



N° 3484

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

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

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

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

en conclusion des travaux d'une mission d'information

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

**TOME I**

**LA DOTATION D'ÉQUIPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX**

ET PRÉSENTÉ PAR

PAR Mme CHRISTINE PIRES BEAUNE,  
Rapporteuse

M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,  
Président

---

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

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

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ ET DE RÉPARTITION DE LA DOTATION D'ÉQUILIBRE DES TERRITOIRES RURAUX</b> .....	8
<b>A. L'ÉLIGIBILITÉ DES COMMUNES ET DES EPCI À LA DOTATION D'ÉQUIPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX</b> .....	10
1. Les différentes méthodes utilisées pour définir la ruralité .....	11
a. La définition des unités urbaines et non urbaines .....	11
b. La définition des aires urbaines et des communes isolées hors influence des pôles .....	14
c. La définition des communes denses et peu denses .....	19
2. Les critères utilisés pour l'éligibilité des communes et des EPCI à la DETR .....	23
a. Les critères d'éligibilité des communes .....	23
b. Les critères d'éligibilité des EPCI .....	25
c. La combinaison des critères d'éligibilité des communes et des EPCI .....	32
3. Les critères d'éligibilité de la DETR conduisent à une prise en compte significative des communes et intercommunalités urbaines .....	33
<b>B. LA RÉPARTITION DE LA DOTATION D'ÉQUIPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX ENTRE LES DÉPARTEMENTS</b> .....	40
1. Les critères de répartition de la DETR entre les enveloppes départementales .....	40
2. Les évolutions récentes de certaines enveloppes départementales paraissent peu cohérentes .....	45
3. L'impact des différents critères sur la répartition des enveloppes départementales de la DETR .....	47
4. Une forte augmentation des enveloppes départementales et de la population éligible à la DETR .....	52
5. Une faible corrélation entre les enveloppes départementales et la population rurale .....	55
6. La forte hétérogénéité de la DETR par habitant entre les départements .....	59

<b>II. ANALYSE DE L'UTILISATION DES CRÉDITS DE LA DETR ET DES PROJETS SUBVENTIONNÉS</b> .....	63
1. Une procédure d'exécution déconcentrée .....	63
a. Les crédits ouverts en loi de finances .....	63
b. La présentation des projets auprès du préfet .....	66
c. L'instruction des dossiers .....	68
d. L'intervention des sous-préfectures est plus ou moins importante .....	68
e. La commission d'élus intervient dans la procédure .....	70
f. La commission d'élus exerce ses prérogatives en lien avec les préfetures .....	72
g. La transparence sur les projets étudiés et retenus .....	74
h. Le calendrier d'attribution de la DETR peut varier mais suit une trame commune .....	75
2. Une exécution satisfaisante des crédits .....	77
a. La délégation des crédits par la DGCL aux préfetures .....	77
b. La consommation des crédits dans les départements .....	78
c. Le financement de projets en plusieurs tranches .....	79
3. Une cible de taux de subvention atteinte au niveau national .....	80
<b>B. LES PROJETS SUBVENTIONNÉS</b> .....	89
1. La loi fixe les catégories de projets éligibles .....	89
2. Des priorités politiques nationales peuvent être fixées par le Gouvernement par circulaire .....	91
3. L'administration utilise des catégories de projets communes à plusieurs dotations d'investissement pour suivre l'utilisation des crédits de la DETR .....	93
4. La DETR contribue au financement des projets inscrits dans les contrats de ruralité ....	97
a. Les contrats de ruralité .....	97
b. La contribution de la DETR au financement des contrats de ruralité .....	100
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	103
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	105

## SYNTHÈSE DU RAPPORT

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), créée en 2011, a pour vocation de soutenir l'investissement local dans les collectivités rurales du bloc communal. Elle fonctionne selon une logique d'appel à projets présentés au préfet de département. En 2021, et depuis 2018, son montant est stable à plus d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement.

La stabilité de la DETR depuis 2018, tant du point de vue des critères d'éligibilité des communes et intercommunalités et de répartition de la dotation entre départements, que des crédits alloués par l'État, a pourtant conduit par ailleurs à une évolution contrastée, parfois contre-intuitive, des enveloppes départementales. Notamment, certains départements semblent inscrits sur une trajectoire durablement baissière, sans que leur caractère plus ou moins « rural » puisse l'expliquer.

Le présent rapport propose en premier lieu une définition consensuelle de la ruralité : cette définition semble un préalable nécessaire à l'analyse de la pertinence de la répartition de la DETR. La mission a ainsi procédé à l'audition des associations d'élus locaux ainsi que d'universitaires spécialisés, pour aboutir à une définition fondée sur la méthode de la « grille de densité ».

À l'aune de cette définition de la ruralité, la mission a ensuite analysé précisément les critères d'éligibilité des communes et intercommunalités à la DETR, ainsi que les critères de répartition des crédits entre départements.

Elle en déduit que les règles actuelles d'éligibilité, et de répartition de la DETR, ne saisissent qu'imparfaitement la ruralité. La rapporteure propose un certain nombre de modifications. Les nombreuses simulations menées avec le concours de l'administration ont permis d'approfondir la compréhension de cette dotation complexe et de modéliser certaines tendances. Néanmoins, elles n'ont pas encore permis de comprendre entièrement les motifs d'évolution de certaines enveloppes départementales.

Si la souplesse de la DETR, dotation déconcentrée, est un atout, il convenait enfin de faire le point sur les différences de méthode entre préfetures

La mission a ainsi examiné l'exécution locale des crédits, en sollicitant un échantillon représentatif et divers, géographiquement et socialement, de préfetures départementales. Cette analyse a permis de dégager un ensemble de « bonnes pratiques » qu'il serait pertinent de généraliser pour une exécution optimale des crédits.

Au total, la rapporteure formule dans le présent rapport onze recommandations qui doivent permettre un meilleur ciblage des territoires ruraux par la DETR.

## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

**Préconisation n° 1** : poursuivre la concertation avec l'AMF et l'AMRF sur l'étude et l'opportunité d'un resserrement des critères communaux d'éligibilité à la DETR afin de la cibler prioritairement vers les communes rurales (au sens de la grille de densité), c'est-à-dire les communes peu denses et très peu denses.

**Préconisation n° 2** : Restreindre l'éligibilité des EPCI en abaissant le seuil de population des EPCI éligibles, en abaissant le seuil de densité des EPCI éligibles ou en appliquant un critère de potentiel fiscal aux EPCI, à l'image de celui applicable aux communes.

**Préconisation n° 3** : *A minima*, réserver la DETR « intercommunale » aux projets portés par les EPCI sur le territoire de leurs communes elles-mêmes éligibles à la dotation.

**Préconisation n° 4** : modifier les modalités d'encadrement des variations de la dotation afin de répartir de manière plus équitable le reliquat de dotation en évitant que les départements dont la variation spontanée de DETR est supérieure à - 5 % et inférieure à + 5 % ne captent seuls l'intégralité du reliquat.

**Préconisation n° 5** : ajuster les modalités de calcul des enveloppes départementales de la DETR, notamment en substituant la prise en compte de la population des communes rurales à celle des EPCI éligibles.

**Préconisation n° 6** : limiter l'évolution annuelle des enveloppes des départements dont la DETR par habitant est très supérieure à la moyenne. *A minima*, réduire, au moins à titre conservatoire, le « tunnel » des évolutions annuelles, par exemple à + ou - 3 %.

**Préconisation n° 7** : vérifier que les restes à payer sur la DETR résultent essentiellement de surestimations du coût réel de certains projets et ne traduisent pas une insuffisance de la programmation en crédits de paiement (CP).

**Préconisation n° 8** : à l'issue du déploiement du dispositif de soutien territorial de l'ANCT, établir un premier bilan de l'ingénierie disponible pour les communes rurales de petite taille.

**Préconisation n° 9** : publier les données relatives aux projets subventionnés par la DETR dans un format harmonisé, consolidé et aisément exploitable.

**Préconisation n° 10** : généraliser une délégation de crédits de début d'année dès le mois de janvier afin de soutenir la trésorerie des communes les plus fragiles.

**Préconisation n° 11** : étendre les « bonnes pratiques » locales relevées dans les préfectures pour une consommation optimale des crédits de la DETR.

**Les préconisations 3, 4, 5 et 6 ont d'ores et déjà été au moins en partie engagées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021.**

## INTRODUCTION

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, devant les interrogations que suscitait l'évolution de l'attribution de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) de certains départements depuis quelques années, l'Assemblée nationale a décidé, à titre conservatoire, de « geler » en 2020 les enveloppes départementales de DETR, par rapport à l'année 2019.

Ce gel temporaire devait permettre à la commission des finances d'engager un travail de réflexion et d'analyse sur cette dotation, afin de proposer des pistes de réforme tendant à mieux prendre en compte la ruralité dans l'attribution des enveloppes de DETR.

La rapporteure a souhaité procéder en trois étapes principales : définir la ruralité, analyser la pertinence des critères d'éligibilité à la dotation et de répartition des enveloppes, et examiner l'exécution concrète des crédits au niveau départemental.

Ces travaux aboutissent à formuler onze recommandations que la rapporteure estime être de nature à favoriser un meilleur ciblage des territoires ruraux, ce qui correspond à l'objectif originel de la DETR.

Certaines de ces recommandations, présentées à la commission des finances en octobre 2020, ont pu être discutées en séance publique à l'Assemblée nationale dès l'examen de la loi de finances pour 2021. Leur mise en œuvre est en partie déjà engagée à la publication de ce rapport.

Toutefois, il ressort de ces travaux, et notamment des réponses des préfetures, que la véritable efficacité du soutien financier de l'État à l'investissement du bloc communal ne pouvait se réduire à l'étude de la seule DETR. Au contraire, pour apprécier l'impact de cette dotation, il convient selon la rapporteure d'intégrer à l'analyse la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

La commission des finances a ainsi décidé de prolonger cette mission d'information au premier semestre de l'année 2021, afin de poursuivre l'analyse de la DETR, et de l'étendre à la DSIL.

Le présent rapport, centré sur la répartition et l'exécution des crédits de la DETR, constitue donc un « tome I ». Il sera suivi d'un « tome II », axé essentiellement sur la DSIL et sur l'articulation entre les deux dotations.

## I. LES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ ET DE RÉPARTITION DE LA DOTATION D'ÉQUILIBRE DES TERRITOIRES RURAUX

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), créée par la loi de finances pour 2011 <sup>(1)</sup>, résulte de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR). Ces deux dotations visaient à « aider **les petites communes rurales et surtout les petits EPCI** à bénéficier d'équipements classiques comme des bâtiments publics ou des installations de voirie » <sup>(2)</sup>. Cet objectif est désormais celui de la DETR qui vise à subventionner les dépenses d'investissement des communes et des groupements de communes situés en milieu rural.

Pour parvenir à cet objectif, des critères d'éligibilité et de répartition, principalement fondés sur la population et la richesse fiscale des communes et des EPCI, sont définis par le code général des collectivités territoriales (CGCT). Ces critères permettent de sélectionner les communes et les EPCI ruraux éligibles, et d'effectuer, à partir de ces derniers, une répartition entre les départements de la dotation nationale de manière cohérente avec l'objectif de soutien à l'investissement local en milieu rural.

Afin d'analyser la pertinence des critères retenus par la loi avec les objectifs de la DETR, il est nécessaire de distinguer, d'une part, les critères d'éligibilité à la dotation pour les communes et les EPCI et, d'autre part, les critères utilisés pour effectuer la répartition de la DETR nationale entre les différentes enveloppes départementales. Ces deux étapes ne sont toutefois pas sans lien puisque ce sont les caractéristiques des communes ou des EPCI éligibles qui sont utilisées pour réaliser, dans un second temps, la répartition des enveloppes départementales.

---

(1) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, article 179.

(2) M. Marc Laffineur, Rapport spécial sur les missions Relations avec les collectivités territoriales et Avances aux collectivités territoriales, *annexe au Rapport* fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2011 par M. Gilles Carrez, *annexe n° 37, Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 2824, 14 octobre 2010.*

### **La fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DSR) en dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**

La DETR, créée par la loi de finances pour 2011, résulte de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR). D'une manière générale, les critères retenus pour la nouvelle DETR sont plus proches de ceux de la DGE que de ceux de la DDR.

La **dotation globale d'équipement (DGE)** a été mise en place par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre).

Le montant de la DGE, après déduction de la quote-part destinée aux collectivités territoriales d'outre-mer, était réparti en deux fractions, elles-mêmes réparties en deux enveloppes destinées aux communes et aux EPCI, de telle sorte qu'il était obtenu quatre montants différents.

Les deux enveloppes destinées aux EPCI étaient attribuées aux départements proportionnellement au montant des investissements réalisés au cours de la dernière année connue respectivement par les EPCI éligibles dont la population n'excède pas 2 000 habitants et par les EPCI éligibles dont la population est supérieure à 2 000 habitants.

Étaient éligibles à la DGE, dans les départements de métropole et d'outre-mer :

- les communes de 2 000 habitants au plus (7 500 dans les DOM) ;
- les communes de 2 001 à 20 000 habitants (7 501 à 35 000 dans les DOM) dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen des communes de métropole de 2 001 à 20 000 habitants ;
- les EPCI de 20 000 habitants au plus (35 000 dans les DOM) ;
- les EPCI de plus de 20 000 habitants (35 000 dans les DOM) dont les communes membres sont toutes éligibles à la DGE ;
- les EPCI de plus de 20 000 habitants (35 000 dans les DOM) dont le potentiel fiscal moyen par habitant est inférieur à 1,3 fois celui de l'ensemble des établissements de même nature et dont toutes les communes membres ont une population inférieure à 3 500 habitants.

La première fraction destinée aux communes était répartie entre les départements en fonction des critères suivants :

- pour 30 % en fonction de l'écart relatif entre le potentiel financier moyen par habitant des communes du département éligibles à la DGE et le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes éligibles ;
- pour 25 % en fonction de la population des communes éligibles ;
- pour 25 % en fonction de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, cette longueur étant doublée en zone de montagne ;
- pour 20 % en fonction du nombre de communes éligibles.

La seconde fraction destinée aux communes était répartie entre les départements au prorata du nombre d'habitants des communes éligibles dont la population est supérieure à 2 000 habitants.

La **dotation de développement rural (DDR)** avait été créée par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Elle faisait l'objet d'une répartition en deux parts : une première part destinée au financement de projets locaux, une seconde part destinée au maintien des services publics en milieu rural. Étaient éligibles à la première part les EPCI à fiscalité propre :

- ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique ;
- dont la population regroupée est inférieure à 60 000 habitants ;
- ne satisfaisant pas aux conditions nécessaires pour une transformation en communauté d'agglomération ;
- et dont les deux tiers au moins des communes membres comptent moins de 5 000 habitants.

Étaient éligibles à la seconde part, les EPCI éligibles à la première part de la DDR ainsi que les communes éligibles à seconde part de la dotation de solidarité rurale.

Pour la première part de la DDR, après déduction de la quote-part destinée aux collectivités territoriales d'outre-mer, les crédits étaient répartis à raison de :

- 25 % en fonction du nombre de communes membres des EPCI éligibles et du nombre d'établissements sachant que le nombre de communes situées en zone de montagne est doublé ; lorsque plus de la moitié des communes concernées est située en zone de montagne, l'EPCI est compté pour deux ;
- 25 % en fonction de la population des EPCI à fiscalité propre concernés ;
- 50 % en fonction du produit de la population par l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de la catégorie et le potentiel fiscal par habitant de chacun de ces EPCI, pondéré par le coefficient d'intégration fiscale.

S'agissant de la seconde part, l'enveloppe était répartie en proportion inverse de la densité du département.

## **A. L'ÉLIGIBILITÉ DES COMMUNES ET DES EPCI À LA DOTATION D'ÉQUIPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX**

Afin d'effectuer une évaluation de la pertinence des critères retenus pour l'éligibilité à la DETR, il est préalablement nécessaire de définir la ruralité. Cette définition de la ruralité est néanmoins difficile et souvent réalisée par opposition aux territoires urbains. La rapporteure estime toutefois qu'un consensus semble aujourd'hui s'établir pour une définition de la ruralité à partir de la méthodologie dite de la « grille de densité ». Aujourd'hui, il apparaît que les critères d'éligibilité de la DETR conduisent à inclure une part substantielle des communes et intercommunalités urbaines.

## 1. Les différentes méthodes utilisées pour définir la ruralité

Au contraire des découpages administratifs (régions, départements, communes et intercommunalités), qui sont hétérogènes et variables dans le temps et l'espace, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) produit et diffuse des zonages d'études (unités urbaines, aires urbaines, zones d'emploi, bassins de vie, *etc.*) mis à jour généralement tous les dix ans. Certains zonages d'études sont harmonisés au niveau européen (aires urbaines), d'autres utilisent une méthode européenne commune, mais sans obligation de mise en œuvre au niveau national (zones d'emploi) et d'autres sont uniquement nationaux (unités urbaines).

Il existe plusieurs zonages d'études relatifs aux espaces ruraux. Ces derniers reposent généralement sur deux types de critères : des critères morphologiques établis sur une base démographique (la population ou la densité) et sur une base foncière (la continuité du bâti) ; des critères fonctionnels qui mesurent l'attraction des villes à partir des trajets entre le domicile et le lieu de travail des individus.

Si l'ensemble de ces zonages permettent d'approcher une définition statistique de la ruralité, les critères retenus ne sont pas toujours adaptés et ne saisissent pas le rôle de centralité que peuvent jouer certaines villes dans l'espace rural. Pour appréhender la diversité de la ruralité, il est nécessaire de développer de nouveaux indicateurs : M. Laurent Rieutort, directeur de l'Institut d'Auvergne du Développement des Territoires, propose, par exemple, la prise en compte de critères d'espace territorial (superficie du territoire à gérer ou à aménager par habitant), de fonctionnement des territoires ruraux (flux, accès aux services), d'aménités environnementales et récréatives des territoires ruraux (pourcentage de surface artificialisée, fragmentation des unités naturelles), ou encore de la délimitation de bassins de vie afin de prendre en compte les villes intermédiaires créatrices de liens entre le rural et l'urbain.

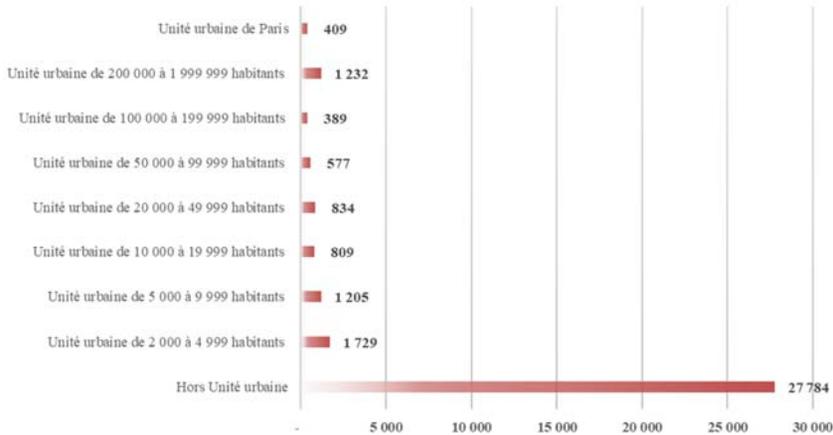
Ce débat, essentiel pour appréhender la diversité des ruralités, dépasse toutefois le cadre de la présente mission. La rapporteure rappelle qu'un groupe de travail mis en place en février 2020 par l'INSEE a pour objectif de définir les espaces ruraux en utilisant une méthode qui n'est pas construite par opposition aux espaces urbains.

### *a. La définition des unités urbaines et non urbaines*

L'urbain se caractérise généralement par la concentration, tandis que le rural se caractérise par la dispersion. À partir de ce constat simple, une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Sont considérées comme rurales les unités qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine. La ruralité n'est donc pas définie par des caractéristiques qui lui sont propres, mais par opposition aux autres types d'unité.

### RÉPARTITION DES COMMUNES PAR TRANCHE D'UNITÉ URBAINE

(Nombre de communes)

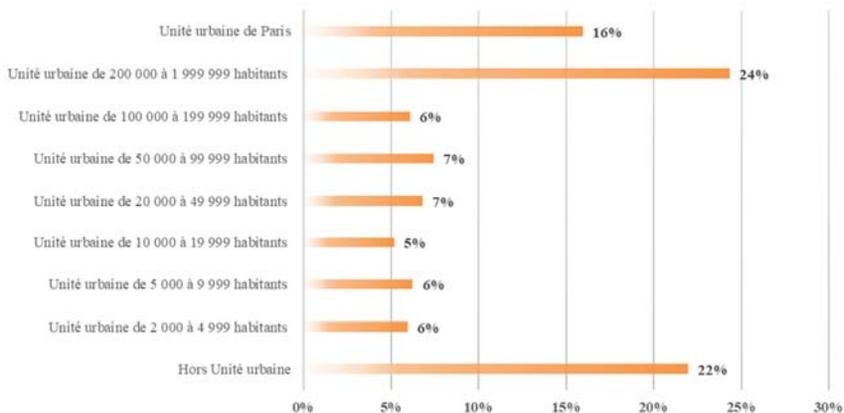


Source : commission des finances, données 2010 Observatoire des territoires et INSEE.

Suivant cette approche, près de 22 % de la population serait située en zone rurale (hors unité urbaine) ; 27 784 communes n'appartiennent pas à une unité urbaine et sont considérées comme appartenant à une unité rurale.

### RÉPARTITION DE LA POPULATION PAR TRANCHE D'UNITÉ URBAINE

(Pourcentage de la population totale)



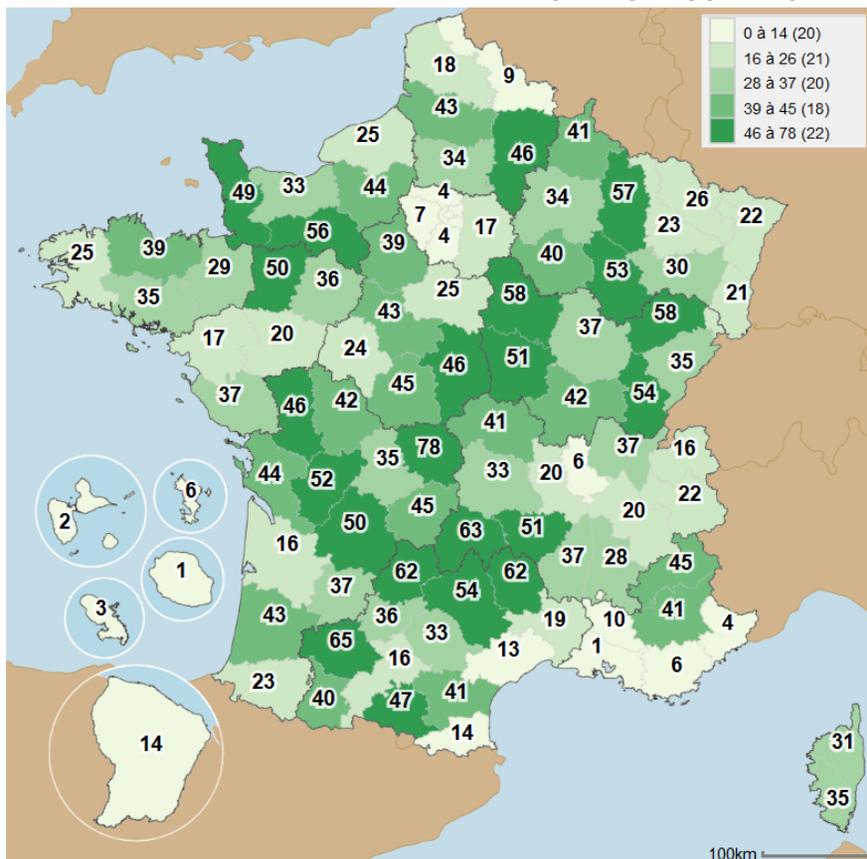
Source : commission des finances, données 2010 Observatoire des territoires et INSEE.

Le poids de la population rurale varie dans des proportions considérables au niveau départemental : 17 départements comptent plus de la moitié de leur population dans des communes rurales. Des niveaux élevés sont atteints pour les départements de la Creuse (78 % d'habitants en communes rurales), du Gers (65 %) ainsi que du Cantal (63 %), de la Lozère et du Lot (62 % chacun). À l'inverse,

27 départements comptent moins de 20 % d'habitants en communes rurales et 16 départements comptent moins de 10 % d'habitants en communes rurales. À l'extrême, 4 départements franciliens (Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne) ne comportent même aucune commune rurale.

### PART DE LA POPULATION VIVANT DANS UNE UNITÉ NON URBAINE PAR DÉPARTEMENT

(en pourcentage de la population départementale)



Source : commission des finances ; logiciel Observatoire des territoires ; données 2010 Observatoire des territoires et INSEE.

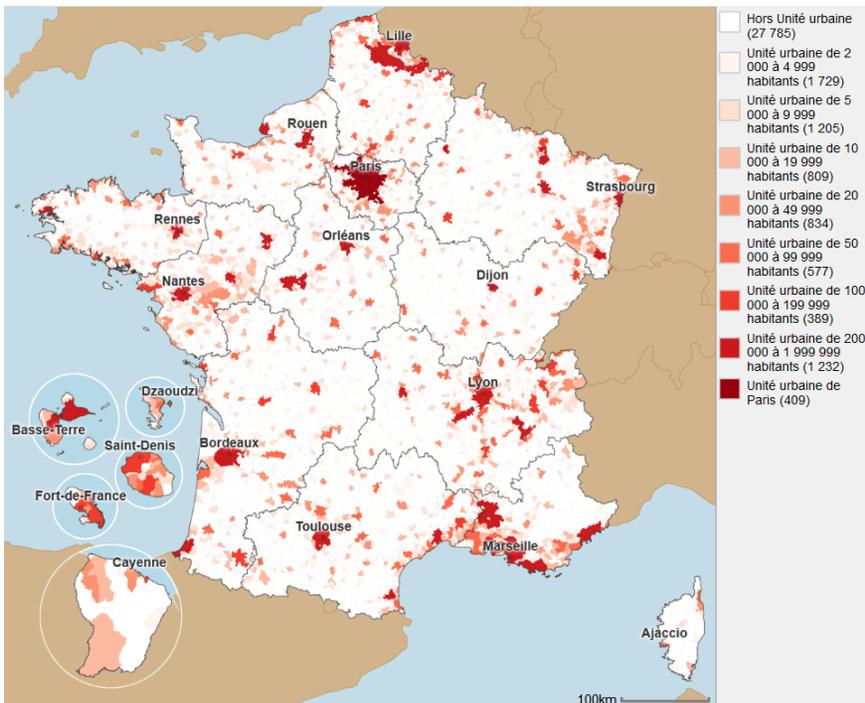
M. Gérard-François Dumont, Professeur à l'université de Paris-IV Sorbonne, estime que cette approche par unités urbaines crée une illusion de la disparition du rural, dans la mesure où elle se base sur des chiffres déconnectés de la réalité vécue par les habitants. Il estime que les critères retenus pour définir l'urbanité sont de nature extensive. Il critique notamment la modification effectuée en 2010 par l'INSEE concernant l'application de la règle des 200 mètres qui conduit à prendre en compte toutes les catégories de bâtiments, alors que seuls les logements étaient auparavant pris en compte pour l'application de cette règle.

