située dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) égale ou supérieure à 19 % de la population « DGF » totale de la commune, telle qu'arrêtée en 2016 ;

– elle doit faire l'objet sur son territoire d'une convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ou être citée dans la liste des quartiers prioritaires qui présentent les dysfonctionnements les plus importants. La loi de finances pour 2019 prévoit qu'à compter de cette année, la liste sera actualisée pour être élargie aux quartiers d'intérêt régional ⁽¹⁾.

Sur ce sujet, les auditions menées par vos rapporteurs ont permis de mettre en lumière le risque pour certaines communes de se trouver inéligibles à la DPV. En effet, certaines des **conventions signées avec l'ANRU** doivent arriver à leur échéance, alors que la situation socio-économique des communes concernées justifie par ailleurs leur éligibilité à la DPV ⁽²⁾. **Les rapporteurs souhaitent donc une vigilance du Gouvernement sur ce point, qui pourrait justifier une initiative en loi de finances.**

● Parmi les communes éligibles, la DPV est répartie en enveloppes départementales, en deux parts :

– la première part (75 % des crédits) est répartie entre les premières communes classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges qui prend en compte le potentiel financier par habitant, le revenu par habitant et la proportion de bénéficiaires d'aides au logement dans le nombre total des logements de la commune ;

– la seconde part (25 % des crédits) est répartie entre les communes constituant la première moitié des communes éligibles à la première part, afin d'assurer un soutien renforcé aux communes connaissant les difficultés les plus importantes.

La procédure de répartition a pu être précisée à vos rapporteurs lors des auditions : après le calcul des enveloppes départementales, celles-ci sont notifiées par circulaire ministérielle. Une convention de subvention est conclue pour chaque opération. Le délai d'engagement des crédits dépend du temps nécessaire pour que les projets soient présentés par les communes ou EPCI aux préfetures et choisis par ces dernières.

(1) Comme le développent les rapporteurs dans leur rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, « Ces assouplissements cumulés auront mécaniquement pour effet d'étendre la liste annuelle des communes éligibles » en 2019. L'un des objectifs était notamment « d'éviter les variations brutales d'éligibilité à la DPV d'une année sur l'autre en fonction de l'évolution du rang de classement à la DSU ». Toutefois, le niveau des AE demeure stable, ce qui devrait conduire à les répartir progressivement sur un nombre plus important de bénéficiaires. Ce point est à nuancer par deux observations : les communes concernées bénéficieront par ailleurs d'une hausse de la DSU (90 millions d'euros au plan national), et les crédits de la DPV peuvent augmenter dans les prochaines années.

(2) Ce serait par exemple le cas de la commune de Goussainville.

b. Une dotation d'investissement qui présente pourtant des caractéristiques « hybrides » d'un point de vue budgétaire

D'après le rapport annuel de performances, chaque commune éligible ne peut recevoir plus de 5 millions d'euros au titre de la première part de DPV et plus d'1 million d'euros au titre de la seconde part.

Du pur point de vue macro-budgétaire, les crédits sont bien consommés : sur les 150 millions d'AE ouverts en 2018, 149,8 ont été engagés. Sur les 104,2 millions de CP disponibles, 102,9 ont été consommés. Le suivi et le rappel des préfectures dont la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) estime que les décaissements sont insuffisants ont sans doute contribué à cette exécution efficace.

Le préfet de département attribue les crédits notamment dans le cadre des contrats de ville. C'est une dotation qui fonctionne, comme la DSIL et la DETR, sur un modèle d'appel à projet : les projets présentés par les communes et EPCI, qui s'inscrivent dans les contrats de ville, sont sélectionnés par le préfet de département en fonction de leur intérêt et de leur qualité.

● **C'est donc en principe une dotation d'investissement.** Toutefois, elle pourrait être comprise comme également revêtue d'une logique de péréquation : *« la DPV a notamment pour vocation de compléter l'effort péréquateur de la DSU en faveur des communes urbaines les plus en difficulté »* ⁽¹⁾.

En effet, comme exposé ci-dessus, la DPV est ciblée vers des communes et EPCI en difficulté financière et sociale importante. Cela résulte notamment du lien juridique entre éligibilité à la DSU et éligibilité à la DPV. C'est pour cette raison qu'elle peut être de ce point de vue rapprochée des dotations de pure péréquation au sein de la DGF comme la DSU. Il n'y a pas nécessairement de contradiction à ce qu'une dotation d'investissement soit revêtue d'une dimension péréquatrice.

● **Son caractère de dotation d'investissement est en revanche brouillé** dès lors que ces crédits n'abondent pas intégralement, du point de vue de la comptabilité des collectivités territoriales, des dépenses d'investissement.

Jusqu'à la loi de finances pour 2016, l'article L. 2334-49 du code général des collectivités territoriales précisait que les crédits *« sont attribués en vue de la réalisation de projets d'investissement ou d'actions dans le domaine économique et social. La subvention accordée ne doit pas avoir pour effet de faire prendre en charge tout ou partie des dépenses de personnel de la commune. »*

(1) Annexe Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (projet de loi de finances pour 2019).

C'est à la suite d'un amendement de M. François Pupponi et de M. Marc Goua, qui avait reçu l'avis favorable de la rapporteure spéciale Mme Christine Pires Beaune et du Gouvernement ⁽¹⁾ en première lecture à l'Assemblée nationale, supprimé par le Sénat puis rétabli par l'Assemblée en nouvelle lecture, que l'article 156 de la loi de finances pour 2016 a permis la libre affectation de la DPV en retirant ces dispositions de l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales.

Les rapporteurs spéciaux du Sénat avaient quant à eux à l'époque estimé que « *la dotation politique de la ville a vocation à soutenir des projets particuliers prévus par les contrats de ville, elle doit continuer à **soutenir l'investissement** des collectivités concernées et en aucun cas contribuer à financer des dépenses de fonctionnement* » ⁽²⁾.

Il est d'ores et déjà possible de tirer un **bilan** de cette modification législative : pour 2018, le rapport annuel de performances précise ainsi que « *le cadre de la sélection des projets éligibles à la DPV est resté souple en 2018. Tout type d'action et de programme peut être financé, y compris des dépenses de fonctionnement, dans le cadre des contrats de ville. Les projets financés par la DPV peuvent ainsi comporter un volet "charges de personnel" lorsque ces derniers portent sur des actions prévues par le contrat de ville et nécessitant le recours à différents intervenants. Les projets d'investissement restent néanmoins privilégiés dans le cadre des crédits de la DPV.* »

Plus précisément, 89 % des subventions accordées au titre de la DPV en 2018 concernent des projets d'investissement portés par les collectivités territoriales, tandis que 11 % financent des dépenses de fonctionnement supportées dans le cadre des projets éligibles. Pour une part des crédits, il n'y a donc pas d'actif dans le bilan comptable en contrepartie de la dépense.

Les projets financés se décomposent ainsi :

– 45 % des subventions concernent l'éducation ; comme la DSIL, la DPV a notamment fortement contribué à financer le dédoublement des classes REP ;

– 21 % concernent l'habitat et l'urbanisme ;

– 14 % concernent les politiques de santé, sanitaire et sociale.

Enfin, d'autres projets sont relatifs à la sécurité, à l'économie, à l'emploi ainsi qu'à l'environnement.