Cette modification permettrait de ne pas faire apparaître une baisse du taux d'urbanisation. Pour M. Laurent Rieutort, il s'agit également d'une approche ancienne et obsolète, peu adaptée à la réalité fonctionnelle des territoires et qui ne permet pas de représenter réellement la ruralité.

Néanmoins, si l'INSEE reconnaît que l'approche par unité urbaine conduit à surestimer les territoires urbains et la population urbaine, elle rappelle que l'intérêt de ce zonage réside en partie dans la stabilité de sa définition, depuis le premier recensement de 1954, permettant de retracer l'histoire des territoires sur de longues périodes.

#### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES UNITÉS URBAINES PAR TRANCHE

(communes)



Source : Observatoire des territoires ; données 2010 Observatoire des territoires et INSEE.

#### *b. La définition des aires urbaines et des communes isolées hors influence des pôles*

Le zonage en aires urbaines, défini par l'INSEE, se fonde sur une différenciation fonctionnelle des territoires qui décrit l'influence des villes sur le territoire, à travers le lien de dépendance à l'emploi qu'elles engendrent : les habitants quittent la ville pour s'installer dans des espaces moins urbanisés tout en gardant leur emploi dans le pôle urbain. Ce lien est mesuré par l'emploi (trajet entre le domicile et le lieu de travail) qui traduit une polarisation des villes concentrant certains équipements structurants.

Cette approche vise à regrouper dans une aire urbaine, d'une part, un pôle urbain avec une densité forte de population et une concentration importante d'emplois et, d'autre part, une couronne périurbaine comprenant un nombre important d'actifs travaillant dans le pôle. Cette approche distingue ainsi plusieurs catégories :

– les grandes aires urbaines : ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par une unité urbaine de plus de 10 000 emplois (le pôle), et par des communes la ceinturant dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci (la couronne périurbaine). Ces grandes aires urbaines regroupent près de 43 % des communes françaises et concentrent plus des trois quarts de la population et de l'emploi ;

– les moyennes aires urbaines : ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par une unité urbaine de 5 000 à 10 000 emplois, et par des communes la ceinturant dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci ;

– les petites aires urbaines : ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par une unité urbaine de 1 500 à 5 000 emplois, et par des communes la ceinturant dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci ;

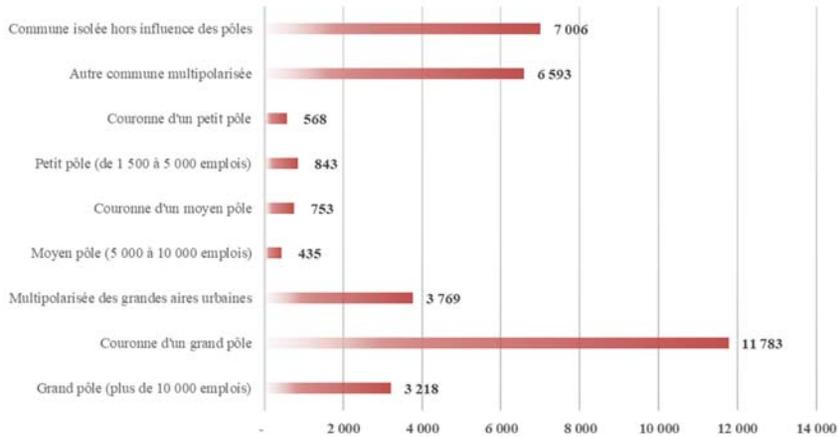
– les communes multipolarisées des grandes aires urbaines : communes dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs grandes aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant ;

– les communes multipolarisées situées hors des grandes, moyennes et petites aires urbaines, hors des communes multipolarisées des grandes aires urbaines dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs aires, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant ;

– les communes isolées hors influence des pôles : communes non couvertes par les catégories précédentes, c'est-à-dire celles dont moins de 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans une ou plusieurs aires urbaines.

### RÉPARTITION DES COMMUNES PAR CATÉGORIE D'AIRE URBAINE

(nombre de communes)

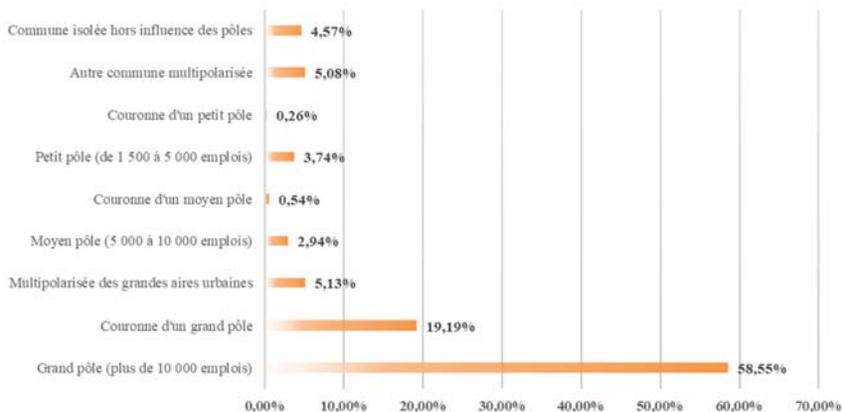


Source : commission des finances, données 2010 Observatoire des territoires et INSEE.

Selon cette nomenclature, les territoires ruraux peuvent être appréhendés comme la combinaison des communes isolées hors influence des pôles (rural le plus isolé) et des communes multipolarisées situées hors des aires urbaines (rural sous influence des pôles). Ces deux catégories rassemblent près de 10 % de la population et recouvrent 13 599 communes.

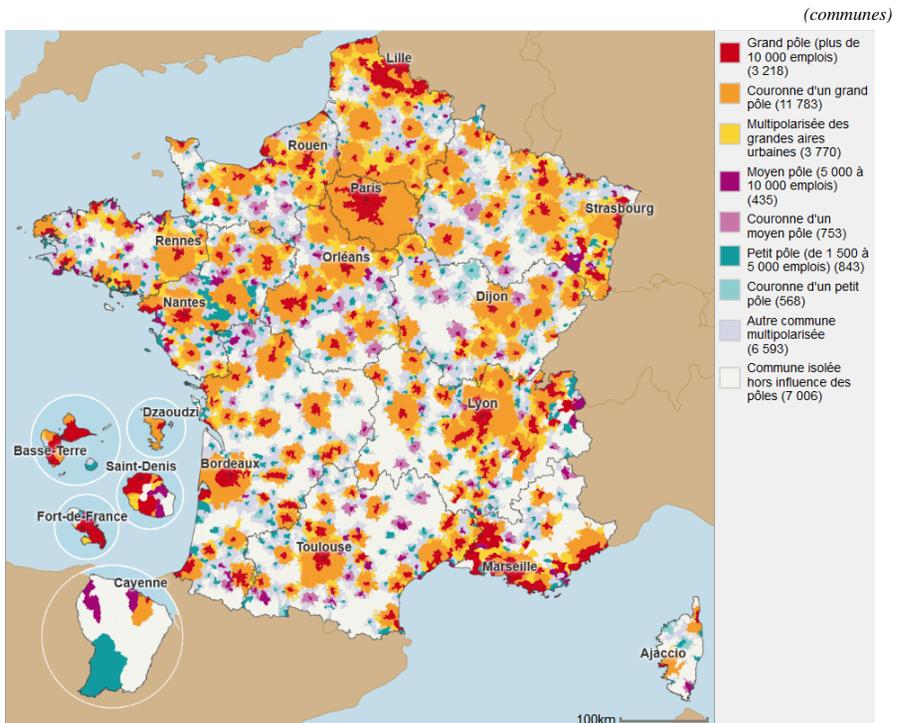
### RÉPARTITION DE LA POPULATION PAR CATÉGORIE D'AIRE URBAINE

(pourcentage de la population totale)



Source : commission des finances, données 2010 Observatoire des territoires et INSEE.

## RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES AIRES URBAINES PAR CATÉGORIE



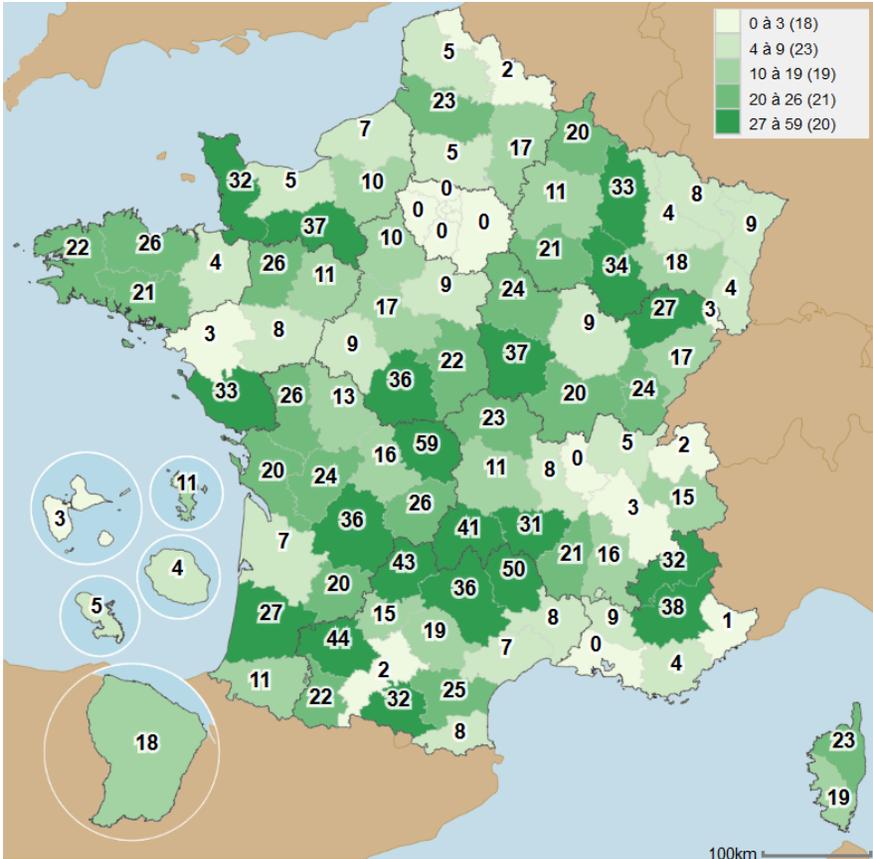
Source : Observatoire des territoires ; données 2010 Observatoire des territoires et INSEE.

Cette approche basée sur des critères fonctionnels est particulièrement restrictive. Seul un département (la Creuse) compte plus de la moitié de leur population dans des communes dites rurales (communes isolées ou autres communes multipolarisées). À l'inverse, 62 départements comptent moins de 20 % d'habitants en communes rurales et 42 départements comptent moins de 10 % d'habitants en communes rurales. À l'extrême, 10 départements ne comportent presque aucune commune rurale.

Pour M. Laurent Rieurtort, cette approche a été beaucoup utilisée pour justifier l'importance des dynamiques métropolitaines. Elle se base uniquement sur une dimension économique (le trajet entre le domicile et le lieu de travail) alors qu'il existe d'autres types de flux dans les territoires (loisir, consommation) et que de nombreuses personnes ne travaillent pas (jeunes, retraités, chômeurs) ou n'effectuent pas de tels flux (agriculteurs, commerçants). Elle ne montre que des dynamiques d'emploi internes aux territoires. Aussi, l'INSEE rappelle que depuis 2010, la méthode des aires urbaines n'est plus utilisée pour qualifier les espaces ruraux, mais délimite uniquement l'espace d'influence des villes (communes isolées hors influence des pôles).

### PART DE LA POPULATION VIVANT DANS UNE COMMUNE ISOLÉE OU DANS UNE AUTRE COMMUNE MULTIPOLARISÉE PAR DÉPARTEMENT

(en pourcentage de la population départementale)



Source : commission des finances ; logiciel Observatoire des territoires ; données 2010 Observatoire des territoires et INSEE.

La méthodologie des aires urbaines est en cours de modification auprès de l'INSEE afin d'harmoniser les critères français avec ceux utilisés au niveau européen par Eurostat pour l'élaboration de la base des « cities » et des aires urbaines fonctionnelles. Pour Eurostat, une « city » se compose d'une ou plusieurs communes dont la majorité de la population vit dans un centre urbain d'au moins 50 000 habitants tandis qu'une aire urbaine fonctionnelle se compose d'une « city » et de sa zone de « navettage ». La zone de « navettage » correspond à l'ensemble des communes dont au moins 15 % des résidents actifs en emploi travaillent dans la « city ».

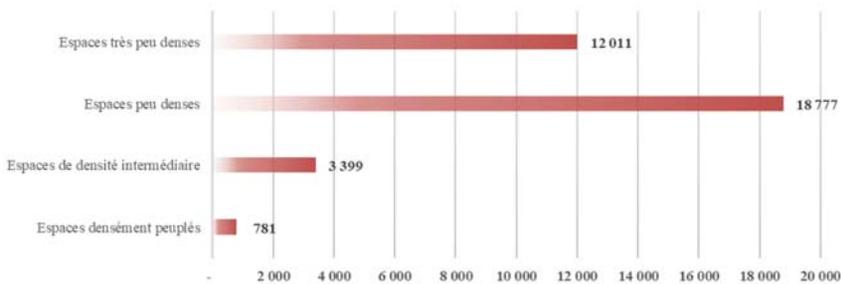
### c. La définition des communes denses et peu denses

La grille communale de densité se fonde sur une différenciation morphologique des territoires élaborée au niveau européen et utilisée pour la réalisation de comparaisons internationales (Eurostat, Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE, Organisation des Nations unies – ONU). Pour prendre en compte la population communale et sa répartition dans l'espace, la grille communale de densité s'appuie sur la distribution de la population à l'intérieur de la commune en découpant le territoire en carreaux d'un kilomètre de côté. Il s'agit d'une analyse plus fine et plus précise que le calcul d'une densité communale rapportant simplement la population de la commune à sa surface. Cette grille de densité permet de définir quatre niveaux de densité, de dense à très peu dense.

À partir de carreaux d'un kilomètre de côté, sont formées des mailles urbaines, agrégations de carreaux contigus qui remplissent deux conditions : une densité de population au carreau d'au moins 300 habitants par km<sup>2</sup> et un minimum de 5 000 habitants après agrégation. Dans une démarche identique et pour définir l'urbain dense, sont formées des mailles urbaines denses qui remplissent deux conditions : une densité de population au carreau d'au moins 1 500 habitants par km<sup>2</sup> et un minimum de 50 000 habitants, après agrégation. Cette typologie urbaine est complétée par la définition de mailles peu denses qui remplissent deux conditions : une densité de population au carreau d'au moins 25 habitants par km<sup>2</sup> et un minimum de 300 habitants après agrégation. Les autres carreaux sont considérés comme très peu denses. Ainsi, quatre types de carreaux sont obtenus, du très dense au très peu dense. Chaque commune est ensuite classée selon la part majoritaire de sa population vivant dans l'un des quatre types de carreaux.

#### RÉPARTITION DES COMMUNES PAR TYPE DE DENSITÉ

(nombre de communes)

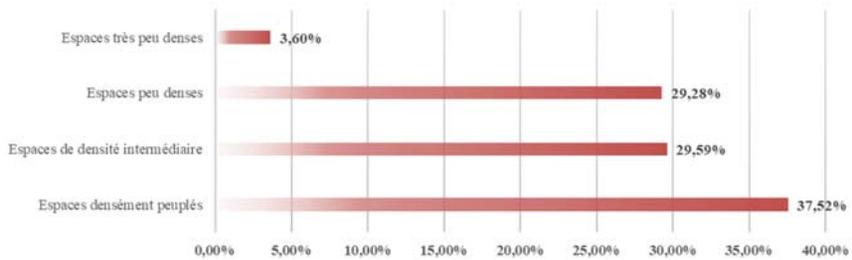


Source : commission des finances, données 2020 Observatoire des territoires et INSEE.

Selon cette approche, les territoires ruraux peuvent être appréhendés comme la combinaison des espaces peu denses et très peu denses. Ces deux catégories rassemblent près de 33 % de la population et recouvrent 30 788 communes. De plus, environ un tiers des communes sont dites très peu denses, mais ne représentent que 3,6 % de la population. Ainsi, les territoires peu denses et très peu denses (territoires ruraux) comptent en réalité presque autant d'habitants que les territoires denses (territoires très urbains).

## RÉPARTITION DE LA POPULATION PAR TYPE DE DENSITÉ

(pourcentage de la population totale)



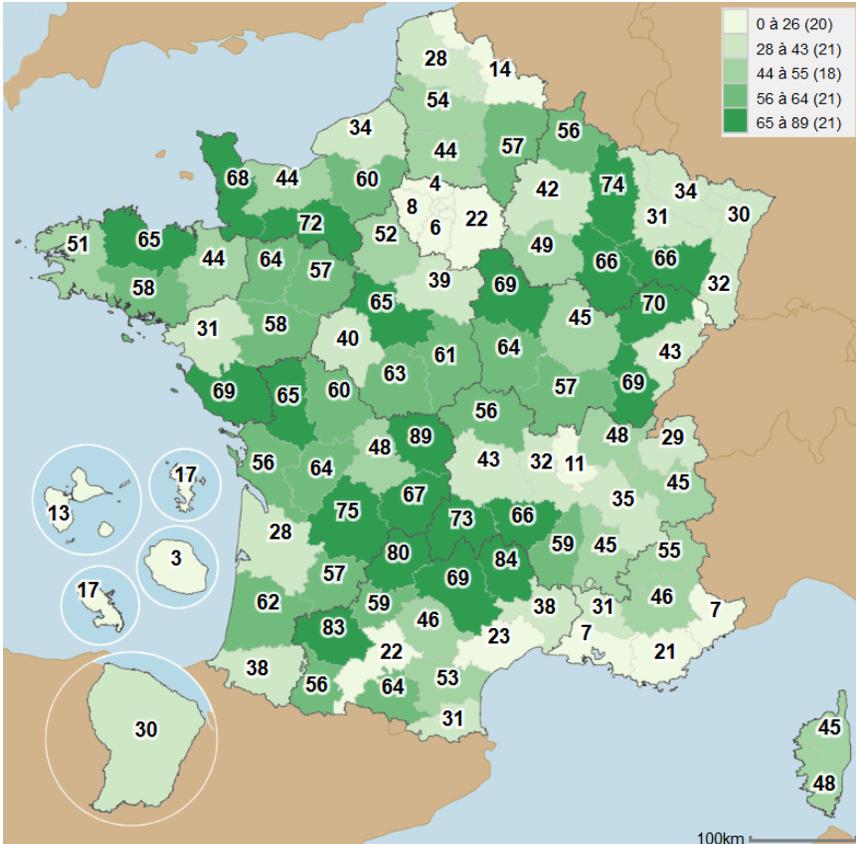
Source : commission des finances, données 2020 Observatoire des territoires et INSEE.

Le poids de la population rurale est mis en valeur par cette approche : 47 départements comptent plus de la moitié de leur population dans des communes rurales. Des niveaux élevés sont atteints pour les départements de la Creuse (89 % d'habitants en communes rurales), de la Lozère (84 %), du Gers (83 %) et du Lot (80 %). À l'inverse, 15 départements comptent moins de 20 % d'habitants en communes rurales et 10 départements comptent moins de 10 % d'habitants en communes rurales. À l'extrême, 4 départements franciliens (Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne) ne comportent toujours aucune commune rurale.

L'INSEE a indiqué que la grille de densité est mise à jour en moyenne tous les dix ans (dernière actualisation réalisée en 2020). L'institut souligne toutefois que les évolutions ne sont pas significatives entre chaque période, car les phénomènes de concentration ou de dispersion de la population (et donc les variations de densité dans les territoires) sont progressifs et relativement stables dans la durée.

## PART DE LA POPULATION VIVANT DANS UNE COMMUNE DENSE OU PEU DENSE PAR DÉPARTEMENT

(en pourcentage de la population départementale)



Source : commission des finances ; logiciel Observatoire des territoires ; données 2020 Observatoire des territoires et INSEE.

La rapporteure estime que la définition de la ruralité par l'identification de communes peu denses et très peu denses (méthode de la grille de densité) semble plus fonctionnelle que la définition de la ruralité par l'identification de communes appartenant à des unités non urbaines (méthode des unités urbaines) ou de communes isolées hors zone d'influence des pôles urbains (méthode des aires urbaines). Cette approche est en effet plus pertinente, car il s'agit :

- d'un zonage simple (densité des territoires) et précis (niveau communal) qui permet d'éviter des effets de seuils ;

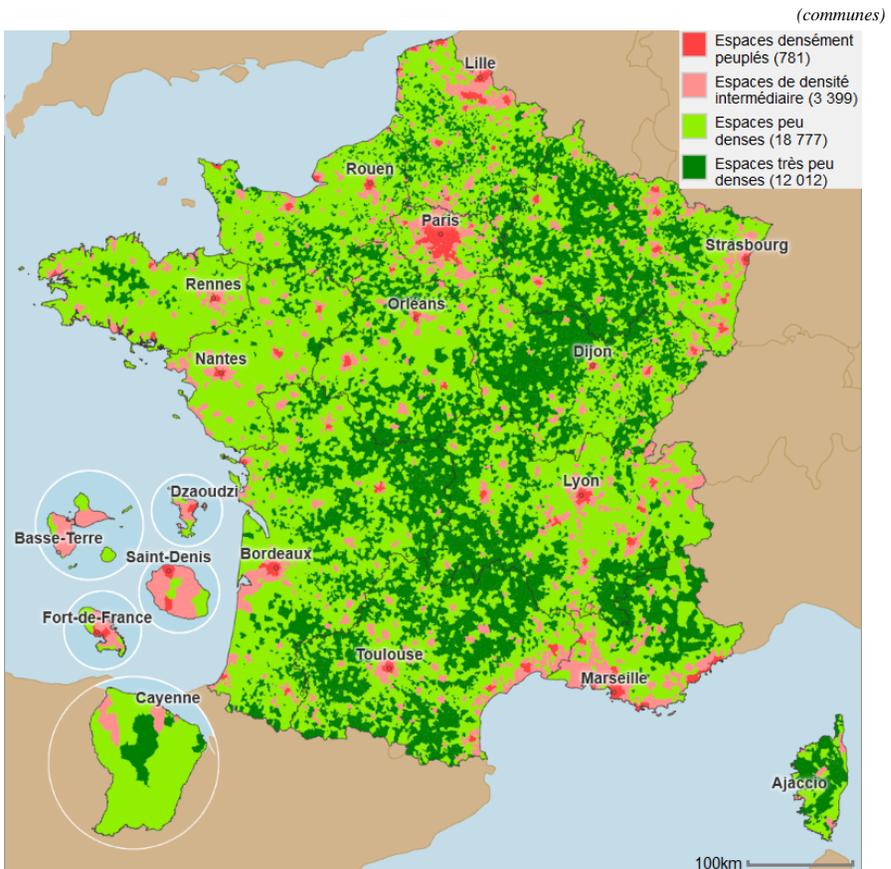
- d'un zonage graduel avec différents niveaux de densité (dense, intermédiaire, peu dense et très peu dense) permettant de définir l'ensemble du spectre entre entités urbaines et rurales ;

– d’un zonage positif où la ruralité n’est pas définie « en creux », par défaut ;

– d’un zonage utilisé dans tous les pays européens qui permet de mener des comparaisons européennes et internationales (même si le niveau très peu dense est une spécificité française).

Pour ces raisons, la rapporteure souhaite que le recours à la méthode de la grille de densité soit généralisé pour l’ensemble des politiques publiques à destination des communes rurales, sous réserve que cette approche soit soutenue par l’Association des maires ruraux de France (AMRF). Une première étape pourrait être franchie en appliquant cette méthode à la définition des communes rurales éligibles à la DETR.

### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES COMMUNES EN FONCTION DE LEUR DENSITÉ



## **2. Les critères utilisés pour l'éligibilité des communes et des EPCI à la DETR**

Les critères d'éligibilité retenus pour l'éligibilité et la répartition de la DETR sont principalement des critères morphologiques (population utilisée pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement – DGF – ou population INSEE et potentiel financier). Ils visent à identifier les communes dites rurales dont la situation financière justifie un soutien financier de l'État dans le cadre de projets d'investissement.

Au total, l'application des critères définis par le code général des collectivités territoriales (CGCT) conduit à rendre éligible à la DETR pas moins de 33 900 communes (soit 97 % des communes) et 1 137 EPCI (soit 90 % des EPCI), représentant respectivement 37,7 millions d'habitants (soit 55 % de la population) et 32,5 millions d'habitants (soit 48 % de la population).

### *a. Les critères d'éligibilité des communes*

En application de l'article L. 2334-33 du CGCT, les communes répondant à certaines conditions démographiques et de richesse peuvent bénéficier de la DETR. Sont donc éligibles à cette dotation :

– les communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer ;

– les communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole (et à 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer – DOM) sans excéder 20 000 habitants dans les départements de métropole (et 35 000 habitants dans les DOM), et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes des départements de métropole et d'outre-mer dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants ;

– les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

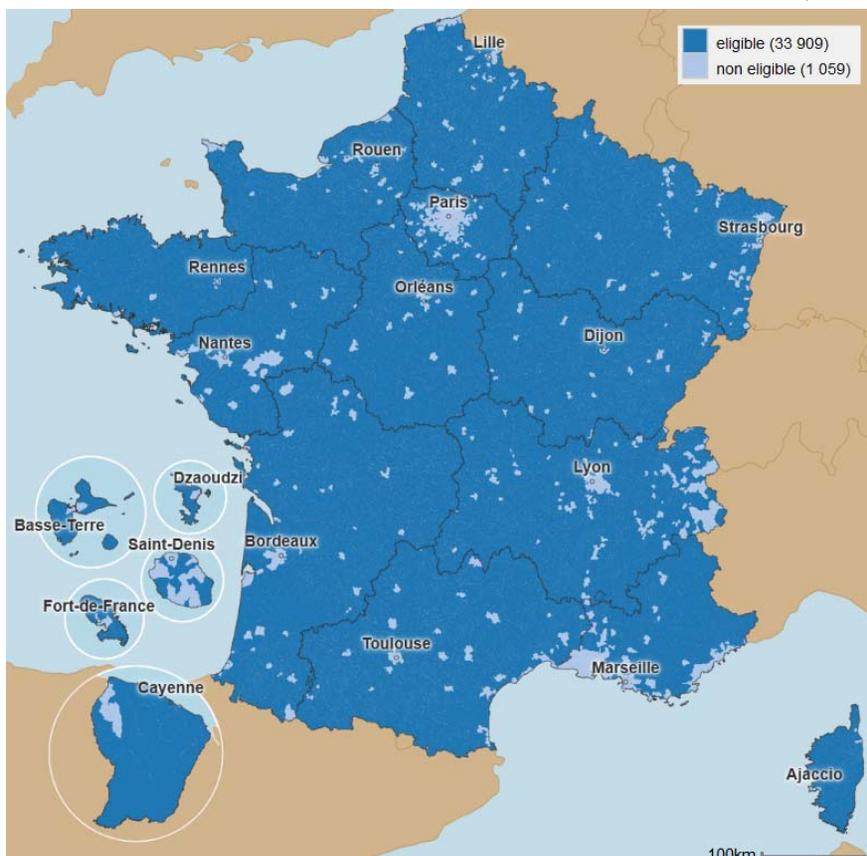
– dans les trois années à compter de la date de leur création, les communes nouvelles issues de la transformation d'un EPCI éligible à la DETR ou issues de la fusion de communes dont au moins une était éligible à la DETR l'année précédant la fusion.

La population à prendre en compte est la population dite DGF définie à l'article L. 2334-2 du CGCT, tandis que les données servant à la détermination des communes éligibles s'apprécient au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédant l'année au cours de laquelle est faite la répartition.

Ainsi, en 2019, près de 33 900 communes étaient éligibles à la DETR (soit 97 % des communes) et 55 % de la population totale était située dans une commune éligible à la DETR.

## COMMUNES ÉLIGIBLES À LA DETR EN 2019

(communes)



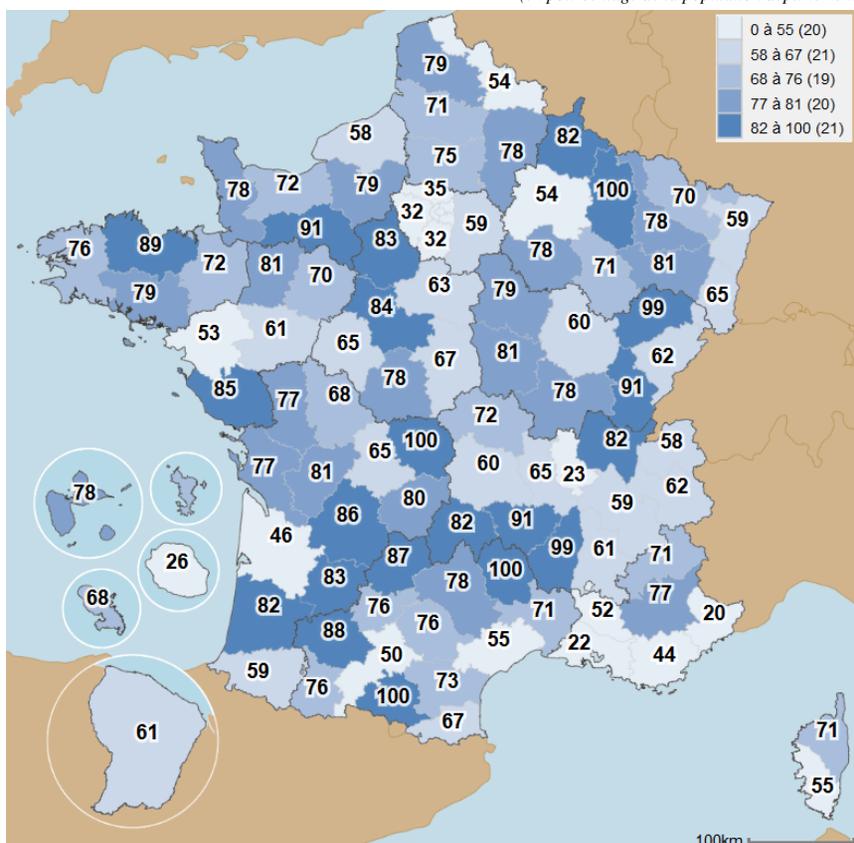
Source : commission des finances ; logiciel Observatoire des territoires.

**Les critères d'éligibilité des communes à la DETR sont ainsi particulièrement larges et peu discriminants** : 89 départements comptent plus de la moitié de leur population dans des communes éligibles à la DETR. L'intégralité de la population des départements de l'Ariège, de la Creuse, de la Lozère et de la Meuse sont ainsi situées dans une commune éligible à la DETR. À l'inverse, seuls 4 départements comptent moins de 20 % d'habitants en communes éligibles à la DETR (Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne).

La rapporteure observe en effet que les seuils supérieurs de 20 000 habitants en métropole et de 35 000 communes dans les DOM sont peu discriminants, car seulement 475 communes ont une population supérieure à ces seuils. Ces communes représentent toutefois près de 26,9 millions d'habitants, soit 38 % de la population nationale.

## PART DE LA POPULATION VIVANT DANS UNE COMMUNE ÉLIGIBLE À LA DETR

(en pourcentage de la population départementale)



Source : commission des finances ; logiciel Observatoire des territoires.

Enfin, la rapporteure observe que le critère de potentiel financier n'est pas particulièrement excluant puisqu'il conduit à n'exclure du bénéfice de la DETR que près de 580 communes pour 33 900 communes éligibles, soit un taux d'exclusion de seulement 1,7 %. Ce critère est donc avant tout symbolique et permet d'éviter que quelques communes « riches » de plus de 2 000 habitants ne puissent recourir à la DETR pour financer leurs projets d'investissement.

### *b. Les critères d'éligibilité des EPCI*

De même, l'ensemble des EPCI à fiscalité propre de métropole et des DOM sont éligibles à la DETR sauf s'ils répondent aux trois conditions cumulatives suivantes :

– disposer d'un territoire d'un seul tenant et dont la population est supérieure à 75 000 habitants dans les départements de métropole (à 150 000 habitants dans les DOM) ;

– comprendre au moins une commune dont la population est supérieure à 20 000 habitants dans les départements de métropole (à 85 000 habitants dans les DOM) ;

– depuis 2019, avoir une densité de population supérieure ou égale à 150 habitants au kilomètre carré. Ce nouveau critère permet de rendre éligibles de grands EPCI, fortement peuplés du fait de leur taille, mais peu denses.

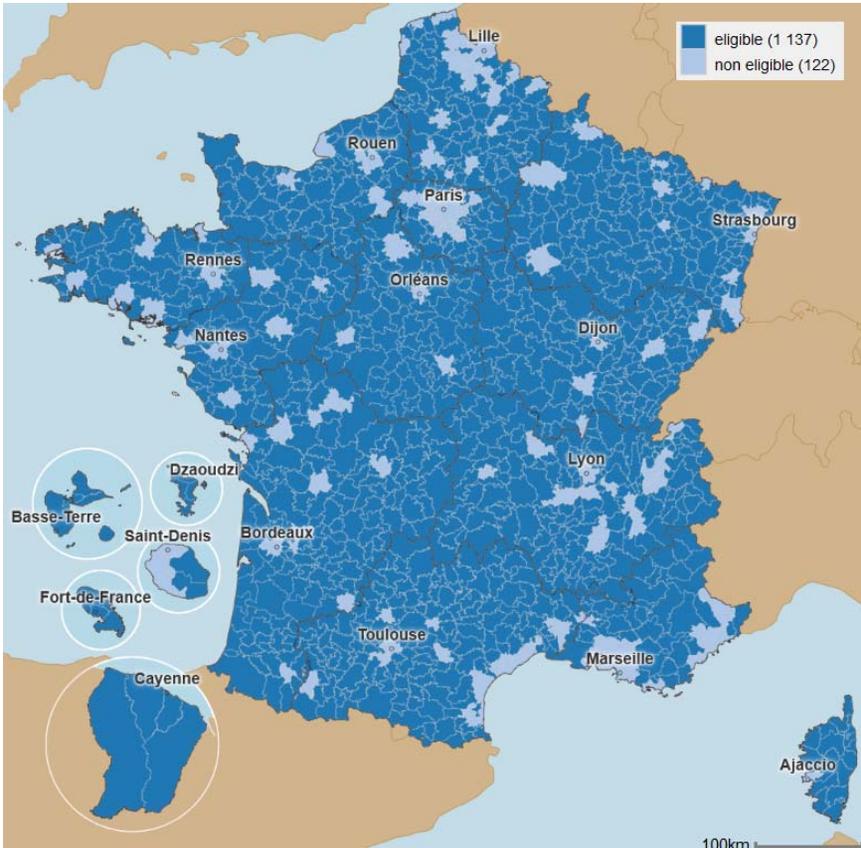
La population prise en compte est celle issue du dernier recensement, c'est-à-dire la population INSEE, tandis que les données servant à la détermination des EPCI éligibles s'apprécient également au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédant l'année au cours de laquelle est faite la répartition.

Enfin, certains dispositifs dérogatoires d'éligibilités sont prévus pour les EPCI ayant connu une évolution de périmètre, ainsi que certains EPCI éligibles en 2010 à la dotation globale d'équipement (DGE) des communes ou à la dotation de développement rural (DDR), certains syndicats mixtes et syndicats de communes et certains pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), dont la population n'excède pas 60 000 habitants.

Ainsi, en 2019, près de 1 137 EPCI étaient éligibles à la DETR (soit 90 % des EPCI) et 48 % de la population totale était située dans une commune éligible à la DETR.

## EPCI ÉLIGIBLES À LA DETR EN 2019

(Établissements publics de coopération intercommunale)

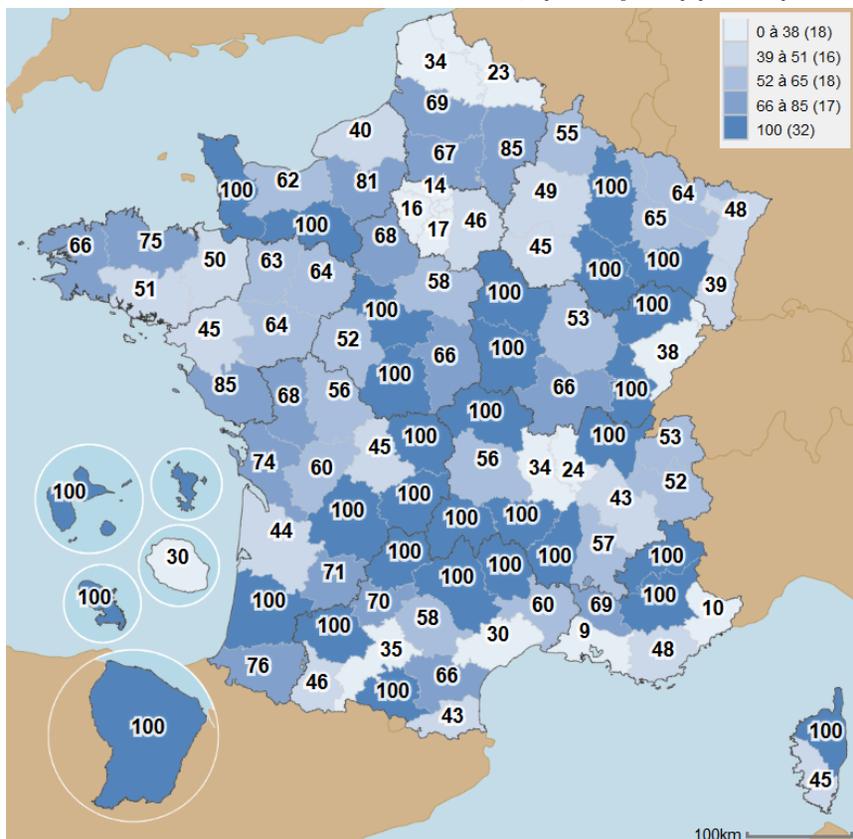


Source : commission des finances ; logiciel Observatoire des territoires.

**Les critères d'éligibilité des EPCI à la DETR sont particulièrement larges** : 69 départements comptent plus de la moitié de leur population dans des EPCI éligibles à la DETR. L'intégralité de la population de 32 départements est située dans un EPCI éligible à la DETR. À l'inverse, seuls 9 départements comptent moins de 20 % d'habitants dans un EPCI éligible à la DETR.

### PART DE LA POPULATION VIVANT DANS UN EPCI ÉLIGIBLE À LA DETR

(en pourcentage de la population départementale)



Note : une répartition entre départements de la population des EPCI « transdépartementaux » a été effectuée en fonction du département d'appartenance des communes membres de l'EPCI.

Source : commission des finances ; logiciel Observatoire des territoires.

La rapporteure note que le principal critère de sélection des EPCI reste le critère de population. En effet, la suppression du critère de densité conduirait à rendre inéligibles à la DETR environ 28 intercommunalités.

Ce critère a été introduit par la loi de finances pour 2019 <sup>(1)</sup>, à l'initiative du Gouvernement <sup>(2)</sup>, « afin de ne pas exclure de la répartition les EPCI comprenant une commune centre importante, une population relativement nombreuse mais dont la densité serait trop faible pour qu'ils puissent être considérés comme urbains ». L'exposé sommaire de l'amendement précise également que pour « certains territoires, l'achèvement de la carte intercommunale a conduit à une réduction parfois très importante du nombre d'EPCI éligibles et par conséquent, à une diminution de l'enveloppe de DETR, alors même que le nombre de communes éligibles a pu rester du même niveau » <sup>(3)</sup>.

L'introduction de ce nouveau critère a conduit à rendre éligibles 28 EPCI (sur un total de 1 137 EPCI éligibles en 2019) représentant une population de 3,1 millions de personnes (sur un total de 32,5 millions d'habitants vivant en 2019 dans un EPCI éligible). Le principal département bénéficiant de la mesure est le département du Maine-et-Loire (+ 3 EPCI représentant 334 000 habitants) suivi du département des Pyrénées-Atlantiques (+ 1 EPCI représentant 315 000 habitants), du département de la Manche (+ 2 EPCI représentant 265 000 habitants) et du département de l'Ain (+ 1 EPCI représentant 136 000 habitants). **Ainsi, à titre d'exemple, entre 2014 et 2019, la population (INSEE) des EPCI éligibles a augmenté de 2 % dans le Gers et de 3 % dans le Puy-de-Dôme, mais de 37 % dans le Maine-et-Loire. Pour autant, la population rurale n'a pas connu une évolution aussi différenciée dans ces départements sur la période.**

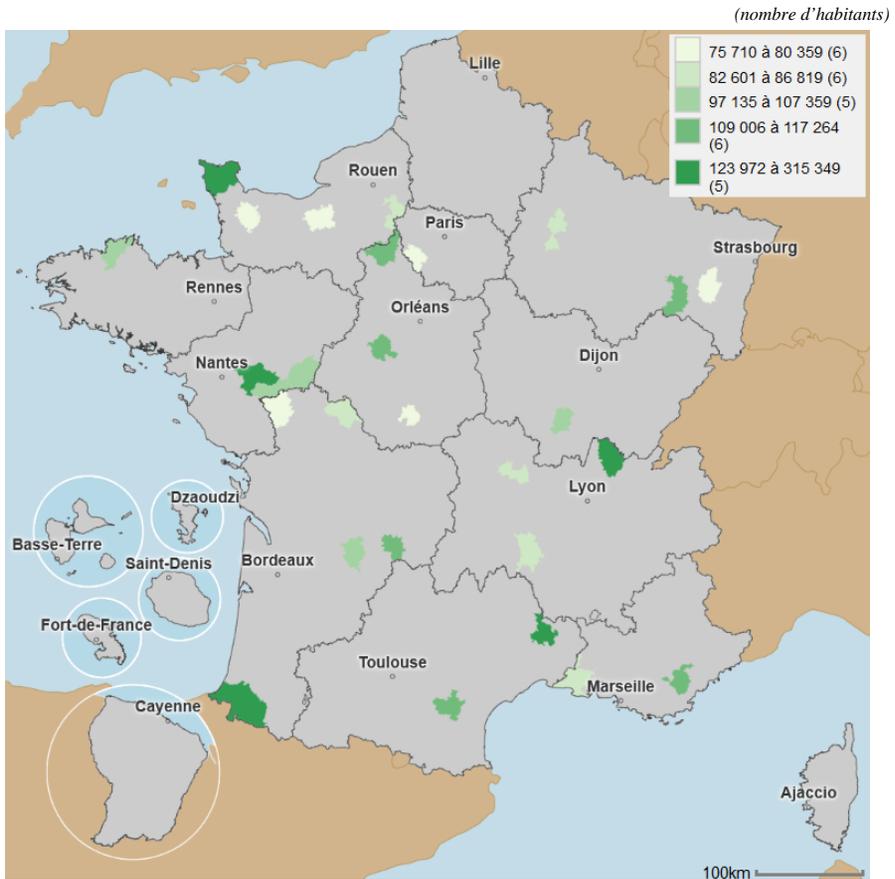
---

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 260.

(2) Amendement n° II-1754 du Gouvernement, projet de loi de finances pour 2019, n° 1255.

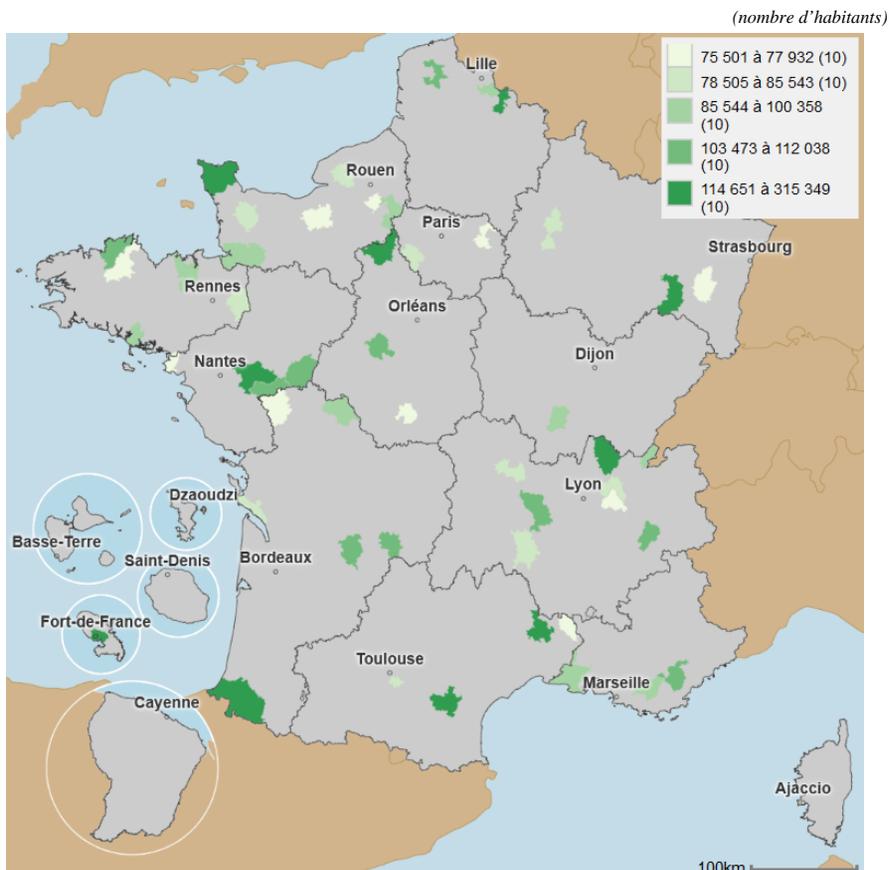
(3) Voir *infra* sur la prise en compte de la réforme de la carte intercommunale.

### INTERCOMMUNALITÉS RENDUES ÉLIGIBLES DU FAIT DU SEUL CRITÈRE DE DENSITÉ



La rapporteure rappelle que le rattrapage des enveloppes des départements ayant bénéficié de cette mesure a été financé par la minoration des enveloppes des départements ne bénéficiant pas de la mesure.

### INTERCOMMUNALITÉS RENDUES ÉLIGIBLES DU FAIT DES CRITÈRES DE COMMUNE CENTRE ET DE DENSITÉ



Source : commission des finances ; logiciel Observatoire des territoires.

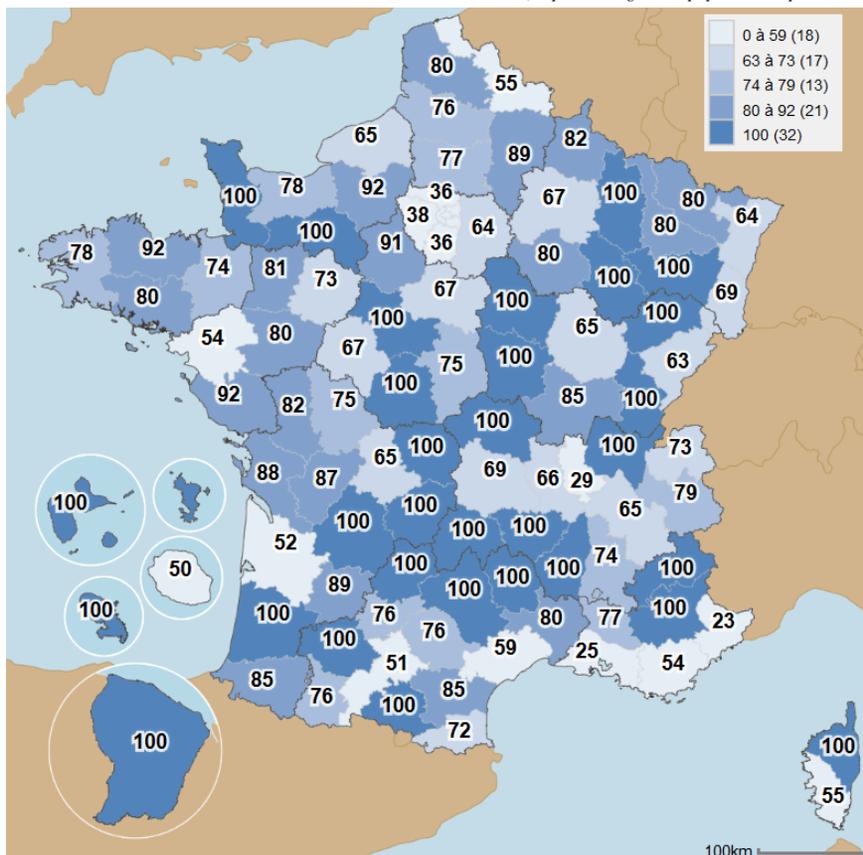
De même, la rapporteure note que le principal critère discriminant reste la population de l'EPCI, qui a été fixée à 75 000 habitants en métropole (150 000 habitants dans les DOM). La suppression à la fois du critère de densité, mais également de celui de commune centre de 20 000 habitants en métropole (ou de 35 000 habitants dans les DOM) conduirait à rendre inéligible une cinquantaine d'EPCI représentant une population de 5,1 millions d'habitants. Les principaux bénéficiaires de ces deux critères exclusifs additionnels sont les départements de la Manche (+ 3 EPCI pour 356 000 habitants), du Maine-et-Loire (+ 3 EPCI pour 334 000 habitants), des Pyrénées-Atlantiques (+ 1 EPCI pour 315 000 habitants), de l'Ain (+ 3 EPCI pour 310 000 habitants) et des Côtes-d'Armor (+ 3 EPCI pour 280 000 habitants).

### c. La combinaison des critères d'éligibilité des communes et des EPCI

Du fait de ce double dispositif d'éligibilité (commune et EPCI), c'est au total près de 62 % de la population qui peut bénéficier de la DETR et près de 98 % des communes qui sont éligibles, soit directement, soit par le biais de leur EPCI.

#### PART DE LA POPULATION VIVANT DANS UNE COMMUNE ÉLIGIBLE À LA DETR OU DONT L'EPCI D'APPARTENANCE EST ÉLIGIBLE

(en pourcentage de la population départementale)



Source : commission des finances ; logiciel Observatoire des territoires.

En cumulant les règles d'éligibilité des communes et des EPCI, 93 départements comptent plus de la moitié de leur population dans des communes éligibles à la DETR ou dont l'EPCI d'appartenance est lui-même éligible à la DETR. L'intégralité de la population de 33 départements est ainsi située dans une commune éligible à la DETR ou dont l'EPCI d'appartenance est lui-même éligible. À l'inverse, seuls 4 départements comptent toujours moins de 20 % d'habitants en communes éligibles à la DETR ou dont l'EPCI d'appartenance est lui-même éligible.

### **3. Les critères d'éligibilité de la DETR conduisent à une prise en compte significative des communes et intercommunalités urbaines**

• La rapporteure observe en premier lieu que les principaux critères d'éligibilité des communes à la DETR sont des critères de population et de richesse. Ces critères simples ne permettent pas véritablement d'appréhender la diversité des espaces ruraux ni d'effectuer une sélection efficace en fonction de la richesse de la commune.

En particulier, les critères de population retenus conduisent à englober dans la DETR de nombreuses communes urbaines :

– 3 275 communes de forte densité ou de densité intermédiaire sont éligibles à la DETR ; près de 16 millions d'habitants urbains peuvent bénéficier de la dotation (méthode de la grille de densité) ;

– 6 165 communes appartenant à une unité urbaine sont éligibles à la DETR ; près de 22,8 millions d'habitants urbains peuvent bénéficier de la dotation (méthode de l'unité urbaine).