(1) *Le Gouvernement, ayant observé que cet amendement introduirait « encore de la souplesse dans la politique de la ville » avait donné un avis favorable « sous réserve bien entendu que les dépenses inscrites en fonctionnement correspondent à des objectifs fixés dans les contrats de ville » ; compte rendu intégral de la deuxième séance du lundi 9 novembre 2015.*

(2) *Rapport général n° 164 (2015-2016) de MM. Charles Guené et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2015.*

Une part non massive mais notable des crédits est donc drainée vers des dépenses de fonctionnement qui ne s'inscrivent pas dans la logique d'ensemble de la DPV. Ce constat peut s'expliquer par les charges particulières qui pèsent sur certaines communes, notamment en Île-de-France, très défavorisées, notamment du fait d'une croissance démographique bien plus rapide que la moyenne nationale ⁽¹⁾, et qui accusent un manque de ressources financières important. Une tension financière particulièrement forte dans des communes urbaines notamment en Île-de-France (Val-d'Oise par exemple) peut donc expliquer ce besoin supplémentaire en dépenses de fonctionnement, qui absorbe une part des crédits de la DPV.

Ce constat peut être encore accentué lorsque, dans certains cas, une part importante des dépenses est allouée de manière historique à des associations. Le contrôle de l'utilisation des crédits est alors difficile ⁽²⁾. **Or, une subvention versée au titre de la DPV ne devrait pas couvrir de dépenses récurrentes**, car la collectivité n'est en principe pas assurée de son renouvellement chaque année.

Il n'apparaît en outre pas souhaitable que des différences importantes existent entre les dépenses financées par une même dotation selon les départements. Étant conçue comme un soutien à l'investissement, celle-ci n'apparaît pas vraiment comme le moyen idoine pour financer des dépenses de fonctionnement structurellement supérieures sur certains territoires. D'autant que ces communes ont par ailleurs de réels besoins d'investissement, notamment en matière scolaire, au vu de leur dynamisme démographique.

Un effort accru de péréquation verticale pourrait être adapté ; mais la DSU est déjà augmentée chaque année par la loi de finances initiale, ces hausses étant financées par ailleurs par réduction de la dotation forfaitaire. À titre d'exemple, en 2018, les communes du Val-d'Oise ont perçu plus de 112 millions de DSU. Elles ont bénéficié d'une hausse de plus de 13 % entre 2016 et 2018.

La modification opérée en 2016 répond à la logique de baisse des dotations dans le cadre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP). **Depuis deux ans, la stabilité de l'enveloppe globale de la DGF et la hausse annuelle et régulière de la DSU doivent conduire à considérer la DPV comme une dotation d'investissement**, étant entendu que les communes éligibles à la DPV le sont également à la DSU.

• **Les rapporteurs estiment donc qu'il pourrait être opportun de recourir plutôt à un troisième canal de soutien financier** : la péréquation horizontale *via* la solidarité intercommunale. En effet, si des communes comportent des QPV et sont concernées par cette utilisation particulière de la DPV, les EPCI dont elles sont membres peuvent instituer une dotation de solidarité communautaire (DSC).

(1) Avec notamment, en conséquence, des besoins de financement et de rénovation d'infrastructures scolaires.

(2) À Sarcelles, par exemple, 2 300 000 euros, c'est-à-dire la moitié des crédits de la DPV pour la commune, alimentent des dépenses de fonctionnement.

Elle est facultative en principe, mais obligatoire dans les EPCI signataires d'un **contrat de ville**, qui doivent alors élaborer un **pacte financier** pour réduire les écarts de charges et de recettes, et qui sont issus d'une fusion d'EPCI avec un écart de potentiel financier agrégé par habitant d'au moins 40 % entre le plus faible et le plus élevé. Une commune concernée par la DPV a donc une bonne probabilité d'entrer dans le champ d'application potentiel d'une DSC. Toutefois, la loi ⁽¹⁾ n'encadre que faiblement cette obligation : le conseil communautaire fixe à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés le principe et les critères de répartition de la DSC et en fixe librement le montant. C'est seulement dans le cas où l'EPCI n'a pas élaboré de pacte financier un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville que le montant de la DSC est précisément encadré par la loi.

Cette péréquation interne à l'EPCI pourrait donc se substituer avantageusement à une utilisation plus conforme aux objectifs ayant prévalu à la création de la DPV. Il pourrait donc être utile de rendre l'instauration d'une DSC plus incitative et systématique dans la loi, notamment lorsque les élus des communes concernées par la politique de la ville sont minoritaires au sein de l'organe délibérant de l'EPCI, ou d'en encadrer davantage le montant, en maintenant une marge de manœuvre pour les élus communautaires.

Proposition :

Il conviendrait donc peut-être de recentrer la DPV sur sa raison d'être : soutenir l'investissement en milieu urbain défavorisé. La DPV n'a pas vocation à se diluer dans un complément de ressources de fonctionnement à la DSU.

Pour ce faire, il pourrait être opportun de davantage encadrer dans la loi le financement de dépenses locales de fonctionnement par la DPV.

À titre de comparaison, s'agissant de la DETR, la loi précise ⁽²⁾ que *« la subvention ne doit pas avoir pour effet de faire prendre en charge tout ou partie des dépenses de fonctionnement courant regroupant principalement les frais de rémunération des personnels, les dépenses d'entretien et de fourniture et les frais de fonctionnement divers correspondant aux compétences de la collectivité, hormis celles accordées au titre d'une aide initiale et non renouvelable lors de la réalisation d'une opération »*. En ce qui concerne la DSIL, il est prévu ⁽³⁾ que les crédits abondent la section d'investissement des collectivités. Une dérogation est autorisée, mais strictement encadrée : des dépenses de fonctionnement peuvent être financées, seulement en matière de *« modernisation et d'études préalables »*, dans une limite de 10 % du montant total attribué à la collectivité et la subvention n'est pas reconductible.

(1) Article 1609 nonies C du code général des impôts.

(2) Article L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales.

(3) Article L. 2334-42 du même code.

Les rapporteurs formulent donc une double proposition :

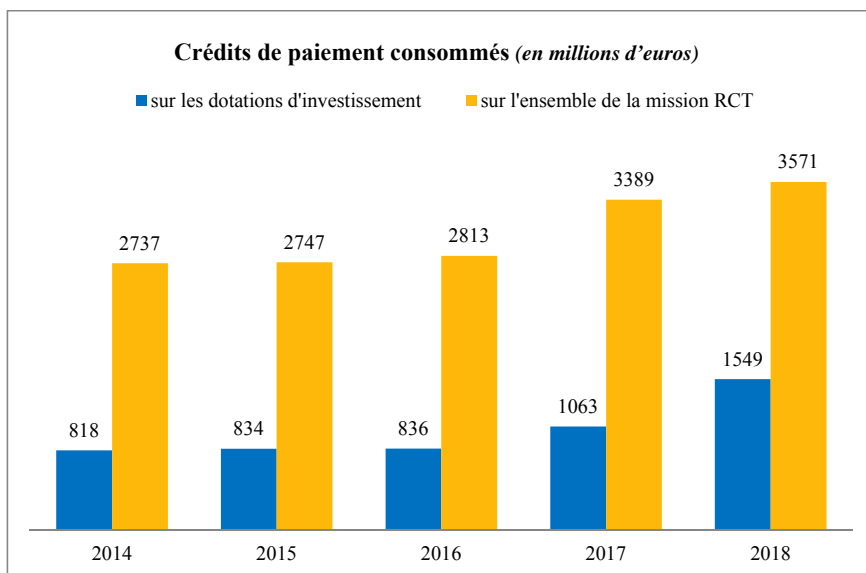
- rapprocher les régimes juridiques des dotations de soutien à l'investissement local ;
- préciser les modalités de la DSC, pour accroître la solidarité financière au bénéfice des communes urbaines les plus fragiles dans le cadre des nouvelles intercommunalités.

Ces propositions pourraient être mises en œuvre lors de l'examen parlementaire du prochain projet de loi de finances par voie d'amendement aux articles rattachés à la mission *RCT*.

3. La mission *RCT* trouve aujourd'hui son sens et sa cohérence dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale : le soutien de l'État à l'investissement local

La structure et le champ de la mission *RCT* ont évolué de manière assez substantielle ces dernières années.

Du point de vue de la comptabilité budgétaire de l'État, les dépenses de la mission demeurent essentiellement des dépenses d'intervention (titre 6)⁽¹⁾. Mais ces crédits alimentent, dans la comptabilité des collectivités territoriales, de plus en plus de dépenses d'investissement.



Source : commission des finances à partir des RAP et NEB 2014-2018.

(1) Ces dépenses sont constituées de transferts aux ménages, aux entreprises et aux collectivités territoriales.

Entre 2014 et 2018, les CP consommés sur la mission augmentent de 834 millions d'euros (+ 30,4 %) et ceux consommés sur les dotations d'investissement augmentent de 731 millions d'euros (+ 89 %).

On voit donc que la **hausse des crédits de paiement consommés sur la mission** est directement liée à la hausse des crédits consommés sur les dotations d'investissement. Le **point d'inflexion se situe en 2016**, avec l'introduction de la DSIL, aujourd'hui intégrée de manière permanente dans les dotations d'investissement.

Cette hausse est liée à la montée en puissance des dotations d'investissement : par l'introduction d'une nouvelle dotation, par l'augmentation de leur montant en AE et par le paiement progressif en CP des engagements préalables en AE.

Ce regard pluriannuel permet donc de comprendre que la mission *RCT*, initialement composée majoritairement de dépenses dites « de guichet », c'est-à-dire de dépenses sur lesquelles les responsables de programme n'ont pas de prise. En effet, ces dernières étaient dues dans leur montant en application de dispositions légales. Elle s'oriente au fil des années vers une mission qui porte une part croissante de dotations d'investissement.

Cette évolution du profil budgétaire de la mission s'est sans doute amorcée avec la mise en œuvre, à partir de 2014, de la contribution au redressement des finances publiques. La mission *RCT* a alors revêtu une importance particulière, en tant que moyen budgétaire de freiner la chute de l'investissement local provoqué par la réduction de la DGF. Cette dimension a perduré avec l'extraction des dotations d'investissement du champ de la réserve de précaution (voir ci-dessus). Enfin, la véritable montée en puissance du soutien à l'investissement *via* cette mission résulte cependant de l'introduction en 2016 de la DSIL comme évoqué ci-dessus.

Dans cette perspective, la mission *RCT* s'est révélée efficace, puisque l'investissement local s'est fortement redressé à partir de 2017 (+ 8,2 %) ⁽¹⁾, après trois années de baisse continue.

Malgré la stabilisation de la DGF, **cette évolution de la mission semble devenue aujourd'hui structurelle**, et se poursuivra en 2019. En effet, la loi de finances pour 2019 a transformé la DGE en DSID. Si la DGE finançait des dépenses d'équipement des départements, elle ne fonctionnait pas comme une véritable dotation d'investissement ; la DSID repose quant à elle sur le modèle juridique de la DSIL, avec des subventions distribuées à la suite d'appels à projets. La généralisation de cette logique permet, par voie de circulaire ministérielle, d'orienter chaque année de manière souple les subventions vers les priorités politiques nationales.

(1) Rapport sur le projet de loi de finances (n° 1302) fait par M. Jean-René Cazeneuve et M. Christophe Jerretie au nom de la commission des finances.

Tous les territoires sont soutenus : la DETR finance des projets locaux liés à des enjeux ruraux, la DPV soutient l'investissement dans les quartiers urbains défavorisés, et la DSIL et la DSID permettent de subventionner les projets structurant du bloc communal et des départements, dans le cadre de priorités nationales.

La mission RCT apparaît donc comme le nouveau vecteur budgétaire privilégié d'une politique publique de premier plan : le soutien de l'État à l'investissement local.

Afin que le périmètre de la mission RCT soit encore davantage cohérent, il pourrait être envisagé d'achever le basculement des DGD dans la DGF, comme l'avaient recommandé les rapporteurs l'année dernière, dans un objectif de rationalisation du champ de la mission, **et de rassembler davantage les dispositifs financiers de soutien à l'investissement local au sein de la mission RCT.**

Ainsi, en 2017, la gestion de la DSIL était en partie enregistrée dans la mission *Politique des territoires*⁽¹⁾. Le programme 112 portait les crédits de la DSIL correspondant au financement des grandes priorités d'aménagement du territoire et ceux destinés aux pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), aux EPCI à fiscalité propre et aux communes pour le financement des contrats de ruralité. **En 2018, la DSIL a été simplifiée, composée dès lors d'une enveloppe unique intégralement enregistrée dans le programme 119 de la mission RCT,** ce qu'avaient salué les rapporteurs dans leur rapport du Printemps de l'évaluation de l'année dernière.

Les rapporteurs souhaitent mener à terme cette démarche de consolidation des mécanismes budgétaires de soutien à l'investissement local au sein de la mission RCT. Dans cette perspective, il serait opportun d'y rattacher en partie le **Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire** (FNADT).

Le FNADT est également financé par les crédits du programme 112 (mission *Cohésion des territoires*). Il a été créé par la loi du 4 février 1995. « *Il a vocation à soutenir, en investissement comme en fonctionnement, les actions qui appuient les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire et intervient en complément des fonds publics et privés mobilisés pour ces opérations.* »⁽²⁾. Si la première section du FNADT, ou section générale, porte des projets d'envergure issus de programmations nationales d'État, la seconde est locale. Celle-ci est gérée de manière déconcentrée par les préfets. Elle finance certaines opérations des CPER (contrats de plan État-région) et des opérations spécifiques des collectivités. Or, les CPER « *organisent la convergence de financements en faveur des projets structurants dans les territoires* »⁽³⁾.

(1) Cette mission a depuis été incluse dans la mission Cohésion des territoires, dont le périmètre est plus large.

(2) Annexe Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (*projet de loi de finances pour 2019*).

(3) *Rapport annuel de performances 2018 sur la mission Cohésion des territoires. Plus précisément, le FNADT apporte « une contribution au titre du volet numérique et du volet territorial des CPER ».*

Si la première section concerne des programmations nationales qui relèvent de la logique de la mission *Cohésion des territoires*, la seconde contribue à l'investissement local. Elle trouverait pleinement sa place dans la mission *RCT*.

En 2018, ce sont 89,01 millions d'euros en AE et 76,8 millions d'euros en CP qui ont été consacrés essentiellement au financement des CPER de la génération 2007-2014 et 2015-2020 *via* le FNADT. À titre d'exemple, les crédits ont pu financer le développement d'infrastructures touristiques (réhabilitation d'un refuge dans les Alpes), l'accroissement de l'accessibilité des services publics (crèches, maisons de santé ou centres culturels) ainsi que le développement solidaire et équilibre des territoires (projet de réaménagement du quartier de la gare de Blois).

Cette proposition de rattachement est d'ailleurs étayée par le fait qu'une **circulaire unique** rassemble les instructions du Gouvernement aux préfets de région et de département, sur les « *dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2019* »⁽¹⁾. Cette circulaire porte en effet **sur la DSIL, la DSID, la DETR et le FNADT**. Ces dispositifs sont ainsi déjà envisagés de manière consolidée par le Gouvernement : « *le Gouvernement a décidé de maintenir à haut niveau les moyens déconcentrés du soutien aux investissements des collectivités territoriales, pour un montant de près de 2 milliards d'euros* ». S'agissant du FNADT, elle souligne d'ailleurs que « *ses crédits seront prioritairement affectés aux projets d'intérêt majeur ne relevant d'aucune autre source de financement, ou pour l'appui aux dépenses en ingénierie de collectivités désireuses de s'engager dans l'élaboration d'un projet de territoire* ».

Proposition :

Les rapporteurs recommandent donc de rattacher le FNADT à la mission *RCT* afin de renforcer la cohérence budgétaire de la politique publique nationale de soutien à l'investissement local.