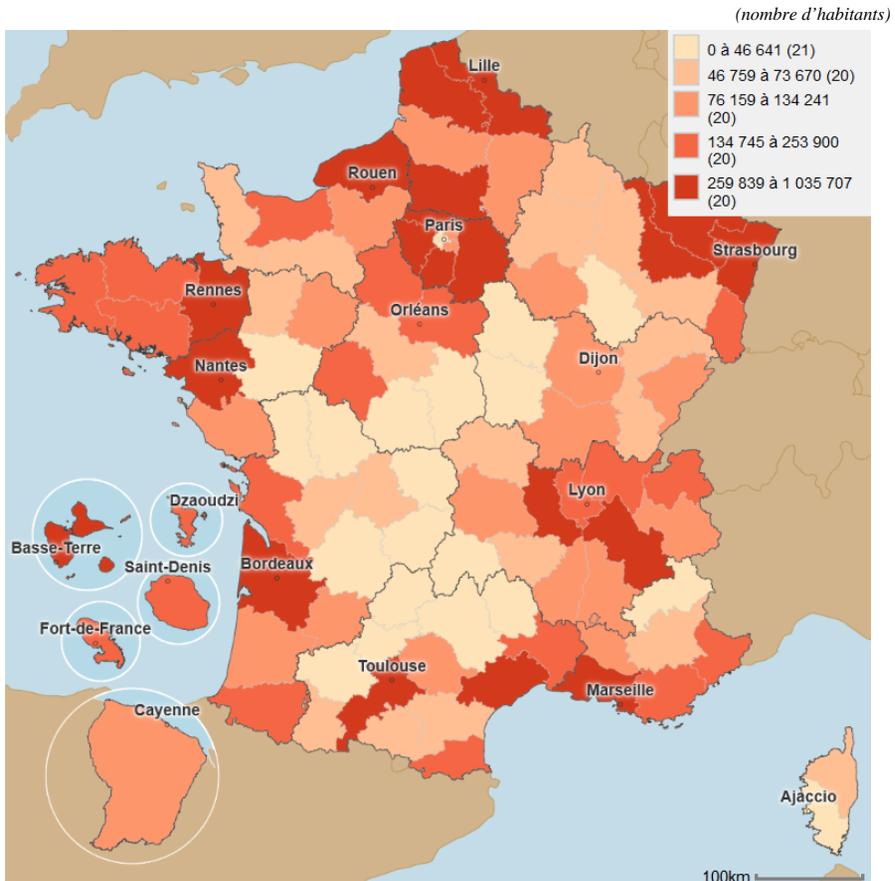
La Cour des comptes opère un constat similaire. Elle relève ainsi que « la DETR et la DSIL bénéficient surtout aux grandes aires urbaines. Même dans les territoires qualifiés de « campagnes », l'analyse fait apparaître que ce sont plutôt les campagnes péri-urbaines ou littorales et les vallées urbanisées qui sont bénéficiaires de la DETR, nonobstant l'affichage de cette dotation vers la ruralité. »<sup>(1)</sup>

L'écart entre la population vivant dans des communes éligibles à la DETR (37,7 millions d'habitants) et la population rurale évaluée selon la méthode de la grille de densité (22,4 millions d'habitants) est par ailleurs particulièrement élevé au niveau national (différence de 15,3 millions d'habitants). Cet écart est particulièrement important dans les départements du Nord (1 million d'habitants), du Pas-de-Calais (760 000 habitants), de la Seine-et-Marne (518 000 habitants) et du Val-d'Oise (388 000 habitants).

---

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

### ÉCART PAR DÉPARTEMENT ENTRE LA POPULATION DES COMMUNES ÉLIGIBLES À LA DETR ET LA POPULATION RURALE



Note de lecture : dans le département du Nord, le nombre d'habitants vivant dans une commune éligible à la DETR est supérieur de 1 035 707 habitants au nombre d'habitants vivant dans une commune rurale définie selon la méthode de la grille de densité.

Source : commission des finances ; logiciel Observatoire des territoires.

Par conséquent, il serait envisageable et cohérent de resserrer les critères d'éligibilité à la DETR aux communes rurales denses ou très peu denses (méthode de la grille de densité) afin d'exclure du bénéfice de la dotation les communes urbaines denses ou intermédiaires. Le recentrage de la DETR sur les communes rurales de la grille de densité a ainsi été simulé. Il aurait néanmoins l'inconvénient de rendre inéligibles environ 3 300 communes (selon les années) qui ont toujours pu bénéficier de la DETR jusqu'à présent. En tout état de cause, si cette recommandation devait être formulée à l'avenir, la rapporteure estime qu'elle devrait intervenir à l'issue d'une concertation avec l'Association des maires de France (AMF) et l'AMRF.

**Préconisation n° 1** : poursuivre la concertation avec l'AMF et l'AMRF sur l'étude et l'opportunité d'un resserrement des critères communaux d'éligibilité à la DETR afin de la cibler prioritairement vers les communes rurales (au sens de la grille de densité), c'est-à-dire les communes peu denses et très peu denses.

**COMPARAISON DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ DE LA DETR AVEC  
LES PRINCIPALES MÉTHODES DE DÉFINITION DES ZONES RURALES**

*(communes ou millions d'habitants)*

Méthode retenue	Unité urbaine	Grille de densité
<b>Définition retenue d'une commune rurale</b>	Commune n'appartenant à aucune unité urbaine	Commune peu dense ou très peu dense
<b>Nombre de communes rurales</b>	27 784	30 788
<b>Nombre de communes rurales éligibles à la DETR</b>	27 746	30 636
<b>Nombre de communes rurales non éligibles à la DETR</b>	40	154
<b>Nombre de communes rurales exclues de la DETR au titre du critère de richesse (1)</b>	40	150
<b>Nombre de communes urbaines éligibles à la DETR</b>	6 165	3 275
<b>Population rurale</b>	14,9	22,4
<b>Population rurale éligible à la DETR</b>	14,8	21,8
<b>Population rurale non éligible à la DETR</b>	0,1	0,6
<b>Population urbaine éligible à la DETR</b>	22,8	15,9

(1) En l'absence du critère de potentiel financier, ces communes rurales auraient été éligibles à la DETR.

Source : *commission des finances*.

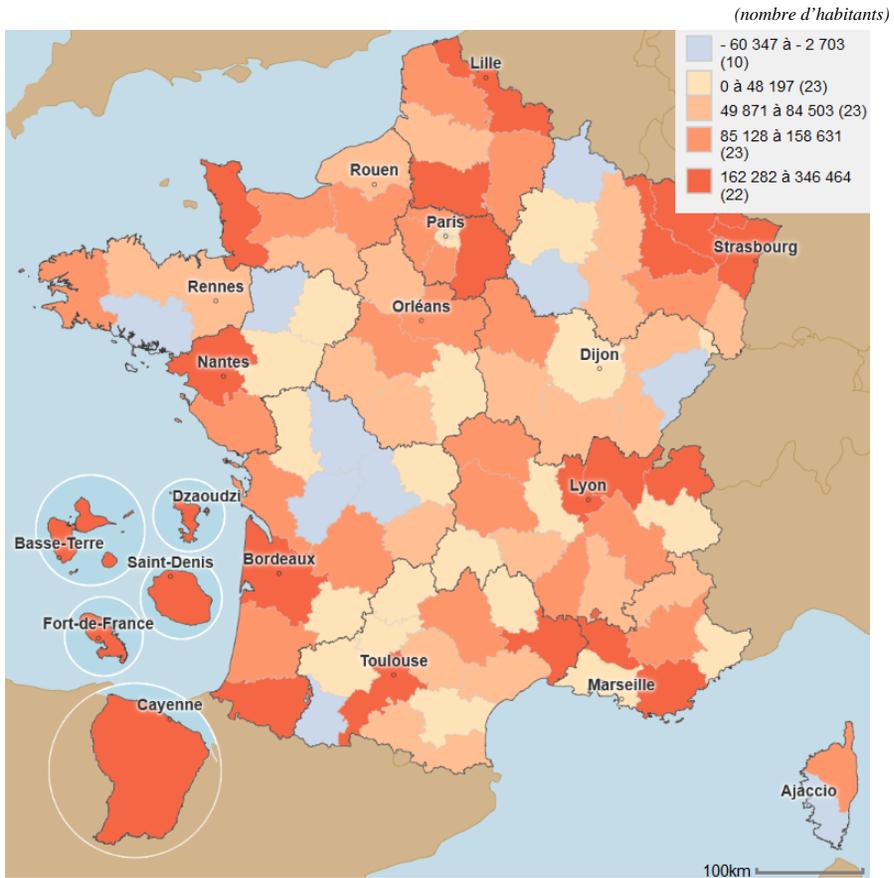
**En 2019, 33 911 communes sont éligibles à la DETR et 37,7 millions d'habitants vivent dans une commune éligible à la DETR.**

On note que, inversement, 154 communes rurales au sens de la grille de densité sont inéligibles ; parfois du fait de leur population, mais principalement du fait de leur potentiel financier élevé (150 sont inéligibles au titre du critère de richesse). Pour autant, ce critère n'est pas particulièrement excluant puisqu'il conduit à exclure du bénéfice de la DETR près de 580 communes pour 33 900 communes éligibles, soit un taux d'exclusion d'environ 1,7 %.

- En second lieu, la rapporteure observe que les principaux critères d'éligibilité des EPCI à la DETR sont des critères de population (population de l'EPCI, population de la commune centre et densité de l'EPCI). Elle rappelle que seul le critère de population de l'EPCI est véritablement discriminant (le critère de commune centre et celui de densité ne rendent éligibles qu'une cinquantaine d'EPCI sur un total de 1 137 EPCI éligibles).

Il est difficile d'évaluer la pertinence de ces critères de population dans la mesure où la qualification rurale ou urbaine d'un EPCI ne fait l'objet d'aucune formalisation particulière, du fait d'une forte hétérogénéité d'organisation et de population de cet échelon territorial. Sur ce point, la rapporteure estime qu'il est nécessaire d'utiliser davantage un maillage territorial de proximité (niveau communal plutôt qu'intercommunal) afin d'éviter une dilution territoriale masquant la diversité des ruralités.

### ÉCART PAR DÉPARTEMENT ENTRE LA POPULATION DES EPCI ÉLIGIBLES À LA DETR ET LA POPULATION RURALE



Note de lecture : dans le département de l'Ain, le nombre d'habitants vivant dans une commune membre d'un EPCI éligible à la DETR est supérieur de 336 214 habitants au nombre d'habitants vivant dans une commune rurale définie selon la méthode de la grille de densité. Inversement, dans le département du Morbihan, le nombre d'habitants vivant dans une commune membre d'un EPCI éligible à la DETR est inférieur de 60 347 habitants au nombre d'habitants vivant dans une commune rurale définie selon la méthode de la grille de densité.

Source : commission des finances ; logiciel Observatoire des territoires.

De plus, l'écart entre la population vivant dans les communes membres des EPCI éligibles à la DETR (32,5 millions d'habitants) et la population rurale évaluée selon la méthode de la grille de densité (22,4 millions d'habitants) est également élevé au niveau national (différence de 10,1 millions d'euros). Cet écart est plus homogène que pour les communes, mais reste important dans les départements métropolitains de l'Ain (336 000 habitants), de Seine-et-Marne (336 000 habitants), de Moselle (319 000 habitants), du Var (289 000 habitants) et de Gironde (265 000 habitants). Inversement, dix départements ont une population éligible à la DETR légèrement inférieure à leur population rurale, en particulier les départements du Morbihan, du Doubs et des Hautes-Pyrénées.

Cette définition extensive des EPCI éligibles pourrait éventuellement permettre à certaines petites communes rurales de bénéficier indirectement d'une ingénierie technique et financière, autrement difficile d'accès. Toutefois, cela ne paraît pas établi de manière évidente. En 2019, environ 79 % de l'enveloppe est attribuée directement aux communes (806 millions d'euros en autorisations d'engagement – AE) et 21 % aux EPCI (213 millions d'euros en AE). La DETR est donc une dotation essentiellement communale ; la rapporteure estime qu'elle doit le rester. La subvention moyenne d'une commune (42 000 euros) est inférieure à la subvention moyenne d'un EPCI (95 000 euros) et le coût moyen d'un projet communal (160 000 euros) est inférieur au coût moyen d'un projet intercommunal (425 000 euros). Par comparaison, pour la DSIL, 68 % de l'enveloppe est communale et 32 % est affectée aux projets des EPCI.

En tout état de cause, l'éligibilité aujourd'hui très large des EPCI apparaît moins conforme à la vocation d'origine de la DETR que celles des communes. La rapporteure souligne en outre que cette définition large a des conséquences sur la répartition des enveloppes départementales de la DETR dans la mesure où la population des EPCI éligibles est prise en considération à hauteur de 25 % pour le calcul des enveloppes départementales. La rapporteure recommande donc de revenir sur l'élargissement des critères d'éligibilité des EPCI, selon plusieurs modalités possibles.

**Préconisation n° 2 :**

Restreindre l'éligibilité des EPCI :

- en abaissant le seuil de population des EPCI éligibles ;
- en abaissant le seuil de densité des EPCI éligibles ;
- ou en appliquant un critère de potentiel fiscal aux EPCI, à l'image de celui applicable aux communes.

La rapporteure a proposé, par amendement, la mise en œuvre de cette préconisation à l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'examen des articles rattachés à la mission *Relations avec les collectivités territoriales* du projet de loi de finances 2021.

L'amendement visait à restreindre l'éligibilité des EPCI à la DETR en introduisant un nouveau critère d'éligibilité fondé sur le potentiel fiscal, s'inspirant ainsi du critère appliqué aux communes <sup>(1)</sup>. Cet amendement avait pour objet d'exclure du bénéfice de la dotation les EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI de leur catégorie, c'est-à-dire 175 EPCI selon les données de l'année 2020, regroupant plus de

---

(1) Amendement n° II-1601.

5 millions d'habitants. Concrètement, il aurait permis, sur le fondement d'un critère de richesse, de revenir entièrement sur la hausse de 5,1 millions d'habitants de la population des EPCI éligibles constatée entre 2014 et 2020. Les rapporteurs spéciaux et le Gouvernement ayant demandé le retrait de l'amendement, il a été rejeté. La rapporteure a néanmoins relevé, en séance publique, que ce seuil proposé de potentiel fiscal aurait pu, par sous-amendement, être fixé à un niveau moins restrictif.

L'éligibilité large des EPCI a certes l'avantage de permettre le portage local de projets de grande ampleur, y compris au bénéfice des communes rurales qui en sont membres. À défaut de restreindre l'éligibilité des EPCI, la rapporteure estime néanmoins qu'il serait logique, à tout le moins, de permettre à un EPCI qui comporte des communes urbaines et rurales, elles-mêmes inéligibles ou éligibles, de réserver la DETR intercommunale aux projets sur le territoire des communes elles-mêmes éligibles à la dotation.

**Préconisation n° 3 :**

A *minima*, réserver la DETR « intercommunale » aux projets portés par les EPCI sur le territoire de leurs communes elles-mêmes éligibles à la dotation.

Le second amendement, cosigné par les deux rapporteurs spéciaux, proposait ainsi de réserver le bénéfice de la DETR perçue par les EPCI aux projets qu'ils réalisent sur le territoire de leurs communes membres qui sont elles-mêmes éligibles à la DETR <sup>(1)</sup>. Sans modifier le champ des EPCI éligibles, il avait pour effet de recentrer le bénéfice de la DETR des EPCI sur les communes rurales du territoire intercommunal, étant rappelé que les communes urbaines, inéligibles à la DETR mais membres d'un EPCI éligible, peuvent toujours bénéficier de la DSIL.

Le Gouvernement n'a pas exprimé d'opposition à cette recommandation, mais a estimé qu'il s'agissait d'une règle de niveau réglementaire, plutôt que législatif. **Il a ainsi pris l'engagement, par circulaire, de « faire en sorte que lorsqu'un EPCI recouvre à la fois un territoire rural et un territoire urbain, la DETR soit bien fléchée vers le territoire rural. »** <sup>(2)</sup> En conséquence, la rapporteure a retiré cet amendement. La circulaire du 2 février 2021 <sup>(3)</sup> précise en effet que, dans le cas d'un EPCI éligible à la DETR et composé d'espaces urbains et ruraux, les subventions octroyées doivent correspondre à des projets situés sur les territoires ruraux de l'EPCI ou bénéficient directement aux habitants de ces

---

(1) Amendement n° II-1604.

(2) Compte rendu de la deuxième séance du jeudi 12 novembre 2020. [Lien](#)

(3) Circulaire de Joël Giraud, secrétaire d'État chargé de la ruralité, et de Jacqueline Gourault, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, du 2 février 2021, relative à la composition et règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2021. [Lien](#)

derniers. Le Gouvernement a en outre profité de ce débat pour évoquer le cas des communes nouvelles qui serait modifié par la même voie réglementaire : « avoir fusionné avec une commune rurale suffisait à faire bénéficier la commune nouvelle de la DETR : ce ne sera désormais plus le cas. Seule la fraction de DETR revenant à l'ancienne commune rurale sera versée. »

## **B. LA RÉPARTITION DE LA DOTATION D'ÉQUIPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX ENTRE LES DÉPARTEMENTS**

La répartition de la DETR entre enveloppes départementales est distincte de l'éligibilité d'une commune ou d'un EPCI à la dotation. Cette seconde étape permet de déterminer le montant de chaque enveloppe départementale, calculé à partir de critères de population éligible, de richesse communale et intercommunale relative et de densité départementale relative. Il existe toutefois un lien entre les deux étapes, dans la mesure où les caractéristiques des communes et des EPCI éligibles sont utilisées comme critères pour effectuer la répartition de la DETR entre les départements.

### **1. Les critères de répartition de la DETR entre les enveloppes départementales**

Le montant de DETR voté chaque année en loi de finances fait l'objet d'une répartition départementale. La loi de finances pour 2020 dispose exceptionnellement que les montants 2020 de l'enveloppe calculée pour chaque département étaient égaux aux montants calculés en 2019. En revanche, en 2019, la répartition avait été effectuée selon les règles de droit commun fixées aux articles L. 2334-34 et L. 2334-35 du CGCT, à savoir :

– pour 25 % en fonction de la population des EPCI à fiscalité propre éligibles ;

– pour 25 % en proportion du rapport entre la densité moyenne de population de l'ensemble des départements et la densité de population du département, le rapport pris en compte étant plafonné à 10 ;

– pour 25 % en fonction du rapport, pour chaque EPCI à fiscalité propre éligible, entre le potentiel fiscal moyen des EPCI à fiscalité propre de sa catégorie et son potentiel fiscal moyen par habitant ;

– pour 25 % en fonction du rapport, pour chaque commune éligible, entre le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et son potentiel financier par habitant.

La population à prendre en compte pour l'application de ces critères est la population dite « DGF ». Les données servant à la répartition des crédits de cette dotation sont relatives à la dernière année précédant l'année de répartition.

Le montant de l'enveloppe départementale de DETR effectivement versée diffère toutefois de la stricte application de ces critères, du fait de l'application d'un mécanisme de limitation des variations annuelles de la dotation qui doit être au moins égal à 95 % et au plus égal à 105 % du montant de l'enveloppe versée au département l'année précédente. Dans le cas contraire, ce montant est soit majoré à hauteur de 95 %, soit diminué à hauteur de 105 % du montant de l'enveloppe versée l'année précédente. Pour les départements d'outre-mer et le Département de Mayotte, le montant de l'enveloppe ne peut être inférieur au montant perçu l'année précédente.

Du fait de l'application de ces mécanismes d'encadrement des évolutions de la DETR (entre - 5 % et + 5 % pour les départements de l'hexagone), il existe une DETR « calculée », qui résulte de la seule application des critères de répartition, et une DETR effectivement « versée » chaque année, qui résulte de l'application des critères de répartition et de la dotation versée l'année précédente. Ainsi, toute modification des critères de répartition de la DETR se traduit progressivement dans la DETR « versée », ce qui permet d'atténuer des fluctuations annuelles des enveloppes départementales. La DETR « calculée » est donc une DETR « cible », celle vers laquelle tend l'enveloppe une année N.

Corrélativement, ces mécanismes d'encadrement des évolutions annuelles de la DETR « versée » conduisent à maintenir, sur plusieurs années, des écarts potentiellement importants entre la DETR « versée » et la DETR normalement due (ou « calculée »), au détriment ou à l'avantage de certains départements. Hors départements ultramarins, ces mécanismes d'encadrement des variations sont particulièrement défavorables, en volume, aux départements de Charente-Maritime (17), de Haute-Corse (20), de l'Indre (36), de l'Aude (11) et du Lot-et-Garonne (47). En revanche, ils sont favorables aux départements du Puy-de-Dôme (63), des Côtes-d'Armor (22), de Seine-Maritime (76), des Hautes-Pyrénées (65) et de l'Isère (38).

**Modalités d’encadrement des variations annuelles de la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR)**

L’article L. 2334-35 du code général des collectivités territoriales dispose que le montant de l’enveloppe départementale doit être au moins égal à 95 % et au plus égal à 105 % du montant de l’enveloppe versée au département l’année précédente.

Ces limites ont été ajustées, ponctuellement, pour accompagner des abondements de l’enveloppe globale de DETR en loi de finances. Ainsi, le plafond a été relevé par dérogation à 150 % en 2015, à 130 % en 2017 et à 110 % en 2018.

Dans le cas contraire, ce montant est soit majoré à hauteur de 95 %, soit diminué à hauteur de 105 % du montant de l’enveloppe versée l’année précédente.

Dans ce cadre, le reliquat de dotation qui résulte de l’application de ces règles est réparti uniquement entre les départements dont la variation spontanée de DETR est supérieure à – 5 % et inférieure à + 5 %, ce qui constitue pour ces derniers un effet d’aubaine qui tend à les éloigner de leur dotation tendancielle de long terme.

La rapporteure propose de répartir de manière plus équitable le reliquat de dotation entre tous les départements dont la variation spontanée de DETR est inférieure à + 5 %.

Dans ce cadre, les enveloppes départementales de l’hexagone varient substantiellement d’un département à l’autre : près de 17,5 millions d’euros pour la Gironde (33), 16,7 millions d’euros pour l’Aisne (02), 16,2 millions d’euros pour le Pas-de-Calais (62), un peu plus de 140 000 euros pour les Hauts-de-Seine (92), 310 000 euros pour la Seine-Saint-Denis (93) ou 800 000 euros pour le Val-de-Marne (94).

**ENVELOPPES DÉPARTEMENTALES DE DETR EN 2020 EN FRANCE MÉTROPOLITAINE  
ET ÉCARTS ENTRE DETR VERSÉE ET CALCULÉE**

(en euros)

Numéro du département	Nom du département	DETR versée en 2020	Écart entre la DETR versée et calculée
01	Ain	11 193 194	290 000
02	Aisne	16 703 487	920 000
03	Allier	10 539 128	– 240 000
04	Alpes-de-Haute-Provence	11 019 724	– 230 000
05	Hautes-Alpes	11 076 843	470 000
06	Alpes-Maritimes	3 562 522	140 000
07	Ardèche	13 562 504	880 000
08	Ardennes	8 802 009	– 660 000
09	Ariège	10 824 088	280 000
10	Aube	9 966 853	310 000
11	Aude	8 538 516	– 1 290 000
12	Aveyron	13 937 081	580 000

Numéro du département	Nom du département	DETR versée en 2020	Écart entre la DETR versée et calculée
13	Bouches-du-Rhône	2 178 154	– 610 000
14	Calvados	13 466 853	320 000
15	Cantal	11 470 754	– 280 000
16	Charente	8 952 981	220 000
17	Charente-Maritime	10 439 262	– 2 260 000
18	Cher	12 646 059	340 000
19	Corrèze	9 808 538	250 000
20A	Corse du sud	7 687 976	260 000
20B	Haute-Corse	10 150 461	– 1 590 000
21	Côte-d’Or	14 102 444	790 000
22	Côtes-d’Armor	11 853 431	1 370 000
23	Creuse	13 859 420	820 000
24	Dordogne	14 957 016	– 320 000
25	Doubs	10 451 456	230 000
26	Drôme	8 329 718	70 000
27	Eure	13 505 898	1 030 000
28	Eure-et-Loir	8 923 255	– 130 000
29	Finistère	14 078 166	890 000
30	Gard	11 052 191	80 000
31	Haute-Garonne	12 624 569	560 000
32	Gers	14 557 808	– 930 000
33	Gironde	17 452 339	650 000
34	Hérault	10 897 127	660 000
35	Ille-et-Vilaine	12 255 801	150 000
36	Indre	10 728 429	– 1 470 000
37	Indre-et-Loire	8 828 329	490 000
38	Isère	11 819 436	1 140 000
39	Jura	13 373 171	740 000
40	Landes	13 267 773	280 000
41	Loir-et-Cher	10 353 909	400 000
42	Loire	7 444 210	340 000
43	Haute-Loire	9 743 968	350 000
44	Loire-Atlantique	10 818 300	590 000
45	Loiret	9 587 639	470 000
46	Lot	11 190 851	250 000
47	Lot-et-Garonne	8 480 140	– 1 230 000
48	Lozère	15 457 643	100 000
49	Maine-et-Loire	9 039 432	610 000

Numéro du département	Nom du département	DETR versée en 2020	Écart entre la DETR versée et calculée
50	Manche	12 186 758	540 000
51	Marne	10 846 016	650 000
52	Haute-Marne	12 548 013	630 000
53	Mayenne	8 221 788	690 000
54	Meurthe-et-Moselle	14 227 882	– 80 000
55	Meuse	15 029 380	330 000
56	Morbihan	9 192 238	620 000
57	Moselle	16 135 958	680 000
58	Nièvre	12 414 599	70 000
59	Nord	11 564 263	– 1 030 000
60	Oise	14 884 027	700 000
61	Orne	13 598 696	560 000
62	Pas-de-Calais	16 230 306	920 000
63	Puy-de-Dôme	14 695 147	3 400 000
64	Pyrénées-Atlantiques	10 791 163	100 000
65	Hautes-Pyrénées	11 391 219	1 200 000
66	Pyrénées-Orientales	8 468 527	– 360 000
67	Bas-Rhin	12 938 309	610 000
68	Haut-Rhin	7 375 509	90 000
69	Rhône	6 403 647	– 260 000
70	Haute-Saône	14 570 497	– 220 000
71	Saône-et-Loire	14 613 611	870 000
72	Sarthe	11 385 629	780 000
73	Savoie	8 485 304	570 000
74	Haute-Savoie	9 717 207	510 000
76	Seine-Maritime	15 717 634	1 300 000
77	Seine-et-Marne	13 166 223	800 000
78	Yvelines	3 846 589	160 000
79	Deux-Sèvres	8 409 360	540 000
80	Somme	14 874 965	770 000
81	Tarn	10 880 019	800 000
82	Tarn-et-Garonne	8 548 574	690 000
83	Var	7 938 939	– 370 000
84	Vaucluse	7 023 306	– 80 000
85	Vendée	12 962 847	750 000
86	Vienne	8 132 526	460 000
87	Haute-Vienne	8 405 716	170 000
88	Vosges	13 452 829	880 000

Numéro du département	Nom du département	DETR versée en 2020	Écart entre la DETR versée et calculée
89	Yonne	12 868 725	340 000
90	Territoire de Belfort	2 072 661	20 000
91	Essonne	3 821 193	200 000
92	Hauts-de-Seine	144 892	120 000
93	Seine-Saint-Denis	306 756	230 000
94	Val-de-Marne	801 284	700 000
95	Val-d'Oise	3 556 035	180 000

Note : la DETR versée au département de l'Ain est 290 000 euros supérieurs à celle qui résulterait de la seule application des critères de répartition (DETR calculée).