(1) *Circulaire des ministres de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales aux préfets de région et de département, du 11 mars 2019.*

II. LES DOTATIONS PAR PRÉLEVEMENTS SUR RECETTES AU PROFIT DES COMMUNES : UNE SOLIDARITÉ FINANCIÈRE À ÉVALUER, UNE SIMPLIFICATION À ENVISAGER

A. LES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION VERTICALE : UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE

1. Les dotations de péréquation verticale : DSU, DSR et DNP

Comme l'avaient rappelé les rapporteurs lors du projet de loi de finances, la péréquation est « une exigence constitutionnelle et une nécessité nationale ». En effet, les ressources et les charges des collectivités locales sont inégalement réparties du fait de la diversité démographique, géographique, économique et sociale des territoires sur lesquels s'exercent leurs compétences. 48 % des territoires détiennent 90 % du potentiel financier agrégé.

Dans la jurisprudence constitutionnelle, la péréquation permet de concilier la libre administration des collectivités territoriales avec l'égalité des contribuables devant les charges publiques. Alors que la péréquation horizontale opère une redistribution financière entre les collectivités et leurs groupements, la péréquation verticale transite par les concours financiers de l'État, *via* la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Pour les communes, la péréquation résulte de trois dotations : dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP).

• La DSU est versée aux communes urbaines ayant des ressources insuffisantes et des charges élevées. Elle a été créée en 1991. Elle est versée aux deux premiers tiers des communes de 5 000 à 9 999 habitants et au premier dixième de celles de 10 000 habitants et plus, classées selon un indice synthétique de ressources et de charges⁽¹⁾. La progression annuelle de la DSU pour une commune éligible est liée à son indice, à sa population résidant en quartier prioritaire de la politique de la ville, à sa population en zone franche urbaine (ZFU), à son effort fiscal et à un coefficient calculé en fonction du rang de classement.

En 2018, 814 communes étaient éligibles⁽²⁾, classées par ordre décroissant de la valeur de l'indice synthétique, pour le versement des 2 200 738 650 euros de DSU mis en répartition cette année (+ 5,26 % par rapport à 2017).

(1) En application de l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales, cet indice prend en compte le potentiel financier par habitant, la proportion de logements sociaux dans la commune, la proportion des bénéficiaires d'aides au logement dans la commune et le revenu moyen par habitant. Depuis 2017, ce dernier facteur compte pour 25 % dans la composition de l'indice, contre 10 % auparavant.

(2) Y compris les cinq communes inéligibles ayant bénéficié d'une garantie de sortie.

• **La DSR a pour objet de tenir compte des charges que supportent les communes rurales** et doit leur permettre de maintenir un niveau de services suffisant. Elle tient également compte de l'insuffisance de leurs ressources fiscales. Elle a été créée en 1994. Pour remplir ces différents objectifs, elle est ainsi composée de **trois parts** :

– la **fraction « bourg-centre » est destinée à compenser les charges dites de centralité**. Elle est ainsi versée aux communes de moins de 10 000 habitants, bureaux centralisateurs et chefs-lieux de canton, ou regroupant au moins 15 % de la population du canton ainsi qu'à certains chefs-lieux d'arrondissement ;

– la **fraction « péréquation »** est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants disposant d'un **potentiel financier par habitant** inférieur au potentiel financier par habitant moyen de leur strate démographique ;

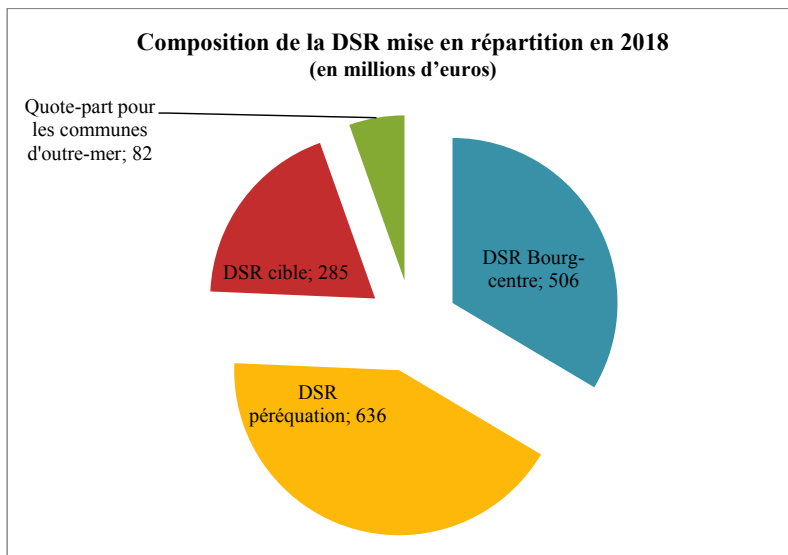
– la **fraction « cible »** est destinée, parmi les communes éligibles à la DSR, aux plus défavorisées. Elle est donc versée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants classées en fonction d'un indice synthétique construit sur le potentiel financier par habitant et le revenu par habitant.

La masse de la DSR totale s'est élevée à 1 512 344 903 euros en 2018 (+ 6,33 % par rapport à 2017). Elle a été répartie entre **33 533 communes**. Près de la moitié d'entre elles étaient des communes de 2 500 à 4 999 habitants.

La loi de finances fixe le montant minimal de hausse de la DSR. Le Comité des finances locales (CFL) peut ensuite décider d'augmenter ou non ce montant, par écrêtement de la dotation forfaitaire des communes.

Pour 2018, il a décidé de ne pas l'augmenter au-delà des 90 millions de hausse fixés par la loi de finances de l'année. Il décide également de la répartition de cette hausse entre les différentes fractions ⁽¹⁾. En 2018, il a alloué 30 % de la hausse sur les parts « bourg-centre » et « péréquation », et 40 % sur la part « cible ».

(1) Article L. 2334-20 du code général des collectivités territoriales.



• **La DNP** comprend une part « principale » qui vise à **corriger les insuffisances de potentiel financier**, et une part « majoration », qui a pour objet de **réduire les écarts de potentiel fiscal** ⁽¹⁾. Elle a été intégrée à la DGF par la loi de finances pour 2004.

La DNP totale s'est élevée à 794 059 417 euros en 2018, dont 43 millions de quote-part prélevée au profit des communes d'outre-mer. Elle a été répartie entre 22 650 communes (y compris les 1 213 communes qui ont bénéficié de garanties de sortie). 97 % des communes bénéficiant de la part principale de la DNP sont des communes de moins de 10 000 habitants ⁽²⁾.

• **Divers mécanismes de garantie** particuliers ou généraux existent pour garantir une stabilité minimale dans les montants de dotation perçus d'une année sur l'autre par les communes. À titre d'exemple, lors de la première lecture du projet de loi de finances pour 2019, l'Assemblée nationale a étendu la garantie existante pour la DSR « bourg-centre » à la DSR « cible » ⁽³⁾. Celle-ci permet à une commune, l'année de la perte d'éligibilité de la DSR « cible », de percevoir la moitié du montant perçu l'année précédente au titre de cette fraction. Ces garanties sont cependant financées par les autres communes bénéficiaires de la dotation.

(1) Calculé, pour cette dotation, en application de l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales, par la seule référence aux produits fiscaux se substituant à la taxe professionnelle.

(2) D'après le bilan de la répartition de la dotation globale de fonctionnement en 2018 établi par le ministère de l'intérieur.

(3) Par l'adoption d'amendements identiques de la commission des finances et des rapporteurs spéciaux (n° II-804) et du groupe Socialistes et apparentés (n° II-1305).

2. Une évaluation difficile mais nécessaire de la DGF

• Les prélèvements sur recettes offrent moins de prise à l'évaluation et au contrôle budgétaire que les dotations portées par crédits budgétaires. D'un point de vue comptable, ce sont des moindres recettes et non des dépenses. Ils ont un caractère global et automatique et « *ne sauraient être le support de contributions allouées par l'État dans un but déterminé et dans le cadre d'une politique qu'il conduit* »⁽¹⁾. Ainsi, il n'existe pas de distinction entre AE et CP, et ils ne se voient pas appliquer les règles de gestion propres aux crédits budgétaires (notamment gel et dégel).

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n'impose en outre aucun indicateur de performance pour les PSR. Pour autant, au vu des sommes engagées par l'État, et des enjeux de première importance que leur montant et leur composition entraînent pour les collectivités territoriales, **il apparaît souhaitable et même nécessaire de pouvoir en évaluer l'emploi, la portée, l'efficacité et l'équité.**

• Le rapport annuel de performances présente cependant des indicateurs relatifs à l'exécution de la DGF.

En 2018, les PSR se sont élevés à 40,3 milliards d'euros et ont constitué 84 % des concours financiers exécutés (en AE).

Le premier objectif, « *Garantir une gestion des dotations adaptée aux contraintes des collectivités locales* », est assorti de deux indicateurs.

L'indicateur 1.1 porte sur le montant moyen et le volume des rectifications du montant des dotations opérées en cours d'année. Cet indicateur n'est cependant pas pertinent pour évaluer les seuls PSR puisqu'il ne prend pas seulement en compte les concours financiers de l'État, mais également des fonds de péréquation horizontale⁽²⁾.

L'indicateur 1.2 porte sur les dates de publication des dotations⁽³⁾. En 2018, la mise en ligne des dotations de péréquation devait intervenir avant le 31 mars selon la prévision, mais les montants ont finalement été publiés le 3 avril. Le respect de ces délais permet aux collectivités de voter leur budget primitif avant le 15 avril de l'exercice, comme le prévoit la loi⁽⁴⁾.

(1) Annexe Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (*projet de loi de finances pour 2019*).

(2) *Le Fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC) et le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF)*.

(3) *Par une mise en ligne sur le site collectivites-locales.gouv.fr*

(4) *Article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales.*

La loi ⁽¹⁾ fixe les modalités de notification des attributions individuelles au titre des différentes composantes de la dotation globale de fonctionnement : elles « *peuvent être constatées par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales publié au Journal officiel. Cette publication vaut notification aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale.* »

Un amendement de la commission des finances et des rapporteurs spéciaux au projet de loi de finances 2019, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale ⁽²⁾, tendait à prévoir que l'arrêté de notification des attributions individuelles de DGF précise également les motifs des variations les plus substantielles de ces attributions par rapport à celles notifiées l'année précédente. Ce dispositif avait été ensuite amendé par le Sénat pour prévoir que l'information sur les écarts de dotation serait publiée séparément de l'arrêté, dans un délai de deux mois ⁽³⁾. En nouvelle lecture, un amendement de l'un des rapporteurs spéciaux et d'autres députés ⁽⁴⁾ avait raccourci ce délai à deux semaines, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a censuré cet article, ayant considéré qu'il constituait un cavalier budgétaire ⁽⁵⁾, bien que l'article 34 de la LOLF dispose que les modalités de répartition des concours de l'État relèvent de la seconde partie de la loi de finances.

Malgré cette occasion manquée de renforcer l'information des collectivités locales, il convient de souligner que des **initiatives substantielles et appréciables ont été prises par le Gouvernement et l'administration** :

– les données permettant de calculer les attributions de DGF sont accessibles depuis l'année 2018 sur le site de la direction générale des collectivités locales (DGCL) ⁽⁶⁾ ;

– à partir de l'année 2019, l'ensemble des montants individuels sont publiés en une seule fois, toutes composantes de la DGF réunies, plutôt que composante par composante ;

– une carte interactive de la répartition de la DGF est disponible sur le site du ministère de la cohésion des territoires ⁽⁷⁾ ;

(1) Article L. 1613-5-1 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 159 de la loi de finances pour 2018.

(2) Amendement n° II-803 des rapporteurs spéciaux et de la commission des finances.

(3) Amendement n° II-78 de MM. Charles Guené et Claude Raynal au nom de la commission des finances, sous-amendé à l'initiative du Gouvernement (n° II-704).

(4) Amendement n° 746.

(5) Article 251 du projet de loi de finances, jugé comme inconstitutionnel dans la décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018 sur la loi de finances pour 2019

(6) <http://www.dotations-decl.interieur.gouv.fr/consultation/accueil.php>

(7) <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/dotations-collectivites/>

– les préfets veillent et veilleront tout particulièrement à apporter des explications aux élus quant aux variations de dotation qui suscitent des interrogations ;

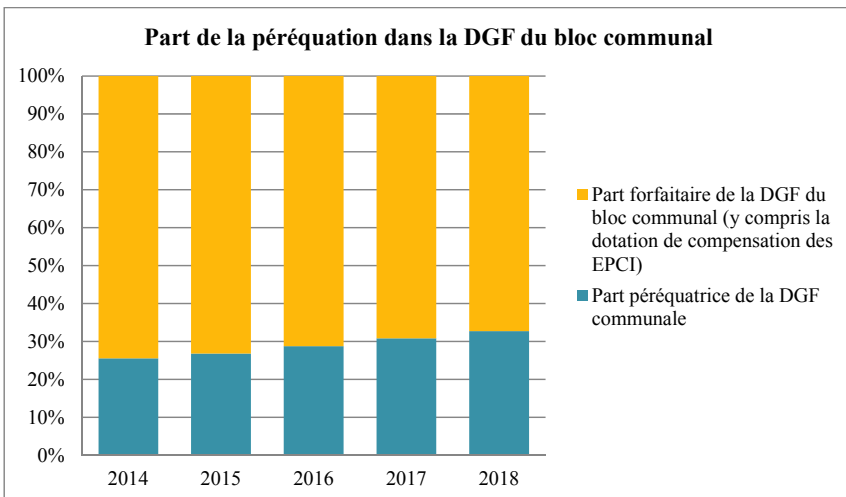
– ils fournissent des informations détaillées pour les variations individuelles les plus substantielles.

Cette volonté de transparence est regardée très favorablement par les rapporteurs.

Le second objectif, « Assurer la péréquation des ressources entre collectivités », pourrait théoriquement constituer une base d'évaluation de l'efficacité et de la justesse de la péréquation verticale.

Il est en effet assorti d'un **indicateur 2.1** qui mesure les volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation verticale. Il consiste, pour chaque niveau de collectivité, à rapporter la péréquation verticale (c'est-à-dire la somme des composantes péréquatrices de la DGF) dont bénéficie ce bloc de collectivités au montant total de la DGF du bloc.

S'agissant de la péréquation du bloc communal, qui intéresse cette année plus particulièrement les rapporteurs, l'indicateur englobe la DNP, la DSU, la DSR ainsi que la dotation d'intercommunalité.

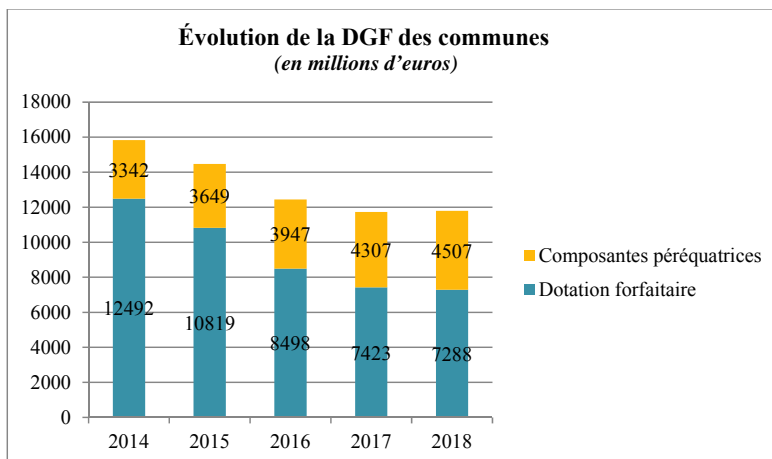


Source : commission des finances à partir des RAP 2017 et 2018.