Source : *commission des finances*.

**Préconisation n° 4** : modifier les modalités d'encadrement des variations de la dotation afin de répartir de manière plus équitable le reliquat de dotation en évitant que les départements dont la variation spontanée de DETR est supérieure à - 5 % et inférieure à + 5 % ne captent seuls l'intégralité du reliquat.

Cette proposition relative à la répartition du reliquat de dotation, de dimension plutôt technique, a été adoptée par le Parlement à l'occasion du projet de loi de finances pour 2021, par un amendement de la rapporteure et des rapporteurs spéciaux de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* <sup>(1)</sup>. Elle est donc prise en compte pour la répartition de la DETR à compter de 2021.

En outre, cet amendement a procédé à un resserrement des modalités d'évolution annuelle de la dotation en l'abaissant de 5 % à 3 % (voir *infra*).

## 2. Les évolutions récentes de certaines enveloppes départementales paraissent peu cohérentes

Les abondements de la DETR nationale dans les lois de finances successives depuis 2015 (en AE, + 200 millions d'euros en 2015, + 180 millions en 2017 et + 50 millions en 2018) se sont répercutés de manière dispersée dans les enveloppes départementales, sans que le caractère rural du département puisse intuitivement l'expliquer. En prenant pour référence l'année 2014, dernière année avant les modifications récentes des critères de répartition (voir *infra*) et des hausses de crédits, la variation de la DETR « cible » <sup>(2)</sup> est très différente entre départements, sans raison évidente.

(1) Amendement n° II-1606.

(2) C'est-à-dire la DETR calculée en application des critères d'éligibilité et de répartition, qui serait versée à chaque département en l'absence d'application du tunnel (la variation annuelle de l'enveloppe ne peut être supérieure, à la hausse ou à la baisse, à 5 %). C'est la DETR vers laquelle tend chaque département en année N.

**EXEMPLES DE VARIATION CUMULÉE D'ENVELOPPES DÉPARTEMENTALES DE DETR DEPUIS 2014**

(en euros)

Département	DETR 2014	DETR 2015	DETR 2016	DETR 2017	DETR 2018	DETR 2019	Variation 2014/2019	DETR « cible »	Variation 2014/cible
Hautes-Alpes	5 376 861	8 065 292	8 380 634	10 894 824	11 659 835	11 076 843	<b>106,01 %</b>	10 672 356	<b>98,49 %</b>
Gers	6 818 252	9 620 165	9 695 510	12 604 163	13 864 579	14 557 808	<b>113,51 %</b>	15 444 638	<b>126,52 %</b>
Maine-et-Loire	6 490 635	9 390 928	9 382 435	9 382 435	8 913 313	9 039 432	<b>39,27 %</b>	8 421 514	<b>29,75 %</b>
Nord	10 539 315	10 539 315	10 012 349	10 012 349	11 013 584	11 564 263	<b>9,72 %</b>	12 576 485	<b>19,33 %</b>
Puy-de-Dôme	10 282 994	15 158 649	15 195 475	16 282 712	15 468 576	14 695 147	<b>42,91 %</b>	11 306 820	<b>9,96 %</b>
Pyrénées-Atlantiques	6 854 139	9 275 934	9 295 553	11 956 967	11 359 119	10 791 163	<b>57,44 %</b>	10 719 172	<b>56,39 %</b>

Note : La DETR 2019 est calculée en utilisant la population DGF 2018 des communes éligibles en 2019.

Source : commission des finances, données transmises par la direction générale des collectivités locales (DGCL).

On note la grande divergence de l'évolution des enveloppes depuis 2014 pour certains départements.

Si l'on observe spécifiquement l'évolution des enveloppes depuis 2018, c'est-à-dire depuis que la DETR est stable en AE, on constate qu'elle ne peut manifestement s'expliquer par une évolution du caractère rural des départements concernés sur la période. Notamment, pour certains départements, l'enveloppe s'est contractée de 5 % en 2018 et de 5 % en 2019, sans que leur « ruralité » ait substantiellement diminué relativement aux autres départements.

**EXEMPLE DE VARIATION ANNUELLE DES ENVELOPPES DÉPARTEMENTALES DE DETR DEPUIS 2018**

(en pourcentage)

Département	DETR 2014/2015	DETR 2015/2016	DETR 2016/2017	DETR 2017/2018	DETR 2018-2019 (et 2020)	DETR 2021
Haut-Rhin	41,15 %	- 0,51 %	17,18 %	- 5,00%	- 5,00%	- 2,31 %
Vienne	39,42 %	- 0,27 %	30,00 %	- 5,00%	- ,00%	3 %
Doubs	40,94 %	0,80 %	24,63 %	- 5,00 %	- 5,00 %	3 %
Calvados	44,80 %	- 0,26 %	7,06%	- 5,00%	- 5,00%	0,16 %
Eure	43,75 %	0,81 %	28,94 %	- 5,00 %	- 5,00 %	- 3 %
Côtes-d'Armor	32,88 %	- 2,66 %	8,56 %	- 5,00%	- 5,00%	- 0,61 %
Puy-de-Dôme	47,41 %	0,24 %	7,16 %	- 5,00 %	- 5,00 %	- 3 %
Hautes-Pyrénées	32,12 %	1,42 %	26,29 %	- 5,00 %	- 5,00 %	- 3 %
Pyrénées-Atlantiques	35,33 %	0,21 %	28,63 %	- 5,00 %	- 5,00 %	- 3 %
Haute-Garonne	45,35 %	0,72 %	11,39 %	- 5,00 %	- 5,00 %	- 1,13 %
Manche	9,50 %	- 1,14 %	23,09 %	- 5,00%	- 5,00%	0,92 %
Charente	32,04 %	- 0,55 %	28,90 %	- 5,00%	- 5,00%	3 %

Rappel : le « tunnel » d'évolution limite, depuis 2018, la baisse ou la hausse annuelle de l'enveloppe départementale à 5 %.

Note : la DETR 2020 est identique à la DETR 2019 du fait du « gel » de la dotation en 2020 ; voir ci-dessous.

Source : commission des finances, données DGCL.

Cette évolution très marquée des enveloppes de certains départements depuis 2018, sans lien évident avec leur ruralité propre, a motivé le gel des enveloppes décidé par l'Assemblée nationale en loi de finances pour 2020 <sup>(1)</sup>. En effet, certains départements semblent inscrits sur une trajectoire baissière durable qu'il convient de corriger. Pour l'année 2020, la répartition des enveloppes départementales a ainsi été identique, à l'euro près, à celle de l'année 2019. Ce gel permet d'étudier l'impact de chaque critère sur la répartition des enveloppes.

En 2021, on constate un rééquilibrage de l'enveloppe pour certains départements parmi les plus « perdants ». Mais pour d'autres, comme le Puy-de-Dôme, la DETR en forte baisse annuelle. La baisse est cependant contenue à -3% au maximum par le resserrement du « tunnel » qui résulte de la loi de finances pour 2021 à la suite des préconisations de la mission (voir *infra*).

### **3. L'impact des différents critères sur la répartition des enveloppes départementales de la DETR**

Les différents critères utilisés pour réaliser la répartition de la DETR entre les départements permettent de prendre en compte, en parts égales (25 %), la population des EPCI éligibles dans le département, le potentiel fiscal des EPCI, le potentiel financier des communes éligibles, ainsi que la densité moyenne du département. Les analyses réalisées par la rapporteure révèlent, pour les départements métropolitains, que :

– le critère de la population des EPCI à fiscalité propre éligibles est plus favorable pour les départements de la Gironde (33), de la Moselle (57), du Finistère (29), de la Vendée (85) et de la Loire-Atlantique (44) ; en dehors des départements franciliens et du Territoire de Belfort, il conduit à pénaliser les départements de la Lozère (48), de la Corse-du-Sud (20), de la Creuse (23), des Hautes-Pyrénées (65) et des Alpes-Maritimes (06) ;

– le critère de densité relative du département à la moyenne nationale est nettement plus favorable pour les départements de Lozère (48), de la Creuse (23), des Alpes-de-Haute-Provence (04), des Hautes-Alpes (05) et du Cantal (15) ; en dehors des départements franciliens et du Territoire de Belfort, il conduit à pénaliser les départements du Rhône (69), du Nord (59), des Bouches-du-Rhône (13), des Alpes-Maritimes (06) et du Bas-Rhin (67). Ce critère est le plus discriminant et conduit à augmenter l'écart moyen des enveloppes départementales. Il s'agit également du seul critère sans aucun lien avec les communes et les EPCI éligibles à la DETR (au contraire des critères de population, de potentiel financier et de potentiel fiscal qui reflètent les caractéristiques des communes ou des EPCI éligibles) ;

---

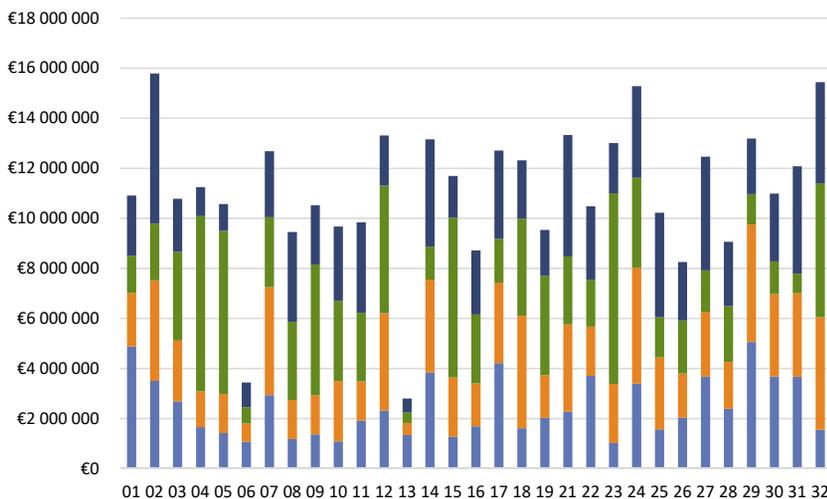
(1) Article 258 de la loi de finances pour 2020, introduit par l'amendement [n° II-2506](#).

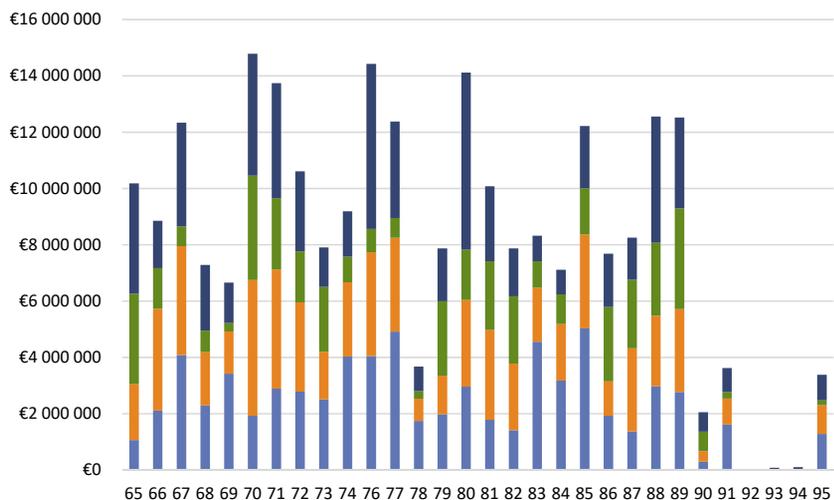
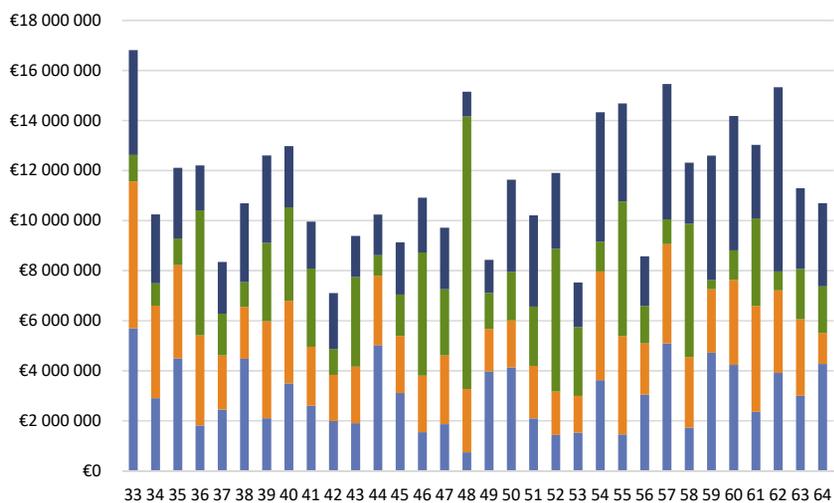
– le critère du potentiel fiscal par habitant des EPCI à fiscalité propre éligibles est le moins discriminant de l’ensemble des critères utilisés pour effectuer la répartition : il est légèrement plus favorable pour les départements de la Gironde (33), de Haute-Saône (70), du Finistère (29), de Dordogne (24) et du Cher (18) ; en dehors des départements franciliens et du Territoire de Belfort, il conduit à pénaliser les départements des Bouches-du-Rhône (13), des Alpes-Maritimes (06), de la Vienne (86), des Pyrénées-Atlantiques (64) et de la Corse-du-Sud (20) ;

– enfin, le critère du potentiel financier par habitant des communes éligibles est favorable aux départements du Pas-de-Calais (62), de la Somme (80), de l’Aisne (02), de la Seine-Maritime (76) et de la Moselle (57) ; en dehors des départements franciliens et du Territoire de Belfort, il conduit à pénaliser les départements des Bouches-du-Rhône (13), du Vaucluse (84), du Var (83), des Alpes-Maritimes (06) et de la Lozère (48).

**IMPACT DES DIFFÉRENTS CRITÈRES DE RÉPARTITION SUR LE MONTANT DES ENVELOPPES DÉPARTEMENTALES DE DETR CALCULÉE**

(en euros)





- Population DGF des EPCI éligibles
- Densité moyenne des départements / Densité du département
- Potentiel fiscal moyen / Potentiel fiscal EPCI éligibles
- Potentiel financier moyen strate / Potentiel financier communes éligibles

Note : les simulations réalisées ne prennent pas en compte les mécanismes d'encadrement des variations annuelles.

Source : commission des finances.

La rapporteure note que la dernière modification des critères de répartition a été effectuée par la loi de finances pour 2017 <sup>(1)</sup>. Celle-ci a modifié la pondération entre les différents critères qui était auparavant de 35 % en fonction de la population regroupée des EPCI, 35 % en fonction du potentiel fiscal par habitant de l'EPCI, 15 % en fonction de la densité du département et 15 % en fonction du potentiel financier par habitant des communes.

Dans le cas hypothétique où ces critères seraient de nouveau appliqués dans le cadre actuel, la mesure pénaliserait principalement les départements de la Lozère (48), de la Creuse (23), de la Haute-Marne (52), des Alpes-de-Haute-Provence (04) et de l'Ariège (09). Elle bénéficierait principalement aux départements de la Gironde (33), du Finistère (29), de la Loire-Atlantique (44), du Var (83) et de la Vendée (85). La mesure conduirait à redistribuer environ 47 millions d'euros entre les différentes enveloppes départementales.

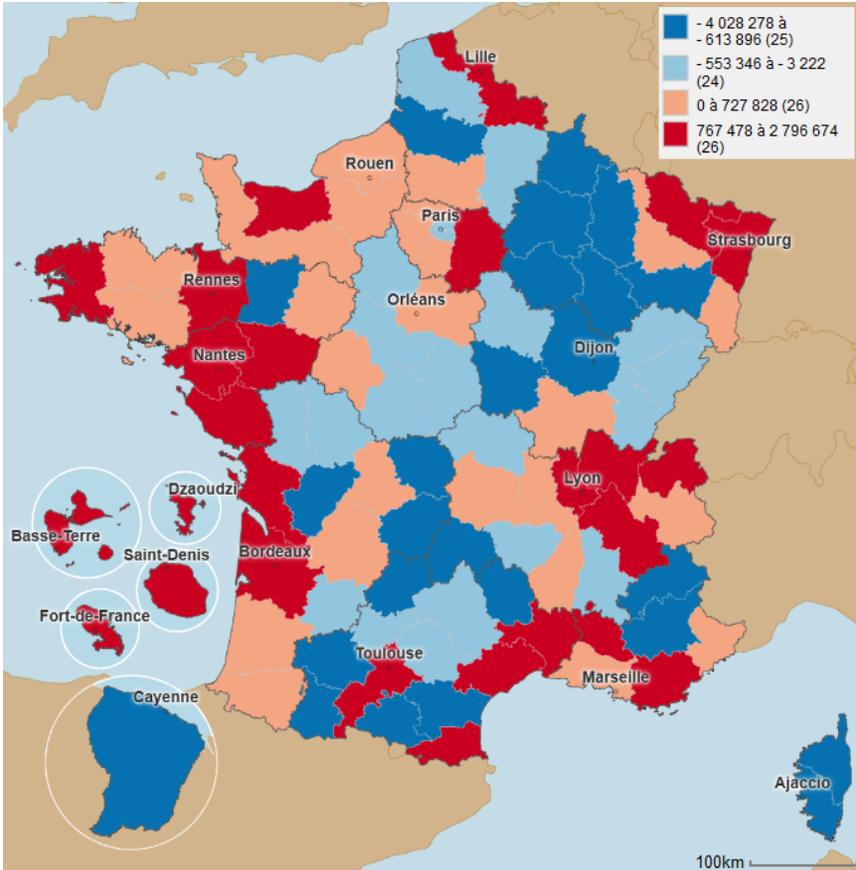
Toutefois, les conséquences de la réforme des critères de répartition intervenue en 2017 sont en réalité difficiles à identifier, dans la mesure où cette réforme est concomitante à celle des critères d'éligibilité des EPCI (hausse de 50 000 à 75 000 habitants du critère de population de l'EPCI et de 15 000 à 20 000 habitants du critère de commune centre de l'EPCI) et à une modification en profondeur de la carte intercommunale applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

---

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 141.

### APPLICATION SUR LA DETR CALCULÉE EN 2020 DES CRITÈRES DE RÉPARTITION APPLICABLES AVANT LA LOI DE FINANCES POUR 2017

(en euros)



Note : la simulation a été réalisée en appliquant au droit actuel les critères de répartition de la dotation en vigueur avant la loi de finances pour 2017, à savoir la répartition suivante : 35 % en fonction de la population regroupée des EPCI, 35 % en fonction du potentiel fiscal moyen par habitant de l'EPCI, 15 % en fonction de la densité moyenne du département et 15 % en fonction du potentiel financier moyen des communes. La simulation ne tient pas compte des mécanismes d'encadrement de l'évolution annuelle de la DETR. Les départements en rouge sont ceux qui seraient le plus avantagés par un retour aux anciens critères de répartition (et donc, corrélativement, les principaux perdants de la réforme de la loi de finances pour 2017).

Source : commission des finances.

La rapporteure note que les critères de richesse (potentiel financier des communes et fiscal des EPCI) représentent près de 50 % de la répartition, alors que la population éligible n'est utilisée pour la répartition qu'à hauteur de 25 %. Le critère de densité prend toutefois indirectement en compte la population mais conduit à favoriser les départements peu denses, sans lien avec la population effectivement éligible. **De ce fait, il apparaît que les enveloppes départementales sont faiblement corrélées à la population rurale présente dans le département.** Les modalités actuelles de calcul des critères de potentiel fiscal des EPCI et de potentiel financier des communes éligibles conduisent en outre à prendre en compte indirectement le nombre des communes et d'EPCI éligibles.

Or, ces modalités ne sont prévues ni dans la loi, ni dans les instructions ou circulaires d'application. L'organisation institutionnelle d'un département affecte donc le montant de son enveloppe. **Un département ayant connu de nombreuses fusions d'EPCI avec la refonte de la carte intercommunale (voir *infra* sur la refonte de la carte intercommunale) a donc pu voir son enveloppe fortement baisser dans les années suivantes, sans que le caractère rural ou urbain de sa population ait évolué par ailleurs (c'est le cas du Puy-de-Dôme).**

Dans ce contexte, la rapporteure estime que les modalités de calcul des enveloppes départementales la DETR sont particulièrement complexes et doivent être revues.

#### **4. Une forte augmentation des enveloppes départementales et de la population éligible à la DETR**

La DETR a connu une hausse importante au cours des dernières années, en passant de 608 millions d'euros en 2014 à 1 033 millions d'euros depuis 2018, soit une hausse de près de 70 % sur la période. Parallèlement, la population des EPCI à fiscalité propre éligibles a augmenté en passant de 27,2 millions d'habitants en 2014 à 32,3 millions d'habitants en 2019, soit une hausse de 19 %. Ainsi, le montant de dotation par habitant vivant dans un EPCI éligible a augmenté de 43 % entre 2014 et 2019, en passant de 22 euros par habitant à 32 euros par habitant.

Cette hausse de la population éligible résulte de plusieurs réformes intervenues durant la période entre 2014 et 2019 :

– la loi de finances pour 2019 <sup>(1)</sup> a élargi le bénéfice de la DETR aux EPCI à fiscalité propre peuplés mais peu denses (introduction d'un critère de densité de population supérieure ou égale à 150 habitants au kilomètre carré) ;

– la loi de finances pour 2017 <sup>(2)</sup> a élargi le bénéfice de la DETR aux EPCI peuplés en rehaussant de 50 000 à 75 000 habitants le critère de population de l'EPCI et de 15 000 à 20 000 habitants le critère de commune centre de l'EPCI ;

---

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 260.

(2) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 141.

– la loi de finances pour 2016 <sup>(1)</sup> a introduit une distinction entre EPCI des départements de métropole et EPCI des départements d’outre-mer avec des seuils de population relevés à 150 000 habitants pour la population de l’EPCI et à 85 000 habitants pour la commune centre.

**ÉVOLUTION DE LA DETR ET DE LA POPULATION ÉLIGIBLE  
ENTRE 2014 ET 2019**

*(en millions d’euros)*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014-2019
<b>Montant de la DETR</b>	608	806	806	984	1 033	1 033	+ 70 %
<b>Population INSEE des EPCI à FP éligibles</b>	27,2	26,9	28,3	31,9	29,6	32,3	+ 19 %
<b>Population DGF des communes éligibles</b>	39,1	39,4	39,7	39,9	40,1	40,3	+ 3 %
<b>Montant de la DETR par habitant résidant dans un EPCI éligible</b>	22,4 €	30,0 €	28,5 €	30,9 €	34,9 €	32,0 €	+ 43 %

Source : commission des finances ; données DGCL.

La hausse de la population éligible observée résulte indirectement de la modification de la carte intercommunale intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2017 du fait de la loi NOTRe du 7 août 2015 <sup>(2)</sup> qui prévoit la mise en œuvre des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Ainsi, entre 2016 et 2017, le nombre d’EPCI de moins de 50 000 habitants est passé de 1 830 à 988 EPCI et le nombre d’EPCI de moins de 75 000 habitants est passé de 1 916 à 1 092 EPCI ; de même, la population vivant dans un EPCI de moins de 50 000 habitants est passée de 24,7 millions à 20,4 millions d’habitants et la population vivant dans un EPCI de moins de 75 000 habitants est passée de 30 millions à 26,7 millions d’habitants.

La modification de la carte intercommunale aurait dès lors eu des conséquences sur le nombre et la population des EPCI éligibles. La mise en œuvre de ces SDCI a amené à une forte baisse du nombre d’EPCI à fiscalité propre. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, on comptait 1 266 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, contre 2 062 l’année précédente. En instituant des EPCI très étendus, la refonte de la carte intercommunale aurait donc spontanément suscité une réduction importante de la population éligible à la DETR.

C’est pour atténuer ce phénomène que la loi de finances pour 2017 a élargi le bénéfice de la DETR aux EPCI en rehaussant de 50 000 à 75 000 habitants le critère de population de l’EPCI et de 15 000 à 20 000 habitants le critère de commune centre de l’EPCI. La mesure a ainsi permis de contrer la baisse de population éligible qui aurait résulté de l’entrée en vigueur de la nouvelle carte intercommunale.

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 161.

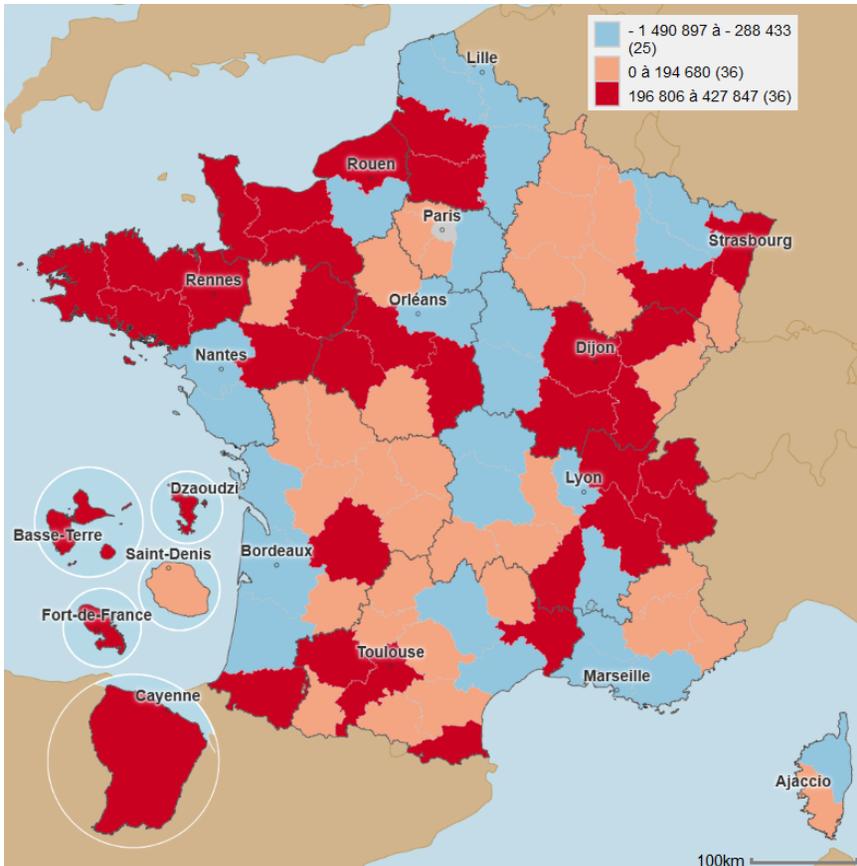
(2) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

La rapporteure estime toutefois que l'ajustement réalisé en loi de finances pour 2017 a été excessif et a conduit à une hausse de près de 3,6 millions d'habitants vivant au sein d'un EPCI éligible entre 2016 et 2017. La refonte de la carte intercommunale a donc perturbé le fonctionnement des critères d'éligibilité à la DETR et de répartition des enveloppes.

Dans le cas hypothétique où les anciens critères seraient de nouveau appliqués (50 000 habitants pour la population de l'EPCI et 15 000 habitants pour la commune centre), la population des EPCI éligibles diminuerait, selon les calculs réalisés par la rapporteure, d'environ 2 millions d'habitants, et près de 29 EPCI perdraient leur éligibilité à la DETR. La mesure pénaliserait principalement les départements de Moselle (57), de Seine-et-Marne (77), d'Yonne (89), du Nord (59) et de Loire-Atlantique (44). Elle bénéficierait principalement aux départements du Finistère (29), de l'Ille-et-Vilaine (35), de l'Ain (01), du Bas-Rhin (67) et de l'Oise (60). La mesure conduirait à redistribuer environ 15 millions d'euros entre les différentes enveloppes départementales.

## APPLICATION SUR LA DETR CALCULÉE EN 2020 DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ DES EPCI APPLICABLES AVANT LA LOI DE FINANCES POUR 2017

(en euros)



Note : la simulation a été réalisée en appliquant au droit actuel les critères d'éligibilité des EPCI en vigueur avant la loi de finances pour 2017. La simulation ne tient pas compte des mécanismes d'encadrement de l'évolution annuelle de la DETR. Les départements en rouge seraient les plus avantagés par un retour aux anciens critères d'éligibilité (et donc, corrélativement, les principaux perdants de la réforme de la loi de finances pour 2017).

Source : commission des finances.

### 5. Une faible corrélation entre les enveloppes départementales et la population rurale

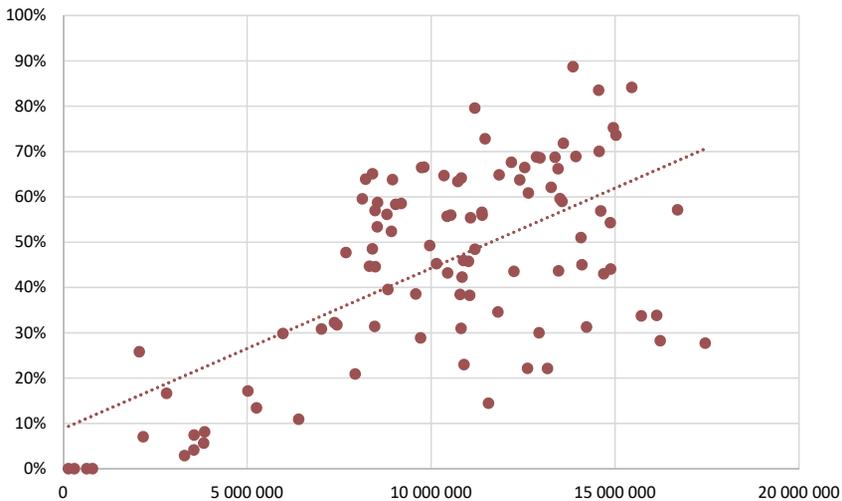
Un département peut être considéré comme rural si plus de la moitié de la population du département vit dans une commune rurale (selon la méthode de la grille de densité). Il ressort des analyses réalisées par la rapporteure qu'il existe bien, dans l'ensemble, un lien positif entre le caractère rural d'un département et le montant de la dotation départementale versée. Toutefois, en dépit de ce lien, la dispersion reste particulièrement forte, par exemple :

– pour les départements plutôt urbains : le département de la Gironde (33), dont 28 % de la population départementale vit dans une commune rurale, bénéficie d’une dotation de 17,5 millions d’euros ; inversement, le département du Haut-Rhin (68), dont 32 % de la population vit dans une commune rurale, bénéficie d’une dotation de seulement 7,4 millions d’euros ;

– pour les départements plutôt ruraux : le département de la Corrèze (19), dont 67 % de la population départementale vit dans une commune rurale, bénéficie d’une dotation de 9,8 millions d’euros ; inversement, le département de Haute-Saône (70), dont 70 % de la population vit dans une commune rurale, bénéficie d’une dotation de 14,6 millions d’euros.

#### DOTATION VERSÉE EN 2020 ET PART DE LA POPULATION RURALE DANS LE DÉPARTEMENT

(en pourcentage / en euros)



Note : population rurale dans le département = somme de la population des communes rurales, au sens de la grille de densité, dans le département.

En abscisse, le montant de dotation du département en 2020; en ordonnée, la part de la population rurale du département. On constate bien que plus un département est rural, plus sa dotation est élevée ; mais la dispersion reste forte autour de la tendance.

Source : commission des finances.

Ce constat suggère que les critères de répartition actuels sont inadaptés à l’objet originel de la dotation : soutenir l’investissement local des territoires ruraux.

La rapporteure estime que l’importance des écarts entre les enveloppes départementales, entre des départements pourtant similaires en matière de population rurale, résulte de plusieurs facteurs, parmi lesquels :

– la population rurale au sens de la grille de densité n’est pas utilisée comme critères de répartition, puisque seule la population INSEE des EPCI éligibles est utilisée pour effectuer 25 % de la répartition de la DETR ;

– les paramètres retenus en matière d'éligibilité des communes et des EPCI conduisent à rendre éligibles à la DETR de nombreuses collectivités urbaines : pour rappel, 3 275 communes de forte densité ou de densité intermédiaire sont éligibles à la DETR et 15,9 millions d'habitants urbains bénéficient ainsi de la dotation (méthode de la grille de densité) ;

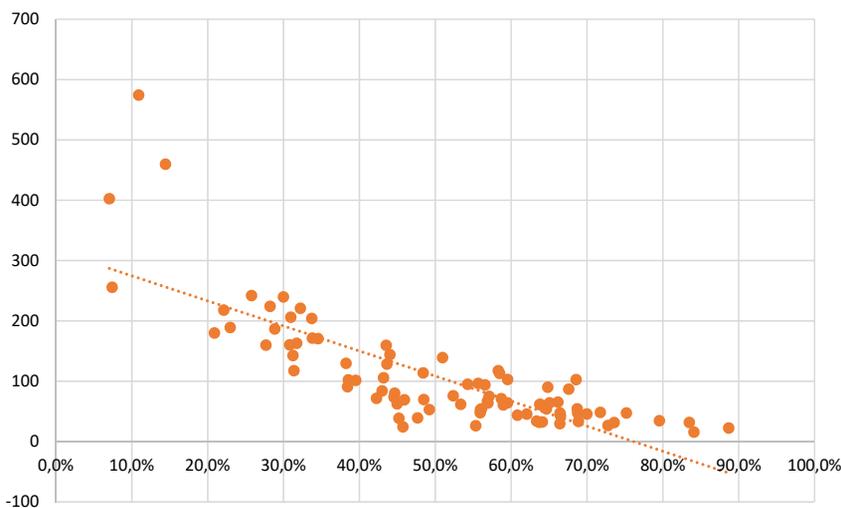
– le critère du nombre d'habitants n'est pris en compte qu'à travers la population des EPCI éligibles, et de manière indirecte, à travers le critère de densité du département ; en revanche, près de la moitié de la dotation fait l'objet d'une répartition en fonction de la richesse des communes ou des EPCI éligibles ;

– enfin, la dotation versée ne reflète que partiellement la dotation réellement due du fait de l'application des critères, en raison de la mise en œuvre des mécanismes d'encadrement des variations annuelles de la DETR.

En revanche, la rapporteure note que le critère de densité retenu pour le calcul des enveloppes départementales est fortement corrélé à la part de population rurale dans le département. Ce critère pourrait ainsi être renforcé dans le calcul des enveloppes départementales. Néanmoins, une modification de la pondération de chaque critère pourrait modifier fortement l'évolution des enveloppes départementales.

#### **PART DE POPULATION RURALE DANS LE DÉPARTEMENT ET DENSITÉ DÉPARTEMENTALE**

*(en pourcentage / en habitants par kilomètre carré)*



Note : population rurale dans le département = somme de la population des communes rurales, au sens de la grille de densité, dans le département.

Source : commission des finances.

En revanche :

- la grille de densité apparaît comme une définition pertinente de la ruralité ;
- la population des EPCI éligibles n’apparaît pas comme un critère pertinent de répartition dans la mesure où elle a été très largement étendue, pour inclure de nombreux EPCI largement urbains.

Dès lors, la rapporteure recommande de remplacer la prise en compte de la population des EPCI éligibles par celle de leurs seules communes rurales, au sens de la grille de densité.

Une telle réforme créerait nécessairement des transferts entre départements et exigerait le maintien de mécanismes d’encadrement de l’évolution annuelle. Mais ces transferts seraient justifiés par le caractère rural des départements bénéficiaires.

**Préconisation n° 5 :** ajuster les modalités de calcul des enveloppes départementales de la DETR, notamment en substituant la prise en compte des communes rurales au sens de la grille de densité à celle des EPCI éligibles ;

Cette préconisation a été mise en œuvre. L’Assemblée nationale, à l’initiative de la rapporteure, et avec l’avis favorable du Gouvernement, a adopté un amendement proposant de remplacer :

- la sous-enveloppe de 25 % du montant total de la DETR, calculée au prorata de la population des EPCI éligibles à la DETR dans le département ;
- par une sous-enveloppe de 25 % calculée au prorata de la population des seules communes rurales (au sens de la grille de densité) situées dans les EPCI éligibles <sup>(1)</sup>.

La limitation à 3 % des évolutions annuelles (voir *infra*) permet à cette réforme de produire ses effets dès 2021 tout en les « lissant » dans le temps.

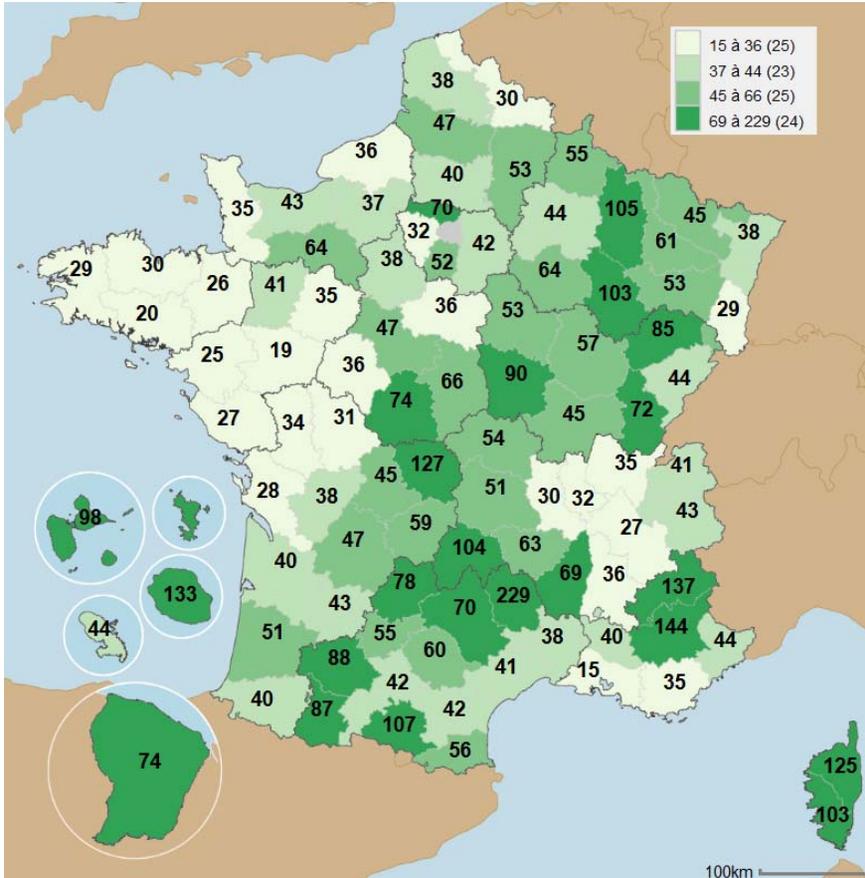
---

(1) Amendement [n°II-1606](#).

## 6. La forte hétérogénéité de la DETR par habitant entre les départements

### DOTATION DÉPARTEMENTALE VERSÉE PAR HABITANT RURAL EN 2020

(en euros par habitant rural)



Note : population rurale dans le département = somme de la population des communes rurales, au sens de la grille de densité, dans le département.

Source : commission des finances.

Dans ce cadre, la DETR par habitant rural est très hétérogène d'un département à l'autre, et il existe une faible corrélation entre le caractère rural d'un département et le montant de dotation par habitant, par exemple :

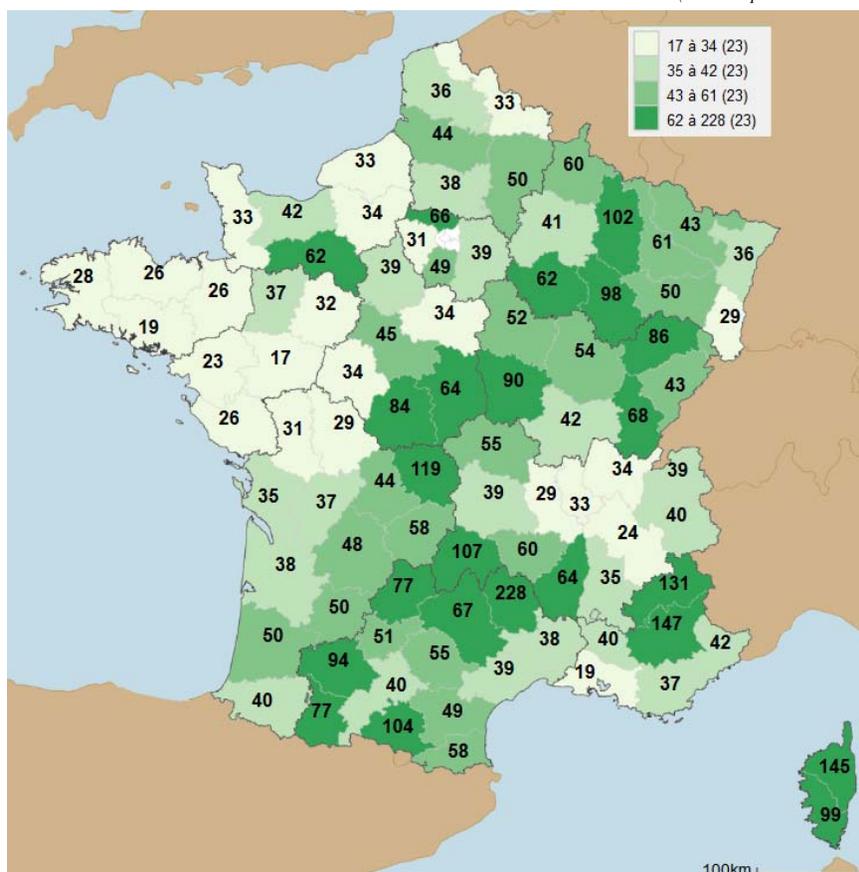
– pour les départements plutôt urbains : le département de Meurthe-et-Moselle (54), dont 31 % de la population départementale vit dans une commune rurale, bénéficie d'une dotation 61 euros par habitant rural ; inversement, le département de Loire-Atlantique (44), dont 31 % de la population vit dans une commune rurale, bénéficie d'une dotation de seulement 25 euros par habitant rural ;

– pour les départements plutôt ruraux : le département de la Lozère (48), dont 84 % de la population départementale vit dans une commune rurale, bénéficie d’une dotation de 229 euros par habitant rural ; inversement, le département de Vendée (85), dont 69 % de la population vit dans une commune rurale, bénéficie d’une dotation 27 euros par habitant rural.

Le fait d’utiliser la DETR calculée par habitant rural au lieu de la DETR versée par habitant rural ne modifie pas véritablement le constat, à l’exception des départements de la Haute-Corse (différence de 20 euros par habitant entre la DETR versée et calculée), du Puy-de-Dôme (12 euros par habitant), de l’Indre (10 euros par habitant), des Hautes-Pyrénées (9 euros par habitant) ou de la Creuse (7,5 euros par habitant).

### DOTATION DÉPARTEMENTALE CALCULÉE PAR HABITANT RURAL (DETR CIBLE) EN 2020

(en euros par habitant rural)



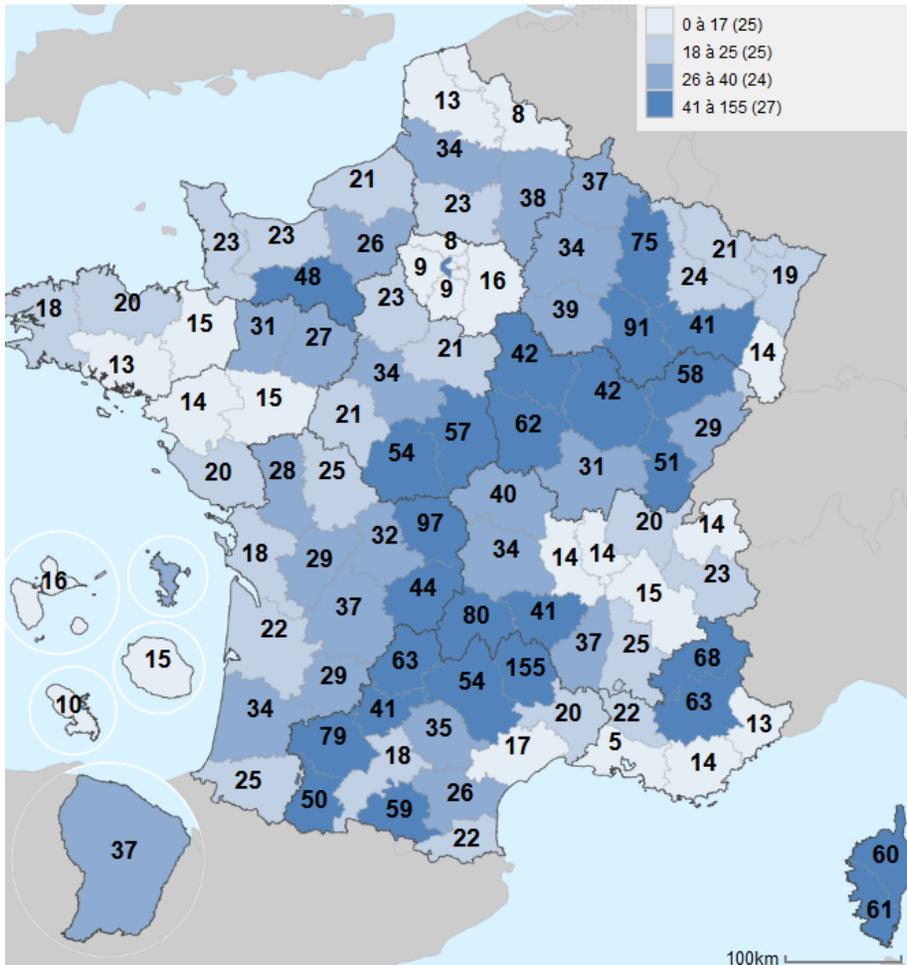
Note : population rurale dans le département = somme de la population des communes rurales, au sens de la grille de densité, dans le département.

Source : commission des finances.

Le constat n'est pas sensiblement modifié en observant la DETR par habitant des communes éligibles plutôt que par habitant rural. La DETR par habitant éligible est simplement légèrement plus basse que la DETR par habitant rural, dès lors qu'il y a davantage d'habitants éligibles que d'habitants ruraux.

### DOTATION DÉPARTEMENTALE VERSÉE PAR HABITANT ÉLIGIBLE EN 2019

(en euros par habitant éligible)



Note : population éligible = somme de la « population DGF » des communes éligibles dans le département. En effet, la population à prendre en compte pour l'application des critères d'éligibilité des communes est la « population DGF » de l'année précédant la répartition (voir *supra*).

Source : commission des finances.

**Préconisation n° 6 :** limiter l'évolution annuelle des enveloppes des départements dont la DETR par habitant est très supérieure à la moyenne.

*A minima*, réduire, au moins à titre conservatoire, le « tunnel » des évolutions annuelles, par exemple à + ou - 3 %.

La rapporteure a défendu lors des débats en séance publique sur le projet de loi de finances pour 2021, en première lecture à l'Assemblée nationale, un amendement proposant d'empêcher la progression en 2021 de l'enveloppe départementale de DETR des départements qui ont perçu, en 2020, une dotation par habitant éligible supérieure à 1,5 fois la moyenne des dotations départementales par habitant <sup>(1)</sup>. Cet amendement était assorti d'un amendement « de repli » avec un seuil à 1,8 fois la moyenne <sup>(2)</sup>. En cohérence avec les constats de la mission, ces amendements avaient pour objet de réduire les écarts très marqués de DETR par habitant éligible entre les départements. Il n'y a pas de raison objective à ce qu'un habitant d'une commune éligible dans un département bénéficie de 30 fois moins de DETR qu'un habitant d'une commune éligible dans un autre département.

Ces amendements auraient donc introduit un second plafond d'évolution annuelle des enveloppes départementales, de nature temporaire, et dans la perspective de poursuivre l'étude des trajectoires de dotation de chaque département. À la demande du Gouvernement, la rapporteure a retiré ces amendements. Toutefois, la poursuite de la présente mission, actée par la commission des finances après la promulgation de la loi de finances pour 2021, permettra d'affiner la compréhension des évolutions des enveloppes départementales.

Afin de malgré tout contenir les évolutions d'enveloppes départementales les plus marquées, qui ne peuvent à ce jour être entièrement expliquées par le caractère plus ou moins rural des départements concernés, l'Assemblée nationale a adopté un resserrement des règles d'encadrement des évolutions annuelles des enveloppes. Aujourd'hui fixées à 95 % et 105 % du montant réparti l'année précédente, les seuils d'évolution annuelle sont désormais respectivement fixés à 97 % et à 103 % <sup>(3)</sup>.

---

(1) Amendement n° II-1602.

(2) Amendement n° II-1603.

(3) Amendement n° II-1606, précité.

## II. ANALYSE DE L'UTILISATION DES CRÉDITS DE LA DETR ET DES PROJETS SUBVENTIONNÉS

La rapporteure a également analysé l'exécution des crédits dans son ensemble par les préfectures, c'est-à-dire le déroulement de la procédure de sélection des projets proposés par les collectivités, la consommation des crédits délégués et la nature des projets ainsi subventionnés.

Globalement, la rapporteure considère que la procédure est efficace. Elle formule des préconisations infra législatives pour optimiser encore l'exécution au plan local.

### 1. Une procédure d'exécution déconcentrée

#### a. *Les crédits ouverts en loi de finances*

Pour 2018, la DETR avait été dotée de 1 046 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 816 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Il s'agissait d'un montant historiquement haut pour cette dotation. La DETR compense en partie depuis cette date la suppression de la réserve parlementaire à hauteur de 50 millions d'euros. En 2017 <sup>(1)</sup>, le montant de la réserve parlementaire était de 146 millions d'euros (89,74 millions pour l'Assemblée nationale et 56,26 millions pour le Sénat), dont 86 millions d'euros destinés aux collectivités territoriales.

Pour 2019, les crédits de la DETR sont stables par rapport à 2018 : 1 046 millions en AE et 807 millions en CP.

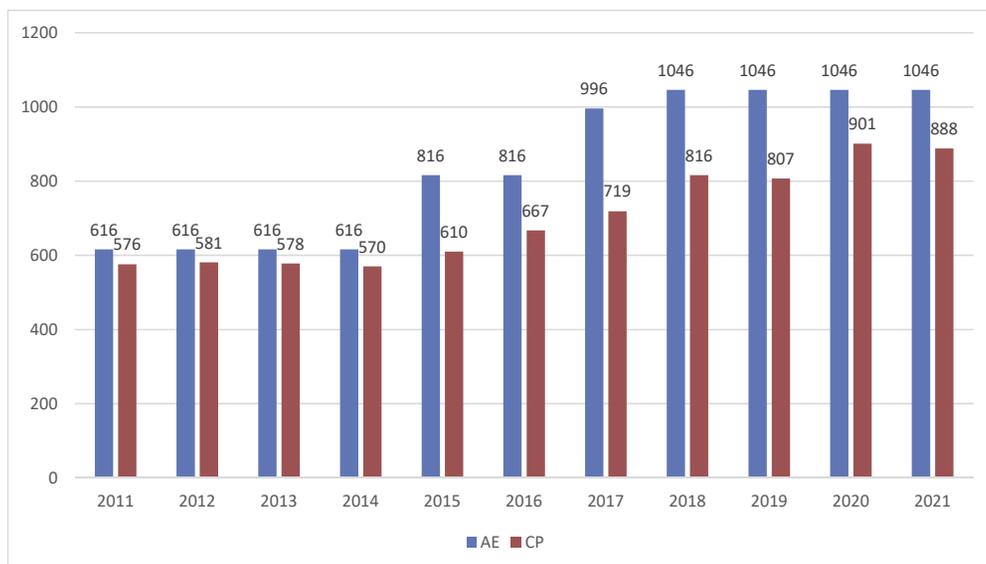
Pour 2020, les AE sont stables à 1 046 millions tandis que les CP ont augmenté à 901 millions.

---

(1) Avis de M. Joël Giraud, alors Rapporteur général, au nom de la commission des finances sur le projet de loi organique pour la régulation de la vie publique. [Lien](#)

## OUVERTURE DE CRÉDITS EN LOI DE FINANCES INITIALE SUR LA DETR (2011-2021)

(en millions d'euros)



Source : documents budgétaires.

Depuis sa création, la DETR a donc augmenté de 430 millions d'euros en AE et 325 millions d'euros en CP (plus haut niveau en CP, en 2020). La hausse en CP suit la hausse en AE, mais de manière plus lente depuis 2015. Ce décalage résulte de la nature des projets subventionnés. S'agissant de projets d'investissement, les AE sont engagées l'année de lancement du projet, tandis que les CP sont décaissés au fur et à mesure de l'avancée des travaux.