- Dans la *loi de finances pour 2014*, la **part forfaitaire de la DGF du bloc communal** ⁽¹⁾ s'élevait à 17,12 milliards d'euros et la part péréquatrice à 5,882 milliards d'euros.

En 2018, ces montants ont ainsi respectivement été portés à 12,317 milliards d'euros et 6,003 milliards d'euros.

- **S'agissant plus précisément des seules communes** (en retirant donc la DGF des EPCI), la DGF se décompose ainsi :

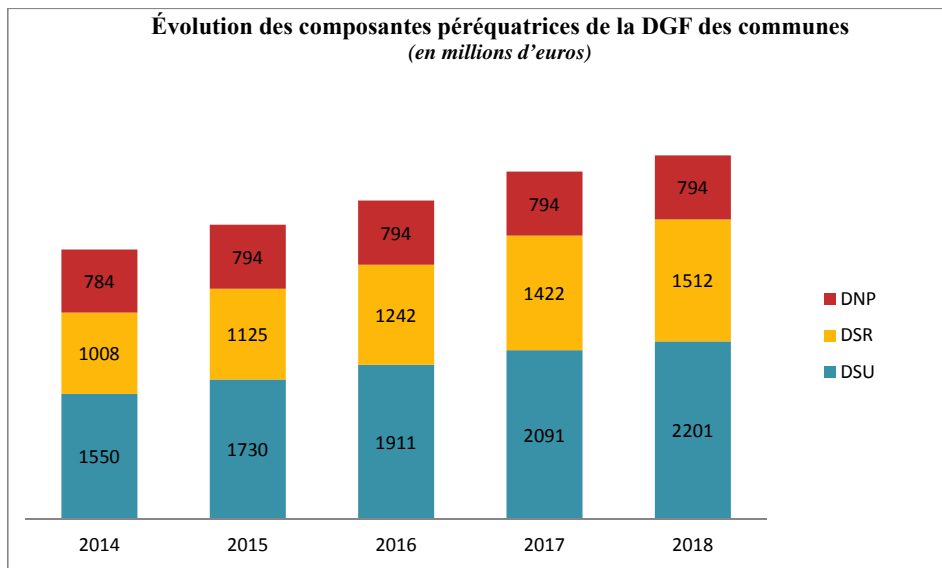


Source : commission des finances.

La baisse de la DGF s'explique par l'application de la CRFP à la dotation forfaitaire, entre 2014 et 2017. À compter de 2017, la DGF est stable, dans le cadre de l'enveloppe normée prévue par la loi de programmation.

Ce sont la DSU et la DSR, augmentées annuellement en loi de finances, qui portent la progression de la péréquation au sein de la DGF des communes, comme on le voit sur le graphique ci-après.

(1) La DGF ici considérée est celle du bloc communal dans son ensemble ; en conséquence, la part forfaitaire inclut également la **dotation de compensation des EPCI**. La part forfaitaire des seules communes s'élevait en 2014 à 12,492 milliards d'euros et, en 2018, à 7,288 milliards d'euros. Pour un détail complet des montants de la DGF pour les années 2012 à 2018, on pourra utilement se reporter au tableau du rapport du rapporteur général Joël Giraud sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1302, tome 2, pages 730 à 732).



Source : commission des finances.

Sur longue période, il y a donc une **dynamique positive de la part péréquatrice de la DGF communale**. Cela s'explique par la **hausse annuelle des dotations péréquatrices décidée par le législateur, cette hausse étant financée par écrêtement de la dotation forfaitaire** afin de maintenir au moins constant le niveau global de la DGF. Cet écrêtement est modulé en fonction du potentiel fiscal des communes ⁽¹⁾.

La dotation d'intercommunalité a fortement baissé, mais la part de la péréquation au profit du bloc communal au sein de la DGF progresse cependant avec l'érosion continue de la dotation forfaitaire, due à la CRFP et aux écrêtements.

La Cour des comptes observe dès lors que cet indicateur, se bornant à mesurer la part de péréquation verticale de la DGF, « *ne fait ainsi que constater mécaniquement les choix de la représentation nationale* ». Il permet donc simplement de faire un simple constat.

Elle reconnaît que de tels « *indicateurs de performance purement quantitatifs ne permettent pas réellement d'éclairer le Parlement sur l'efficacité du dispositif* ».

(1) Les communes qui ne perçoivent plus de DGF du fait de la CRFP et des écrêtements successifs ne contribuent ainsi plus à la progression de la péréquation. Mais elles peuvent par ailleurs subir une « DGF négative », c'est-à-dire un prélèvement sur leurs douzièmes de fiscalité locale au titre de la CRFP sur les années 2014 à 2017.

La Cour poursuit en estimant en conséquence que « *l'intensification des dispositifs de péréquation devrait être soumise à une évaluation plus systématique de leur efficacité* », notamment en ce qui concerne « *le caractère insuffisamment discriminant de certains dispositifs et les effets de seuils qui en affectent le calcul* ».

Cet indicateur pose en outre le problème de rapporter la péréquation à un ensemble dont la justice et l'équité ne sont pas évaluées, d'une part, et dont le périmètre évolue d'une année sur l'autre, d'autre part.

Dans la lignée des recommandations de la Cour des comptes, les rapporteurs considèrent que c'est bien la résorption des écarts de richesse qui doit être suivie et mesurée, pour que l'efficacité de la péréquation et donc de la solidarité financière dans les dotations de l'État au bloc communal puisse être évaluée.

• **Des données permettent cependant de mesurer la portée de l'effet péréquateur des dotations de péréquation au sein de la DGF communale.** Ainsi, selon la DGCL, l'écart-type entre les communes au regard de leur potentiel financier est de 0,67 avant la péréquation verticale, et de 0,61 après. Les communes les plus défavorisées, c'est-à-dire celles dont le potentiel financier est inférieur aux trois quarts de la moyenne, sont au nombre de 6 600 avant péréquation verticale, et de 3 200 après (essentiellement des communes rurales). Ce résultat est notamment obtenu par la **DSR « cible » et la part « majoration » de la DNP, qui ont la plus grande puissance péréquatrice** du fait des critères sur lesquels elles sont réparties.

Il ne serait pas suffisant de simplement rapporter la DGF au potentiel financier, dès lors que cette dernière grandeur augmente avec la croissance économique. Il serait donc opportun de **suivre l'effet de la péréquation verticale sur l'évolution dans la durée des potentiels financiers, de la richesse par habitant ou encore de la richesse agrégée des ensembles intercommunaux. Un indicateur de ressources élargi pourrait déjà être élaboré**, prenant en compte le potentiel financier et la péréquation verticale dont bénéficie une commune.

À cette occasion, les rapporteurs soulignent également que **le potentiel fiscal, facteur déterminant dans le calcul des dotations de péréquation, peut sembler obsolète** du fait de la non-révision des valeurs locatives cadastrales des habitations depuis plus de 40 ans.

Proposition :

Il serait opportun d'enrichir le rapport annuel de performances avec les indicateurs dont dispose le Gouvernement. **Les rapporteurs estiment que des indicateurs fins sont nécessaires pour que le législateur puisse faire le choix politique qui lui revient quant à l'accélération ou non de la péréquation verticale.**

L'intuition ne peut se substituer à l'analyse sur ce sujet.

Cette accélération posera ensuite cependant la question de l'équité et de la soutenabilité budgétaire du financement par l'écrêtement de la dotation forfaitaire.

B. LES VARIABLES D'AJUSTEMENT : UN MÉCANISME NÉCESSAIRE MAIS AMBIGU

Au-delà de la dotation forfaitaire, il existe un autre mécanisme de maîtrise des finances publiques locales, dont l'équité peut également apparaître ambiguë.

Les variables d'ajustement sont des prélèvements sur recettes minorés chaque année en loi de finances afin de respecter la trajectoire des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Ce mécanisme a été introduit par la loi de finances pour 2008. Leur périmètre a largement évolué de 2008 à 2018. En effet, la loi de finances définit chaque année le champ et une cible de montant pour les variables d'ajustement, afin de neutraliser les hausses d'autres composantes des concours financiers de l'État et de **respecter la loi de programmation** ⁽¹⁾.

Dans le projet de loi de finances pour 2018, le « gage » qui devait être ainsi compensé s'élevait à 323 millions d'euros. La minoration des variables permettait ainsi cette année de neutraliser les évolutions tendanciennes de la mission RCT, une partie de la progression des dotations de péréquation verticale et l'évolution spontanée des allocations compensatrices.

Jusqu'en 2018, elles étaient constituées par :

– les **allocations compensatrices d'exonération d'impôts locaux** (2,019 milliards d'euros en 2018), regroupées au sein du prélèvement sur recette (PSR) *Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale* ; ces allocations compensent les exonérations d'impôts locaux décidées par le législateur dans le cadre d'une politique nationale ;

(1) Pour une présentation complète des variables d'ajustement et de leur évolution, on se reportera au rapport du rapporteur général Joël Giraud sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1302, tome 2, pages 733 à 749).

– les **dotations de compensation issues de la réforme de la taxe professionnelle** (3,753 milliards d’euros en 2018), qui prennent la forme de plusieurs PSR, notamment la DCRTP ⁽¹⁾, la DTCE ⁽²⁾ ou dot² et la dotation aux FDPTP ⁽³⁾.

Depuis, la loi de finances pour 2018 a retiré les allocations compensatrices des variables d’ajustement, même si les minoration appliquées dans le passé restent mises en œuvre, le taux de compensation ayant été figé au niveau de celui de l’année 2017.

À compter de 2018, les variables d’ajustement portent donc uniquement sur les dotations de compensation issues de la réforme de la taxe professionnelle. Le choix de faire porter les minoration sur ces dotations peut s’expliquer par le fait qu’elles ne correspondent plus à la réalité économique, la réforme de la taxe professionnelle étant intervenue il y a une décennie. Toutefois, cela peut être difficile à accepter pour des communes défavorisées, car désindustrialisées. On peut donc craindre un effet « anti-péréquateur » de la minoration des variables d’ajustement.

C’est pour cette raison que le Gouvernement et l’Assemblée nationale sont attentifs à calibrer au mieux la mise en œuvre des minoration de variables d’ajustement. Ainsi, en 2018, la minoration élevée de DCRTP initialement prévue en loi de finances pour les EPCI à fiscalité propre n’a finalement pas été mise en œuvre ⁽⁴⁾. L’Assemblée nationale a ensuite souhaité également prévenir des baisses substantielles de DCRTP de communes membres d’EPCI sans fiscalité propre, « *qui se sont trouvées dans une situation difficile à la suite du manque de solidarité de leur intercommunalité* » et qui « *peu nombreuses, correspondent à des bassins industriels isolés* » ⁽⁵⁾. La minoration de DCRTP du bloc communal en 2018 s’est donc finalement élevée à seulement à – 15,2 millions d’euros, plutôt que – 137 millions comme c’était prévu à l’origine.

Les montants prélevés sur les variables d’ajustement sont d’ailleurs en baisse régulière (439 millions d’euros en 2015, 524 millions en 2016, 446 millions en 2017 et 293 millions en 2018).

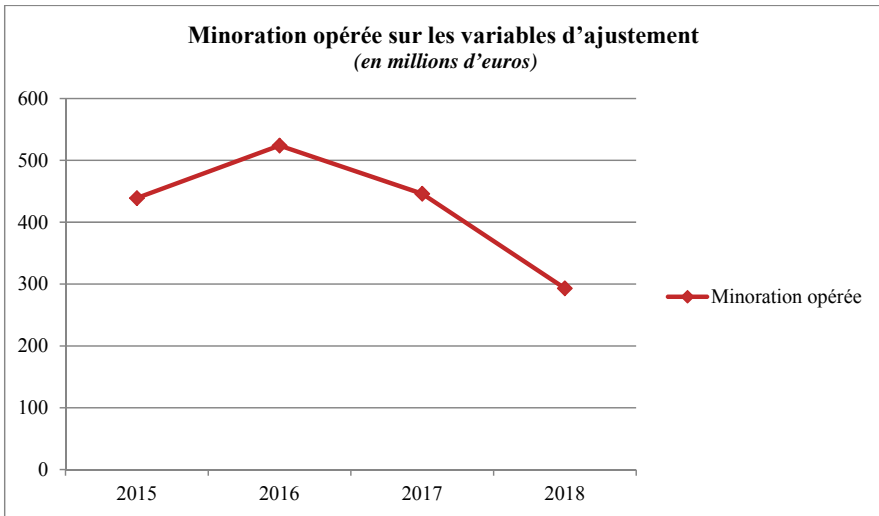
(1) Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

(2) Dotation pour transferts de compensations d’exonérations de fiscalité directe locale.

(3) Dotation de garantie des reversements des fonds départements de la taxe professionnelle.

(4) À la suite d’un courrier du ministre de l’action et des comptes publics adressé le 26 mars 2018 aux préfetures puis de l’adoption de l’amendement de la commission des finances au projet de loi de finances 2019.

(5) Par l’adoption en séance publique en première lecture au projet de loi de finances pour 2019 de l’amendement n° I-2515 du rapporteur général Joël Giraud au nom de la commission des finances.



Source : commission des finances selon les données fournies aux rapporteurs.

La Cour des comptes souligne en outre dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2018 que, depuis 2017, un **document est communiqué par les services de la direction générale des finances publiques à chaque collectivité**, détaillant l'ensemble des allocations compensatrices qui leur sont versées au cours de l'exercice. Sont ainsi notamment mentionnés :

- le montant exonéré par la loi ;
- le taux de minoration éventuellement appliqué ;
- le montant avant et après minoration.

Selon la Cour, « *cette communication constitue un progrès et devrait permettre aux collectivités et EPCI de vérifier l'exactitude des montants qui leur sont versés au cours de l'exercice et ainsi de mieux prévoir l'évolution des recettes* ».

C. LA SIMPLIFICATION DE LA DGF DES COMMUNES : UNE ÉVOLUTION QUI NE POURRA SANS DOUTE QU'ÊTRE PROGRESSIVE ET DEVRA S'ARTICULER AVEC LA REFONTE DE LA FISCALITÉ LOCALE

Les composantes de la DGF des communes sont anciennes et remontent au début des années 1990 (voir ci-dessus).

Des volontés de moderniser la DGF se sont exprimées à plusieurs reprises dans les années récentes.

• **C'est notamment le cas de la DGF des EPCI.** La loi de finances pour 2016 prévoyait initialement de fusionner la dotation d'intercommunalité et la dotation de compensation en une dotation globale de fonctionnement des EPCI. **C'est finalement la réforme de la seule dotation d'intercommunalité qui est intervenue. Elle a été réalisée par la loi de finances pour 2019.** Comme le rappelait l'un des rapporteurs spéciaux lors de l'examen en commission des finances en première lecture : *« la répartition en quatre enveloppes était devenue obsolète et inadaptée à la réalité de l'intercommunalité, et provoquait des à-coups importants quand les intercommunalités passaient d'une catégorie à une autre : les variations étaient erratiques, les attributions individuelles sans rapport étroit avec les situations financières réelles ; il était temps de la réformer ».*

L'enveloppe unique, la prise en compte du revenu par habitant, l'abondement annuel de 30 millions d'euros en loi de finances et le maintien de puissantes garanties ont **simplifié et modernisé cette dotation.** Demeure en suspens la question de la dotation de compensation des EPCI, qui correspond à l'ancienne compensation « part salaires » et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de DCTP subies entre 1998 et 2001 ; le vieillissement de ces bases de référence pourrait justifier une évolution.