En outre, un délai incompressible de réalisation des projets est inévitable. Ceux-ci nécessitent la mise en œuvre d'une ingénierie locale <sup>(1)</sup> 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.

L'apparition de restes à payer est donc structurelle. Leur niveau élevé (de l'ordre de 100 à 200 millions d'euros depuis 2017) peut néanmoins interpeller. Il pourrait s'expliquer par la surestimation du coût de certains projets subventionnés, la consommation de CP sur un projet au coût surestimé étant alors inférieure au niveau des AE engagées.

(1) Voir plus bas page 67 pour une présentation de la question de l'ingénierie locale.

La Cour des comptes <sup>(1)</sup> estime quant à elle que le niveau élevé des restes à payer pèse sur la soutenabilité budgétaire de la DETR, en conduisant à terme à un besoin de trésorerie important, si :

- d’une part, le rythme de croissance des AE ouvertes devait rester stable ;
- et, d’autre part, le rythme de consommation des CP devait accélérer (avec le plan de relance ou le cycle électoral).

### **Les restes à payer**

**L’autorisation budgétaire est double**, en autorisations d’engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

Les **AE** sont consommées lors de l’engagement juridique de la dépense. Les **CP** sont consommés lors du paiement effectif, c’est-à-dire du décaissement de l’argent public par le comptable public.

Les AE comme les CP ne peuvent être consommés que pendant l’année de leur ouverture (**annualité budgétaire**). Mais les AE peuvent avoir une portée pluriannuelle, selon la nature de la dépense. Certaines dépenses publiques engagées juridiquement (AE) en année N peuvent être payées par des décaissements successifs (CP) en partie en année N, une partie en année N+1 *etc.* C’est le cas des travaux publics financés par les collectivités locales, les chantiers pouvant s’étendre sur plusieurs années.

Les **restes à payer** sont alors la somme des engagements souscrits en AE mais n’ayant pas été soldés en CP à la fin d’un exercice, sans considération du service fait. En cela, les restes à payer se distinguent des **charges à payer**, qui supposent que le service a été fait, et qui constituent des dettes certaines et exigibles.

Lors des exercices suivant la consommation des AE, un surplus de CP peut donc être nécessaire pour solder les restes à payer. Cette notion permet d’avoir une **visibilité sur les flux financiers futurs**.

Cette montée en puissance des crédits de soutien à l’investissement s’inscrit dans le renforcement plus global des dotations d’investissement sur la période, notamment à compter de la loi de finances initiale pour 2015, en compensation de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) qui avait entraîné des baisses de dotation globale de fonctionnement et une contraction de l’investissement local entre 2014 et 2017.

---

(1) *Observations définitives sur les concours financiers de l’État en soutien à l’investissement public local, 2020, exercices 2016 et suivants, précitées. Ce constat a également été dressé par la Cour dans des notes d’analyse de l’exécution budgétaires sur la mission Relations avec les collectivités territoriales (année 2018).*

**Préconisation n° 7** : s’assurer que les restes à payer sur la DETR résultent essentiellement de surestimations du coût réel de certains projets et ne traduisent pas une insuffisance de la programmation en CP.

### ***b. La présentation des projets auprès du préfet***

Les appels à projets sont lancés, chaque année, par le préfet, en décembre ou en janvier, après la réunion de la commission d’élus <sup>(1)</sup>. Rien n’interdit toutefois aux communes et EPCI de saisir le préfet spontanément.

La demande est présentée par le maire ou le président de l’EPCI intéressé. Elle est accompagnée d’un dossier comportant les pièces suivantes :

- la délibération du conseil municipal ou communautaire approuvant l’opération et ses modalités de financement ;
- une notice explicative de présentation du projet (objectif, durée, coût prévisionnel, montant de subvention sollicité, retombées attendues, *etc.*) ;
- un plan de financement prévisionnel ;
- un devis descriptif détaillé même provisoire ;
- le cas échéant, un plan de situation ;
- un échancier de réalisation de l’opération et des dépenses ;
- une attestation de non-commencement de l’opération et d’engagement à ne pas commencer l’exécution des travaux avant que le dossier ne soit déclaré ou réputé complet.

Des exigences supplémentaires peuvent être prévues. Par exemple, dans le département des Hautes-Alpes, chaque collectivité déposant plusieurs dossiers doit établir un ordre de priorité, qui est utilisé également comme critère par le préfet pour l’établissement de la programmation. Dans le département des Yvelines, le nombre de dossiers par collectivité est limité à deux pour une même année.

Inversement, des assouplissements peuvent être consentis : dans les Hautes-Alpes, pour la programmation de l’année 2020, la date limite d’envoi des dossiers de demande avait ainsi été repoussée du 28 février au 31 décembre 2020.

Les exigences applicables à la présentation des projets locaux posent néanmoins la question de l’ingénierie dont peuvent disposer les collectivités et les EPCI. Ce sujet est particulièrement prégnant pour les communes de très petite taille.

Une fois les projets présentés et examinés, le préfet du département consulte ensuite le cas échéant la commission d’élus.

Il arrête enfin chaque année la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de la subvention attribuée à chacune d’entre elles.

---

(1) *Le rôle de la commission d’élus est détaillé plus bas, pages 71 et suivantes.*

### La question de l'ingénierie territoriale

Comme l'ont déjà souligné les députés Rémy Rebeyrotte et Christine Pires Beaune <sup>(1)</sup>, l'ingénierie locale recouvre à la fois une dimension technique et une dimension administrative. Si les grandes collectivités disposent de services techniques capables de définir des projets et de faire mener des études précises par des cabinets privés, les députés ont relevé un « **défait d'ingénierie dont souffrent principalement les petites communes** », **notamment rurales**. Ils ont mis en évidence le rôle que doit tenir le préfet auprès de ces communes pour les conseiller, en lien avec l'**Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)** <sup>(2)</sup>.

**Les informations transmises à la rapporteure dans le cadre de la mission confirment ce diagnostic bien qu'il puisse varier selon les territoires.**

Dans l'Allier, les **services d'ingénierie du conseil départemental** assistent les petites communes dans la présentation et la mise en valeur de leurs projets. La préfète indique également solliciter plusieurs **services de l'État** : direction départementale des territoires, direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations, unité départementale de l'architecture et du patrimoine et l'agence régionale de santé, ainsi que, pour les projets liés à l'économie d'énergie, le syndicat départemental de l'électricité. Dans les Hautes-Alpes, on ne relève pas de difficulté signalée dans la présentation d'une demande de subvention parmi les petites communes. Les collectivités sont notamment accompagnées, comme dans le Gers, au moyen de la **plateforme en ligne « démarches simplifiées »** <sup>(3)</sup>.

Mais d'autres départements souffrent de manques de ressources en ingénierie territoriale. Dans le département de l'Aisne, notamment, si les petites communes rurales parviennent à monter des projets de petite taille, la **concrétisation des projets plus structurants** (maison de santé, équipements culturels), y est beaucoup plus incertaine, selon la préfecture. La capacité d'intervention des opérateurs départementaux y demeure limitée.

En conclusion, l'ingénierie territoriale fait intervenir un ensemble d'acteurs publics divers qui peuvent varier selon les départements et la nature du projet. Les services préfectoraux constituent un soutien privilégié pour les petites communes. Certaines catégories de projets, comme ceux ayant trait à la transition énergétique ou à la santé, par exemple, peuvent également justifier l'intervention d'acteurs spécialisés.

Dans tous les cas, **la structuration de l'offre de services de l'ANCT et son articulation avec l'action des services de l'État semble très attendue** pour les plus petites communes rurales, qui sont les plus affectées par le manque d'ingénierie.

La poursuite des travaux de la mission au premier semestre de l'année 2021, et leur extension à la DSIL, seront l'occasion d'auditionner l'ANCT et d'approfondir ce point de l'ingénierie locale.

**Préconisation n° 8** : à l'issue du déploiement du dispositif de soutien territorial de l'ANCT, établir un premier bilan de l'ingénierie disponible pour les communes rurales de petite taille.

(1) Communication sur la mission « flash » sur l'investissement des collectivités territoriales de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, 20 mars 2019.

(2) Créée par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

(3) <https://www.demarches-simplifiees.fr>

### ***c. L'instruction des dossiers***

La préfecture des Hautes-Alpes a détaillé à la mission la procédure d'instruction des dossiers pour la DETR. Après le dépôt de la demande de subvention *via* la plateforme dématérialisée « démarches simplifiées », un accusé de réception est envoyé par le service instructeur de la préfecture.

L'instruction implique la consultation, pour avis technique, des différents services de l'État, en fonction du dossier, ainsi que l'envoi de messages aux collectivités pour compléter leur dossier, le cas échéant.

Une réunion de travail est organisée au milieu du mois de février pour rencontrer les autres principaux financeurs des projets présentés <sup>(1)</sup> : conseil régional, conseil département et agence de l'eau. Cette réunion permet de vérifier les plans de financement pour que la préfecture puisse savoir si les projets seront, ou non, soutenus par les autres financeurs.

Un projet de programmation est alors établi par le service instructeur. D'une part, il tient compte de la complétude des demandes, des avis rendus par les services consultés, de l'ordre de priorité des dossiers présentés par la commune, des catégories d'opérations prioritaires définies par la commission d'élus <sup>(2)</sup> et des dispositifs de bonification dont les projets peuvent éventuellement bénéficier (voir *infra*). D'autre part, les services préfectoraux procèdent à une analyse fine des projets présentés, consistant notamment à vérifier leur caractère « structurant ».

### ***d. L'intervention des sous-préfectures est plus ou moins importante***

La procédure peut être plus ou moins déconcentrée au niveau des sous-préfectures. Globalement, les préfets de départements confient assez largement l'instruction des dossiers aux sous-préfectures.

Dans le Gers, et l'Allier, l'instruction est déconcentrée, ce qui conduit les sous-préfectures de ces départements à élaborer des propositions de programmation soumises au préfet. L'instruction du canton chef-lieu est réalisée par la préfecture. Par exemple, dans le Gers, l'instruction est réalisée, selon le cas :

- par la préfecture pour l'arrondissement d'Auch ;
- par la sous-préfecture de Mirande ;
- par la sous-préfecture de Condom.

---

(1) Le deuxième tome du rapport comportera une analyse des cofinancements des projets subventionnés par la DETR, notamment l'articulation de cette dernière avec la DSIL.

(2) Voir pages 71 et suivantes pour une présentation de la commission d'élus et de ses prérogatives.

La centralisation de la programmation est ensuite réalisée par la préfecture sous l'autorité de la secrétaire générale.

Cependant, dans ces deux départements, il n'y a pas d'enveloppes par arrondissement.

**EXEMPLE DE RÉPARTITION DE LA DETR PAR ARRONDISSEMENTS (ALLIER)**

Arrondissement	Nombre de dossiers subventionnés		Nombre de communes éligibles	Nombre d'habitants éligibles
	2018	2019		
Moulins (arrondissement chef-lieu)	102	98	107	84 871
Montluçon	89	65	86	65 152
Vichy	87	101	117	100 274

Source : préfecture de l'Allier.

En revanche, dans le Maine-et-Loire et dans le Puy-de-Dôme, des enveloppes indicatives par arrondissement sont prévues.

Dans le Maine-et-Loire, elles sont calculées sur le fondement de la population des communes et EPCI éligibles à la DETR.

**EXEMPLE DE RÉPARTITION DE LA DETR PAR ARRONDISSEMENTS (MAINE-ET-LOIRE, 2019)**

Arrondissement	Population DGF des communes éligibles	Enveloppe de l'arrondissement	Dossiers retenus	Subventions
Angers	229 211 (38,65 %)	3 431 699	36	3 384 448
Cholet	175 536 (29,60 %)	2 628 088	25	2 698 342
Saumur	114 525 (19,31 %)	1 714 644	18	1 703 993
Segré	73 840 (12,45 %)	1 105 517	13	1 093 165
Total	593 112 (100 %)	8 879 949	92	8 879 949

Source : préfecture du Maine-et-Loire.

Dans le Puy-de-Dôme, un critère supplémentaire est utilisé : les enveloppes par arrondissements sont calculées à 50 % sur la base de la population éligible à la DETR et à 50 % sur la base du nombre de communes éligibles. Ce mode de répartition avantage donc les arrondissements peuplés de petites communes par rapport à la prise en compte du seul critère de population. Les sous-préfets veillent notamment à « faire tourner » l'attribution de DETR entre les communes de leur arrondissement.

**EXEMPLE DE RÉPARTITION DE LA DETR PAR ARRONDISSEMENT  
(PUY-DE-DÔME, 2019)**

	Critère population		Critère nombre de collectivités		Enveloppe de l'arrondissement (total des 2 critères)
	Population	Répartition de la dotation (en euros)	Nombre de collectivités éligibles	Répartition de la dotation (en euros)	
<b>Ambert</b>	36 299 (7,86 %)	559 319	58 (12,80 %)	911 427	1 470 746 (10,33 %)
<b>Clermont-Ferrand</b>	187 033 (40,48 %)	2 881 929	70 (15,45 %)	1 099 998	3 981 927 (27,97 %)
<b>Issoire</b>	72 206 (15,63 %)	1 112 598	130 (28,70 %)	2 042 853	3 155 451 (22,16 %)
<b>Riom</b>	121 467 (26,29 %)	1 871 645	153 (33,77 %)	2 404 281	4 275 926 (30,03 %)
<b>Thiers</b>	44 979 (9,74 %)	693 066	42 (9,27 %)	659 999	1 353 065 (9,50 %)
<b>Total</b>	<b>461 984</b>	<b>7 118 558</b>	<b>453</b>	<b>7 118 558</b>	<b>14 237 115 (100 %)</b>

Source : préfecture du Puy-de-Dôme.

Si la première phase de l’instruction est déconcentrée, la réception des dossiers retenus, la préparation des arrêtés attributifs de subvention et les engagements des crédits sur l’application CHORUS <sup>(1)</sup>, ainsi que le suivi financier de l’opération sont réalisés au niveau de la préfecture. La même organisation est retenue dans le Maine-et-Loire.

Dans l’Aisne, contrairement à ce qui existait dans les années précédentes, le préfet a indiqué aux rapporteurs avoir décidé, pour 2020, de revenir à la départementalisation des décisions d’attribution de subvention en préfecture, dans l’objectif d’améliorer la souplesse et la cohérence de l’action et de la stratégie de l’État. Les sous-préfets formulent toujours des propositions au préfet, mais ce dernier prend seul la décision de subvention.

Dans les Hautes-Alpes, le département étant composé de deux arrondissements, il n’existe pas d’enveloppe par arrondissement. L’ensemble de l’instruction est effectué par les services de la préfecture : le préfet estime que cela garantit une équité de traitement entre les territoires.

En conclusion, la préfecture conserve un rôle important pour l’instruction des dossiers et l’attribution des subventions, au-delà de l’arrondissement chef-lieu. Et même lorsque l’instruction est déconcentrée par arrondissement, le préfet conserve effectivement son pouvoir d’arbitrage et de décision d’attribution des subventions.

***e. La commission d’élus intervient dans la procédure***

L’originalité de la DETR réside dans l’institution d’une commission d’élus qui intervient au niveau départemental dans la procédure d’attribution des subventions.

---

(1) Application comptable de l’État.

### **La composition de la commission d'élus**

Elle comprend :

- des représentants des maires des communes de 20 000 habitants ou moins ;
- des représentants des présidents des EPCI de 60 000 habitants ou moins.

Depuis 2017, elle associe également des parlementaires :

- l'ensemble des députés et sénateurs élus dans le département lorsque celui-ci compte moins de cinq parlementaires ;
- deux députés et deux sénateurs, désignés par leur assemblée, lorsque le département compte cinq parlementaires ou plus.

Les représentants d'élus locaux sont désignés par l'association des maires du département ou, en l'absence d'une telle association, élus par deux collèges des maires et présidents d'EPCI mentionnés ci-dessus.

Le mandat des membres expire à chaque renouvellement général des conseils municipaux ou, s'agissant des parlementaires, de chaque renouvellement général de l'Assemblée ou partiel du Sénat.

À chacune de ses réunions, la commission désigne un bureau de séance. Le secrétariat de la commission est assuré par les services du préfet du département.

La commission d'élus est issue de la réunion des anciennes commissions d'élus constituées pour la répartition de l'ancienne DGE et de l'ancienne DDR. Cette commission :

- fixe chaque année les catégories des opérations prioritaires<sup>(1)</sup> ;
- fixe les taux minimaux et maximaux de subvention ;
- prend connaissance des opérations retenues et est saisie pour avis sur les projets supérieurs à 100 000 euros (150 000 euros avant 2018).

La commission se réunit deux fois par an pour exercer ces prérogatives. Dans une réunion qui intervient le plus souvent à la fin de l'année antérieure à l'année de répartition des crédits (entre octobre et décembre), elle fixe les taux de subventions et les catégories d'opérations prioritaires. Dans une seconde réunion, qui intervient au premier ou deuxième trimestre de l'année de répartition, elle donne un avis sur les projets de plus de 100 000 euros. En 2020, la crise sanitaire et le confinement ont pu empêcher des réunions ; dans les Hautes-Alpes, par exemple, la commission a pu être consultée par voie électronique le 15 mai 2020.

---

(1) Par exemple, la préfecture des Yvelines a publié un « guide pratique de la DETR » dans le département qui expose les priorités retenues par la commission d'élus.

*f. La commission d'élus exerce ses prérogatives en lien avec les préfetures*

Dès lors que le préfet, appuyé sur ses services, détient l'initiative en matière de répartition de la DETR, il exerce un rôle « exécutif » essentiel. La commission peut néanmoins parfois amender les propositions du préfet. À titre d'exemple, lors de sa réunion du 5 novembre 2019, la commission du Puy-de-Dôme a décidé de supprimer une catégorie de projets, a baissé le taux de subvention d'une autre catégorie et a accepté, sur proposition de la préfète, d'instaurer une bonification énergétique.

La fixation des priorités par la commission semble s'articuler de manière satisfaisante avec celles du Gouvernement et de ses préfets. Ainsi, dans l'Aisne, aucun conflit n'est intervenu dans la fixation des priorités.

Les pratiques sont plutôt variables sur les planchers et les plafonds de subvention fixés et les priorités définies par les commissions d'élus, le plus souvent sur proposition du préfet.

Aucun plancher n'a été fixé dans le Gers, ce qui permet de financer des projets de très petite taille, comme des bornes à incendie. En revanche, un plafond de 500 000 euros a été prévu.

Dans les Hautes-Alpes, un plancher de taux de subvention est fixé à 20 % du montant de l'opération, et un plafond à 30 %.

Dans le Maine-et-Loire, un plafond de subvention a été introduit afin que les projets de grande taille n'épuisent pas trop rapidement l'enveloppe de crédits départementale.

Sur proposition des préfets, des bonifications de taux de subvention ont été instaurées dans de nombreux départements :

– dans le Puy-de-Dôme, a été retenue une bonification « basée sur 15 % du coût hors taxe du lot bois » pour les projets de construction ou de rénovation en bois local ;

– dans les Hautes-Alpes, on constate un taux de subvention bonifié de 10 % pour les marchés prévoyant une clause sociale d'insertion ou les marchés prévoyant le recours aux matériaux certifiés « Bois des Alpes ou équivalent » ;

– la Préfète du Gers a proposé également des bonifications de 10 % pour les projets pour lesquels le bois est majoritaire en structure, majorée de 5 % si le bois est de provenance locale ;

– le département de Corrèze prévoit une bonification pour les dossiers intégrant des critères de développement durable.

La dimension écologique d'un projet est donc souvent retenue comme caractéristique justifiant une bonification du taux de subvention.

Inversement, pour le département de l’Aisne, il n’existe pas de bonification des taux, mais les communes nouvelles et les communes qui participent à la déclinaison locale d’une politique gouvernementale <sup>(1)</sup> bénéficient d’un traitement préférentiel.

Les taux peuvent également être décomposés précisément par types de projets. Dans le Maine-et-Loire, chaque type d’intervention (sécurité et accessibilité, rénovation thermique et transition énergétique, maisons de santé, revitalisation des centre-bourgs, *etc.*) est encadré par une fourchette de taux qui varie entre 25 et 45 %. Une démarche proche a été adoptée dans les Yvelines.

**EXEMPLE DE TAUX DE SUBVENTIONS RETENUS POUR L’ANNÉE 2020 (YVELINES)**

	<b>Plafond hors taxe de l’opération</b>	<b>Taux</b>	<b>Subvention maximale</b>
EPCI à fiscalité propre	650 000 euros	30 %	195 000 euros
Communes et syndicats	390 000 euros	30 %	117 000 euros
Tableau numérique interactif (TNI)	5 000 euros par classe	40 %	2 000 euros par classe
Majoration pour les projets de réhabilitation ou construction de bâtiment ou équipement public au-delà de la programmation en vigueur (RT2012)	NC	Taux majoré, passant de 10 % à 40 %	NC
Création d’espaces numériques (Aménagements et/ou équipements)	15 000 euros	30 %	4 500 euros
Dispositif « Actes » (aide à l’acquisition de matériel informatique)	5 000 euros par collectivité	40 %	2 000 euros par collectivité

Source : préfecture des Yvelines.

Avec la souplesse de la DETR, les préfets peuvent d’une année sur l’autre faire évoluer substantiellement leur doctrine d’utilisation des crédits. Ainsi, les données transmises par la DGCL montrent que dans l’Aisne, en 2019, les projets subventionnés étaient nombreux, mais de faible montant <sup>(2)</sup>. Or, le nouveau préfet de l’Aisne a expliqué aux rapporteurs avoir décidé, pour 2020, d’orienter davantage les crédits vers des « opérations significatives ayant un réel impact sur le territoire. » Le nombre de projets à moins de 100 000 euros a ainsi été divisé par deux par rapport à 2019, « sans créer de polarisation des financements sur les communes les plus peuplées. ». L’objectif étant de financer des équipements plus importants <sup>(3)</sup>, le nombre de subventions supérieures à 100 000 euros a également été relevé.

Dans l’Allier, un « coefficient de solidarité » pondère le montant attribué aux communes aux ressources supérieures à la moyenne pour garantir un accès à une DETR significative aux collectivités rurales aux ressources les plus modestes.

(1) Projets « Action Cœur de ville », ou création de maisons de services au public, par exemple.

(2) 832 projets subventionnés, pour un montant moyen d’environ 62 000 euros. La comparaison avec les autres départements apparaît sur les cartes pages 83 et 85.

(3) Telles que « les maisons de santé, les regroupements scolaires, les équipements sportifs, la redynamisation des centralités, ou encore le développement économique. »

En outre, toute subvention sollicitée pour un montant inférieur à 1 000 euros est refusée si la commune compte moins de 2 000 habitants (seuil porté à 20 000 euros pour les communes de plus de 2 000 habitants). Enfin, la commission bonifie le taux de subvention jusqu'à 50 % pour certains coûts spécifiques <sup>(1)</sup>. Un concours spécifique peut également être attribué aux projets qui « intègrent fortement des objectifs d'amélioration de l'efficacité énergétique. »

Des critères « pénalisants » ou « favorables » peuvent également être arrêtés par la commission pour l'instruction des dossiers par les préfetures.

**EXEMPLE DE CRITÈRES ARRÊTÉS PAR LA COMMISSION D'ÉLUS POUR L'INSTRUCTION DES DEMANDES DE SUBVENTION DETR (YVELINES, 2020)**

<b>Critères favorables</b>	<b>Critères pénalisants</b>
Dossiers intercommunaux	Collectivité ayant été subventionnée au titre de la DETR en 2018 et 2019
Projet « prêt à démarrer »	Collectivité n'apportant aucune preuve de sa capacité à autofinancer le projet présenté
Projet s'inscrivant dans une démarche de développement durable	La collectivité est à l'origine de dossiers DETR antérieurs à 2019, et dont les travaux ne sont pas achevés en 2020
Opération structurante pour un territoire	Les dossiers correspondant à des subventions de moins de 4 000 euros (hors équipements informatiques)

Source : *préfecture des Yvelines.*

En conclusion, le préfet dispose d'un rôle d'initiative et de décision sur la répartition des subventions. Il propose un cadre global (taux de subvention, priorités) et une programmation à la commission. Celle-ci avalise ces propositions et, éventuellement, les modifie.

La véritable influence de la commission d'élus dans la procédure d'attribution de la DETR peut également dépendre du poids politique de certains élus locaux qui en sont membres. Elle peut donc varier selon les départements. Selon les pratiques, la commission peut se cantonner à un rôle stratégique et global, ou se pencher plus précisément sur la programmation retenue par le préfet.

***g. La transparence sur les projets étudiés et retenus***

Les commissions sont consultées par la préfecture sur tous les projets dont le montant est supérieur à 100 000 euros. En 2018, les commissions ont ainsi examiné près de 2 900 dossiers.

---

(1) Par exemple, les coûts directement liés à des travaux d'aménagements inscrits dans un agenda d'accessibilité programmé, ou le surcoût directement lié à l'insertion architecturale d'un projet, lorsqu'il est situé dans un périmètre de protection des sites historiques ou naturels et des monuments classés ou inscrits.

Depuis 2018, les membres de la commission sont destinataires avant chaque réunion d'une note explicative de synthèse sur les affaires inscrites à l'ordre du jour, celle-ci étant également communiquée à l'ensemble des parlementaires du département.

Depuis 2019, la liste des opérations ayant bénéficié d'une subvention au titre de la DETR ainsi que le montant des projets et celui de la subvention attribuée sont publiés sur le site internet de la préfecture<sup>(1)</sup>. Toutefois, la précision et le format de ces publications varient entre les préfectures.

Afin de faciliter les analyses nationales et territorialisées de l'emploi des crédits de la DETR par le public, il serait souhaitable que chaque préfecture publie les données relatives aux projets subventionnés selon une grille détaillée et harmonisée entre les départements<sup>(2)</sup>, et dans un fichier aisément réutilisable, comme un format tableur libre d'accès. Une recommandation semblable a également été formulée par la Cour des comptes : la Cour préconise « d'améliorer les modèles de tableaux de restitution de la DSIL et de la DETR en pré remplissant les caractéristiques des collectivités mentionnées de manière à permettre une exploitation statistique nationale consolidée. »<sup>(3)</sup>

**Préconisation n° 9** : publier les données relatives aux projets soutenus par la DETR dans un format harmonisé, consolidé et aisément exploitable.

#### ***h. Le calendrier d'attribution de la DETR peut varier mais suit une trame commune***

La commission d'élus tient une première réunion à la fin du second semestre<sup>(4)</sup> de l'année antérieure à l'année de répartition des crédits. Lors de cette réunion, elle fixe les taux et plafonds de subventions et les catégories d'opérations prioritaires.

Ensuite, au début de l'année (mars en 2018 et 2019, janvier en 2020), la circulaire nationale du ou des ministres compétents en matière de concours financiers de l'État est envoyée aux préfectures et publiée en ligne. Cette circulaire précise les priorités politiques nationales dans lesquelles doivent s'inscrire les attributions de dotation.

---

(1) Article 259 de la loi de finances pour 2019.

(2) Notamment en ce qui concerne le nombre et les intitulés des rubriques : collectivité bénéficiaire identifiée par un code INSEE ou SIREN, numéro du département concerné, nature du projet subventionné, montants du projet et de la subvention, taux de subvention (effet de levier), présence d'un cofinancement public (DSIL ou FNADT par exemple), etc.

(3) Observations définitives sur les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local, 2020, exercices 2016 et suivants, précitées.

(4) Par exemple, en octobre dans le Puy-de-Dôme.

La commission d'élus tient une seconde réunion lors du premier semestre de l'année N <sup>(1)</sup>. À cette occasion, elle se prononce sur les projets d'un montant de plus de 100 000 euros.

Après la seconde réunion de la commission, le préfet de département prend des arrêtés attributifs de subvention, au milieu de l'année de répartition des crédits, à la fin du premier semestre ou au début du second semestre <sup>(2)</sup>. La préparation des arrêtés en préfecture nécessite un certain délai (dans le Puy-de-Dôme, quatre semaines à compter de la réception de tous les dossiers).

**EXEMPLE DE CALENDRIER DE NOTIFICATION DE LA PREMIÈRE VAGUE D'ARRÊTÉS  
(PUY-DE-DÔME)**

<b>Année</b>	<b>Début de la période de notification</b>
2018	Date des premiers arrêtés : 4 mai
2019	Date des premiers arrêtés : 15 avril
2020	Notification plus tardive en raison de la crise sanitaire. Date des premiers arrêtés : 2 juin

*Source : préfecture du Puy-de-Dôme.*

Dans les Hautes-Alpes, les collectivités bénéficiaires sont informées des subventions inférieures à 100 000 euros par lettre de notification (12 mai 2020) avant la réunion de la commission d'élus (15 mai), et les arrêtés correspondants interviennent donc un peu avant les arrêtés portant sur des projets supérieurs à 100 000 euros (2 juin), ces derniers ayant dû être soumis pour avis à la commission d'élus avant d'être notifiés (23 juin). Cette « première vague » d'arrêtés regroupe 80 % des AE.

Les préfets peuvent également prendre un ou plusieurs arrêtés complémentaires entre septembre et décembre, notamment pour des dossiers qui ne pouvaient être achevés auparavant (opérations soumises à l'avis de l'architecte des bâtiments de France ou exigeant la délivrance d'un permis de construire, par exemple). Cette « seconde vague » représente environ 20 % de l'enveloppe des AE.

---

(1) Par exemple, en février ou mars dans le Gers, en mai dans le Maine-et-Loire.

(2) En mai dans le Gers, à partir de la mi-mai dans l'Aisne, en juin dans le Maine-et-Loire, en juillet dans les Yvelines. Dans l'Allier, la notification des arrêtés intervient habituellement en avril, mais la crise sanitaire les a décalées à juillet.

**EXEMPLE DE RÉPARTITION DES ARRÊTÉS NOTIFIÉS SUR L'ANNÉE 2019  
(PUY-DE-DÔME)**

Mois	Nombre d'arrêtés pris
Avril	75 arrêtés (20,2 % des dossiers)
Mai	221 arrêtés (59,6 %)
Juin	20 arrêtés (5,4 %)
<i>Total premier semestre</i>	<i>85,2 % des arrêtés</i>
Deuxième semestre	55 arrêtés (14,8 %)

Source : préfecture du Puy-de-Dôme.

**SYNTHÈSE DU CALENDRIER D'ATTRIBUTION DE LA DETR**

Octobre à décembre N-1	Début d'année N	Fin d'année N
<ul style="list-style-type: none"><li>• La commission d'élu se réunit pour acter les taux de subvention et les priorités</li><li>• Le préfet lance les appels à projet</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La circulaire nationale sur les dotations d'investissement est envoyée aux préfectures et publiée en ligne</li><li>• Un projet de programmation est établi par le service instructeur de la préfecture</li><li>• Première vague d'arrêtés attributifs (80 % de l'enveloppe)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Arrêtés attributifs complémentaires (20 % des crédits)</li></ul>

Source : commission des finances à partir des réponses des préfectures.

**2. Une exécution satisfaisante des crédits**

Les préfets consultés par la rapporteure font globalement état d'une excellente consommation des crédits. Des optimisations restent possibles.

**a. La délégation des crédits par la DGCL aux préfectures**

Les autorisations d'engagement (AE) sont déléguées par la direction générale des collectivités locales (DGCL) en début d'année, puis engagées au début de l'été après l'intervention des arrêtés attributifs de subventions.

Les crédits de paiement (CP) sont également délégués en début d'année, et sont ensuite sollicités tout au long de l'année pour payer les avances, les acomptes et les soldes sur les projets subventionnés.

La préfecture du Puy-de-Dôme indique que la DGCL demande trois remontées d'information par an : un point d'étape sur la programmation retenue au 30 mai, une liste provisoire des projets financés au 30 septembre et une liste définitive au 30 janvier de l'année suivante.

Le lien entre l'administration centrale et les préfectures apparaît globalement fluide et contribue donc à la bonne exécution des crédits.

Une consommation soutenue de crédits de paiement a pu toutefois, dans certains départements, faire obstacle à certains paiements, ce qui peut être problématique pour les collectivités ne disposant pas d'une trésorerie importante. Dans le Puy-de-Dôme, aucune difficulté n'est en général constatée sur les délégations de crédits, excepté sur les dernières enveloppes demandées en novembre, « en raison de l'absence de crédits disponibles ». Dans ce cas, le paiement des dossiers instruits est alors repoussé jusqu'à la délégation de crédits de paiements de l'année suivante. Dans les Hautes-Alpes, des indisponibilités de CP ont également pu être constatées en fin d'année. Dans cette hypothèse, une délégation de crédits de début d'année qui intervient dès janvier, plutôt que février ou mars <sup>(1)</sup>, est de nature à réduire les difficultés de trésorerie des collectivités en attente des subventions.

**Préconisation n° 10** : généraliser une délégation de crédits de début d'année dès le mois de janvier afin de soutenir la trésorerie des communes les plus fragiles.

### *b. La consommation des crédits dans les départements*

Pour les préfectures, aucun crédit (AE/CP), ou presque, n'est remonté au niveau central, ce qui implique globalement un calibrage satisfaisant des délégations par la DGCL. Dans l'Aisne, par exemple, l'intégralité des crédits sont consommés. Des AE engagées les années précédentes peuvent néanmoins être remontées sur l'année en cours en raison d'opérations annulées par les porteurs de projets, par exemple, ou de sous-réalisation d'opérations en raison d'une surestimation du coût du projet <sup>(2)</sup>. Dans les Hautes-Alpes, toutes les AE et CP sont consommés.

---

(1) Dans les Hautes-Alpes, la première délégation de crédits de paiement de l'année est intervenue le 20 février en 2018, le 14 mars en 2019 et le 31 janvier en 2020. En 2020, la préfète a ainsi pu solder plus rapidement les paiements de la fin d'année 2019 retardés par manque de crédits. Cette évolution constitue une amélioration sensible pour les petites communes du département dont la trésorerie est faible.

(2) Des rencontres régulières entre les directeurs généraux des collectivités et les services de la préfecture sont organisées dans l'Aisne pour limiter ces pertes d'AE.

D'après les réponses reçues, globalement, très peu de projets subventionnés sont abandonnés avant leur terme. Les préfetures demandent en effet des dossiers complets avant d'attribuer la subvention. Ce constat positif résulte également de la qualité de l'instruction des dossiers et de la sélection de projets « matures » et « prêts à démarrer ».

Dans l'Allier, par exemple, moins de 2 % des projets sont abandonnés chaque année avant leur terme. Dans les Hautes-Alpes, un seul projet subventionné a été abandonné dans le cadre de la programmation de l'année 2019. Dans le Puy-de-Dôme, en 2019, les crédits « perdus » (du fait d'abandons de projets ou des reliquats de projets surévalués) sont en hausse mais sont à mettre en regard avec la hausse des paiements réalisés par les services par rapport aux années antérieures.

#### EXEMPLE DE REMONTÉES DE CRÉDITS À LA DGCL (PUY-DE-DÔME)

(en euros)

Année de gestion	Montants de crédits rendus au ministère
2016	691 416
2017	741 012
2018	975 124
2019	1 522 152
Total	3 929 704

Source : *préfecture du Puy-de-Dôme.*

Dans ce département, la préfète a pris plusieurs mesures pour optimiser la consommation des crédits. En 2019, elle a demandé aux élus de prévenir ses services dans les meilleurs délais d'une baisse éventuelle du coût des travaux d'un projet subventionné par la DETR, qui doit entraîner une baisse de subvention, afin que les AE soient redéployées au bénéfice d'une autre collectivité. En 2019, 200 000 euros ont été ainsi récupérés par la préfecture.

En 2020, elle a demandé aux collectivités d'assortir les dossiers de devis au stade « APD » (avant-projet définitif) plutôt qu'au stade « APS » (avant-projet sommaire), afin d'ajuster au mieux les subventions au coût réel des travaux.

Cette procédure déconcentrée repose donc à la fois sur le bon calibrage des besoins départementaux par la DGCL au niveau central et sur les initiatives des préfets, en lien avec les élus locaux, pour optimiser au mieux la consommation des crédits dans leur département.

#### *c. Le financement de projets en plusieurs tranches*

Le droit budgétaire offre la possibilité d'engager les AE sur des projets scindés en tranches. Mais, conformément à l'article 8 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, chaque tranche doit constituer « un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction ». Les tranches doivent donc être « fonctionnelles ».

Dans les Hautes-Alpes, les projets scindés en tranches fonctionnelles sont ainsi acceptés, voire même conseillés lorsque le montant prévisionnel hors taxe de l'opération est très élevé. Toutefois, l'attribution de la DETR sur une tranche n'équivaut pas à l'attribution automatique sur les autres tranches.

Pour le Puy-de-Dôme, la préfecture précise que les collectivités doivent spécifier la répartition entre les différentes tranches, et un dossier sera déposé chaque année pour la tranche concernée.

La préfecture du Maine-et-Loire ajoute qu'en fonction de la nature du projet, il n'est pas toujours possible de le scinder en plusieurs tranches, par exemple en cas de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA). La collectivité paie en effet alors ses acquisitions au fur et à mesure de l'accomplissement des travaux dans leur ensemble.

Dans l'Aisne, des problèmes comptables ont été relevés avec la scission de projets en tranches qui se sont avérées n'être pas fonctionnelles, ce qui a rendu difficile la ventilation des dépenses sur chaque tranche et a conduit à des pertes de subvention. Depuis 2018, il a été décidé, en lien avec la plateforme Chorus des Hauts-de-France, qu'un projet relève d'un seul et même engagement juridique qui est alimenté en AE sur deux ou trois années. Les premières évaluations de cette expérimentation sont positives.

**Préconisation n° 11** : étendre les « bonnes pratiques » locales les plus efficaces pour une consommation optimale des crédits de la DETR. Notamment :

- pondérer positivement, lors de l'instruction, les projets des communes de plus petite taille ou dont le caractère rural est le plus marqué ;
- ne pas faire obstacle au cumul de la DSIL et de la DETR sur un même projet ;
- ne pas faire obstacle à la scission d'un projet en « tranches fonctionnelles » pour les projets au coût élevé ;
- s'efforcer de sélectionner les projets « prêts à démarrer » et suivre au plus près les éventuelles surestimations de coût des travaux pour optimiser la consommation des crédits.

### 3. Une cible de taux de subvention atteinte au niveau national

Le taux de subvention rapporte le montant de la subvention au coût du projet. Il mesure l'effet de levier de la dotation. L'indicateur 1.1 de la mission RCT porte sur le pourcentage de projets financés par la DETR dont le taux de subvention est compris entre 25 % et 35 % ; « Cette fourchette correspond au souhait de l'État de s'assurer de l'effet de levier de ces dotations tout en évitant une concentration exagérée ou un saupoudrage qui feraient perdre à celles-ci leur caractère déterminant dans la décision d'investir de la collectivité. »

En effet, un taux de subvention trop élevé entraînerait le risque de financer largement sur le budget de l'État des projets dont l'intérêt local et l'utilité économique ne sont pas évidents. En sens contraire, un taux de subvention trop faible pourrait indiquer que le projet aurait de toute façon été lancé par la collectivité, sans besoin d'une aide de l'État.

La fourchette de subvention permet donc de viser des projets utiles, et qui n'auraient peut-être pas pu être financés sans le soutien de l'État.

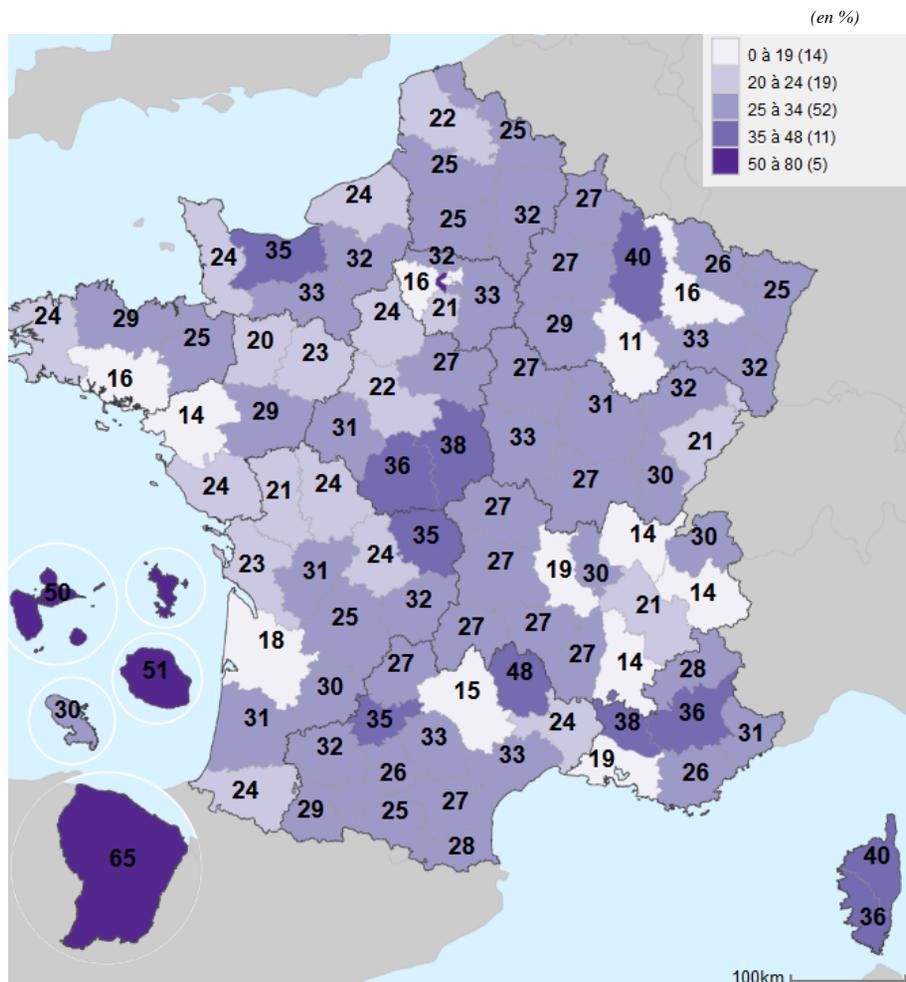
#### MESURE DE L'EFFET DE LEVIER DE LA DETR

	2016 <i>réalisation</i>	2017 <i>réalisation</i>	2018 <i>réalisation</i>	2019 <i>réalisation</i>	2020 <i>prévision actualisée</i>	2021 <i>prévision</i>	2023 <i>cible</i>
% de projets dont le taux de subvention au titre de la DETR se situe entre 25 et 35 %	50,17	49,92	44,89	37,73	55	55	55

Source : documents budgétaires de la mission RCT.

L'objectif de 55 % de projets subventionnés était proche de l'objectif au niveau national en 2016. Sur les dernières années, on constate toutefois que la réalisation s'éloigne de l'objectif, avec une dégradation notamment marquée en 2019.

TAUX MOYENS DE SUBVENTION AU TITRE DE LA DETR PAR DÉPARTEMENT EN 2019



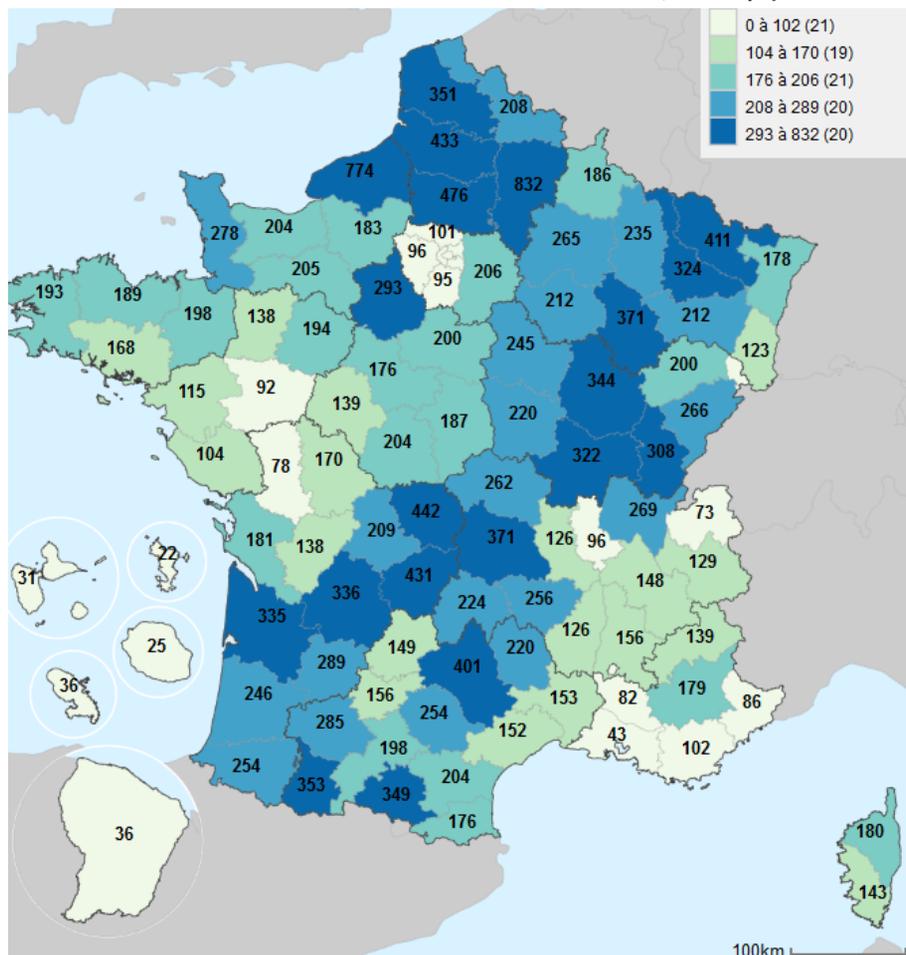
Source : données DGCL ; logiciel Observatoire des territoires.

On voit que dans 50 départements sur 101, le taux de subvention moyen est compris entre 25 et 35 %, ce qui correspond à la fourchette optimale pour éviter le saupoudrage. Le taux de subvention moyen national pour la DETR se situe en 2019 à 25,64 %. Globalement, la DETR exerce un réel effet de levier sur l'investissement public local.

Les pratiques des préfetures apparaissent néanmoins relativement variables. Notamment, 14 départements voient leur taux de subvention ressortir au-dessus de 35 %, dont 4 au-dessus de 50 %. Ces départements sont essentiellement des départements d'outre-mer : Guyane, La Réunion et Mayotte. On y inclut également les Hauts-de-Seine (80 %).

Ces départements sont également ceux où le nombre de projets subventionnés n'est pas le plus élevé. Moins de 40 projets ont été subventionnés dans chacun d'entre eux. Cela peut donc suggérer la volonté des préfets de concentrer fortement les subventions sur un nombre plus restreint de grands projets.

**RÉPARTITION PAR DÉPARTEMENT DES PROJETS SUBVENTIONNÉS PAR LA DETR EN 2019**  
(nombre de projets subventionnés)



Source : données DGCL ; logiciel Observatoire des territoires.

Lecture : chaque sphère correspond au nombre de projets subventionnés. Le département où le plus grand nombre de projets ont été subventionnés est l'Aisne (832, c'est-à-dire près de 4 % de l'ensemble des projets) et celui où le plus faible nombre de projets ont été soutenus est celui des Hauts-de-Seine (5).

Les déséquilibres entre enveloppes départementales peuvent permettre à certains départements qui bénéficient d'une dotation par habitant plus élevée de prévoir des taux de subvention majorés et supérieurs à la moyenne. Par exemple, la programmation 2020 du Puy-de-Dôme montre que la très grande majorité des projets sont subventionnés à hauteur de 30 % par la DETR, ce qui correspond à la fourchette attendue <sup>(1)</sup>.

(1) Programmation DETR 2020 du Puy-de-Dôme. [Lien](#)

Ce département a justement une DETR par habitant très proche de la moyenne (46 euros en 2020, pour une moyenne des départements de métropole établie à 49 euros, d'après les données de la DGCL). En revanche, la programmation de la Meuse montre des taux de subvention bien plus élevés : la majorité des projets bénéficient de la DETR à hauteur de 40 %, 50 % ou 60 %, voire 70 % ou 80 % du coût total du projet <sup>(1)</sup>. La DETR par habitant de ce département, à 103 euros par habitant en 2020, est très supérieure à la moyenne.

Ponctuellement, des taux de subvention très élevés peuvent se justifier pour certaines opérations. Dans l'Aisne, selon les indications fournies aux rapporteurs, le préfet peut financer une opération à 80 % s'il estime qu'un dossier est essentiel pour la population de toutes petites communes. Mais les différences très marquées de taux de subvention entre départements ne peuvent pas s'expliquer uniquement par la nature des projets. C'est donc le montant relativement élevé de l'enveloppe dans certains départements qui semble expliquer des taux de subvention bien supérieurs à la moyenne, surtout quand c'est la majorité des projets subventionnés dans le département qui bénéficient d'un tel taux majoré.

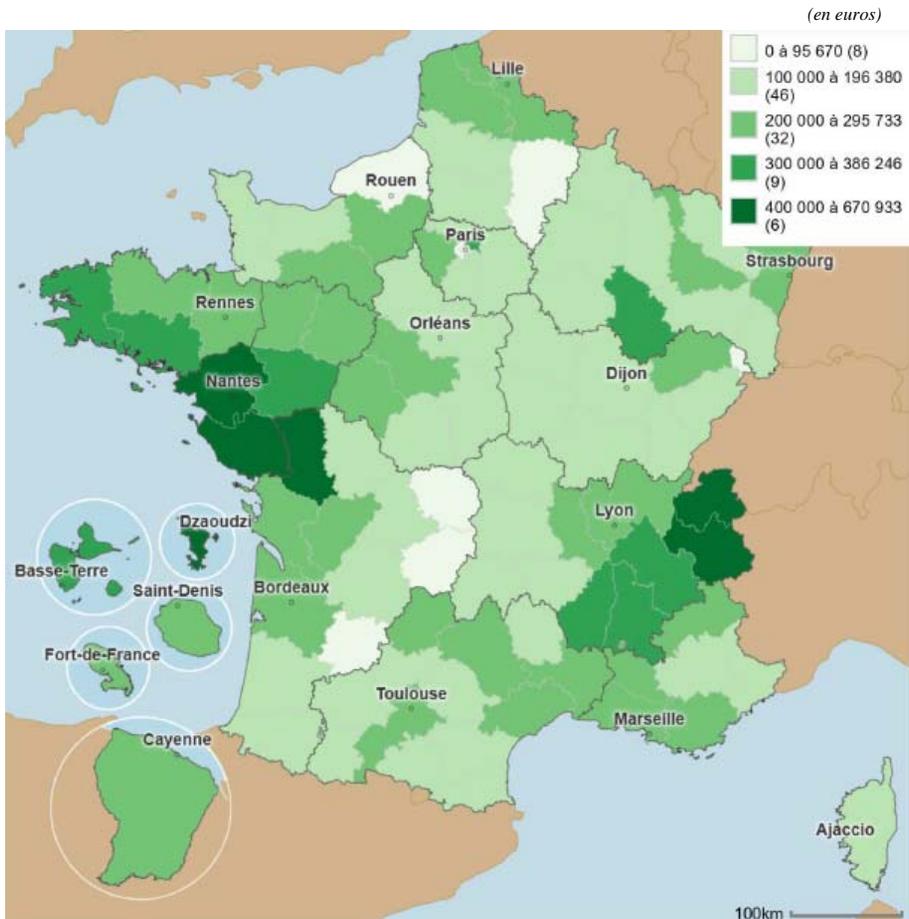
S'agissant du coût des projets, avec une analyse géographique par département, on observe que si l'essentiel des projets subventionnés se situe entre 100 000 et 300 000 euros, des disparités notables existent entre départements.

Ainsi, un projet de travaux de voirie, porté par deux communes similaires en taille et en richesse (dans le Puy-de-Dôme, la commune de Viverols par exemple) sera subventionné à 30 % (travaux de réparation de voies communales) et, dans la Meuse, (la commune de Stainville, par exemple) sera subventionné à 40 % (réhabilitation des trottoirs et usoirs de trois rues). La DETR étant une dotation nationale, de telles disparités interrogent.

---

(1) *Programmation DETR 2020 de la Meuse.* [Lien](#)

### MOYENNES DÉPARTEMENTALES DE COÛT TOTAL DES PROJETS SUBVENTIONNÉS PAR LA DETR EN 2019



Source : données DGCL ; logiciel Observatoire des territoires.

La Loire-Atlantique est le département où sont subventionnés les projets de plus grande taille, le coût moyen s'élevant à près de 671 000 euros.