• **Pour la DGF des communes,** une réforme assez large avait été dessinée par l'article 150 de la loi de finances pour 2016. Comme le rappelaient les rapporteurs spéciaux du Sénat ⁽¹⁾, cette réforme prévoyait notamment :

– la suppression de la DNP afin d'abonder le montant de la DSU et de la DSR ;

– une réforme de la DSR pour fusionner les fractions « péréquation » et « cible » et réduire le nombre de communes éligibles ;

– une réforme de la DSU, pour éviter le « saupoudrage » et les effets de seuil trop brutaux.

• **Si la DSU a été effectivement recentrée,** notamment par la suppression de la DSU « cible » qui aboutissait à une surconcentration sur un petit nombre de communes, la DNP et la DSR continuent à poser question.

(1) Rapport d'information n° 731 (2015-2016) de MM. Charles Guené et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances (29 juin 2016).

• **Pour la DSR, il apparaît en théorie que la dichotomie avec la DSU a un sens.** Les deux dotations visent à équilibrer les charges locales entre collectivités. La première contribue à compenser les charges de centralité en milieu rural. La seconde a le même objectif dans les communes urbaines, comme le reflète la prise en compte des bénéficiaires d'aides au logement et de logements sociaux.

Toutefois, 220 communes ont perçu les deux dotations en 2019, ce qui peut interroger sur leur articulation⁽¹⁾. Il paraît souhaitable de limiter ce recoupement en articulant les deux dotations de manière encore plus fine.

• **La DSR semble en outre affectée d'un problème de « saupoudrage »**, comme l'ancienne DSU. Le recentrage initialement envisagé n'est cependant pas intervenu. En 2018, comme on l'a rappelé ci-dessus, jusqu'à 33 533 communes ont perçu la DSR. En 2019, 33 192 communes la perçoivent. Cette même année, la dotation moyenne par habitant des communes bénéficiaires s'établit à 42,31 euros par habitant, pour une population totale éligible de près de 36 millions d'habitants.

• **S'agissant du reversement de la DNP dans la DSU et la DSR**, cette réforme semble relativement consensuelle ; toutefois, elle peut poser deux problèmes :

– en premier lieu, cette réforme entraînerait une perte brute pour les communes qui perçoivent la DNP mais ne sont pas éligibles à la DSU et à la DSR ;

– en second lieu, même pour les communes qui ne sont pas concernées par ce premier point, les trajectoires d'évolution des montants perçus qu'elles peuvent anticiper au titre de la DNP, d'une part, et de la DSU ou de la DSR, d'autre part, peuvent être divergentes. Ainsi, une commune qui peut prévoir une trajectoire stable ou ascendante de DNP pourrait subir une perte progressive si ses attributions de DNP étaient « raccrochées » à la DSR ou à la DSU.

En outre, la DNP ayant, *via* sa part « majoration », pour objet de réduire les écarts de potentiel fiscal, est efficace pour réduire les écarts de fiscalité économique. Son utilité demeure cependant en question dès lors que la DSU et la DSR augmentent chaque année. Sa suppression aurait l'avantage de simplifier le « paysage » des dotations. Elle semble par ailleurs moins bien identifiée par les élus.

La réforme évoquée ci-dessus, qui consistait à incorporer les montants de DNP dans les garanties de DSU et de DSR applicables l'année suivante, a cependant échoué, notamment car 79 communes étaient éligibles à la DNP sans l'être à la DSU ou à la DSR. La DNP représentait 0,9 % de leurs recettes de fonctionnement, pour environ 28 millions d'euros.

(1) Selon le site internet de la DGCL.

Ces communes étaient des communes comportant peu d'entreprises, ce qui expliquait leur éligibilité à la DNP, mais comportant une population assez aisée (communes balnéaires, banlieues aisées) ; la richesse de ces communes ne se déversant toutefois pas nécessairement dans leur budget.

Les rapporteurs souhaitent donc inviter le Gouvernement à une réflexion sur :

- le moyen d'affiner l'articulation entre DSU et DSR ;
- un recentrage de la DSR ;
- et une insertion progressive de la DNP dans la DSU et la DSR, le cas échéant sur une longue période – dix ans par exemple – afin d'en lisser les effets pour les collectivités.

● **Se posera en outre la question du support législatif de la réforme.**
Gilles Carrez, président de la commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, estimait ainsi que *« ce type de réforme, d'une complexité effroyable, nécessite des allers-retours entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Nous avons besoin, pour nous déterminer, de simulations détaillées [...] Si l'on souhaite voir aboutir cette réforme, celle-ci doit pouvoir mûrir en donnant lieu à deux lectures. Je souscris donc très largement au rapport rédigé par nos collègues ainsi qu'aux orientations de la réforme, mais le support de la loi de finances me paraît inadapté. »*

Selon les rapporteurs spéciaux, la démarche choisie pour la dotation d'intercommunalité doit encore être poursuivie pour les autres composantes de la DGF du bloc communal. Le recours à la loi de finances s'est avéré efficace, surtout si la réforme globale de la DGF continue à être conçue comme **progressive**.

Les rapporteurs soulignent qu'à court et moyen terme, l'évolution de la DGF devra cependant nécessairement être articulée avec la refonte, le cas échéant, de la **fiscalité locale, en plusieurs étapes**.

Les rapporteurs ont la conviction que la simplification de la DGF est nécessaire pour établir et renforcer un climat de confiance avec les élus et rendre lisible et explicable le financement des collectivités.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mardi 4 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Direction générale des collectivités locales – M. Bruno Delsol, directeur général des collectivités locales, M. Arnaud Menguy, sous-directeur des finances locales et de l'action économique, M. Étienne Brun-Rovet, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique, et M. Yohann Marcon, chef de bureau des concours financiers de l'État

Association des maires ruraux de France (AMRF) – M. Luc Waymel, président de l'association des maires ruraux du Nord, et Mme Françoise Banat-Berger, cheffe du service interministériel des archives de France

Association des maires de France Villes et Banlieues (AMFVB) – M. Marc Goua, maire de Trélazé, ancien député, et M. Philippe Cieren, chef de l'Inspection des patrimoines

France Urbaine – M. Franck Claeys, directeur économie et finances territoriales, et Mme Léah Chambord, chargée de mission finances et fiscalité

Cour des comptes – M. Thierry Vught, conseiller maître, M. Yannick Cabaret, rapporteur, et Mme Christine Bronnec, rapporteure

Préfecture du Val d'Oise – M. Jean-Yves Latournerie, préfet du Val-d'Oise, M. Sébastien Jallet, préfet délégué pour l'égalité des chances, Mme Muriel Lardy, directrice de la citoyenneté et de la légalité, et Mme Marine Courtois, cheffe du bureau des finances locales à la direction de la citoyenneté et de la légalité

SOURCES UTILISÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *RCT* pour 2018.

Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales pour 2018.

Annexe *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* (projet de loi de finances pour 2019).

Rapport général n° 164 (2015-2016) de MM. Charles Guené et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2015.

Bilan de la répartition de la dotation globale de fonctionnement en 2018 établi par le ministère de l'intérieur.

Site internet du ministère de la cohésion des territoires.

<http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/dotations-collectivites/>

Site internet de la direction générale des collectivités locales.

<http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/accueil.php>

Rapport du rapporteur général M. Joël Giraud sur le projet de loi de finances pour 2019, tome 2.

Rapport d'information n° 731 (2015-2016) de MM. Charles Guené et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances (29 juin 2016).

Réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux.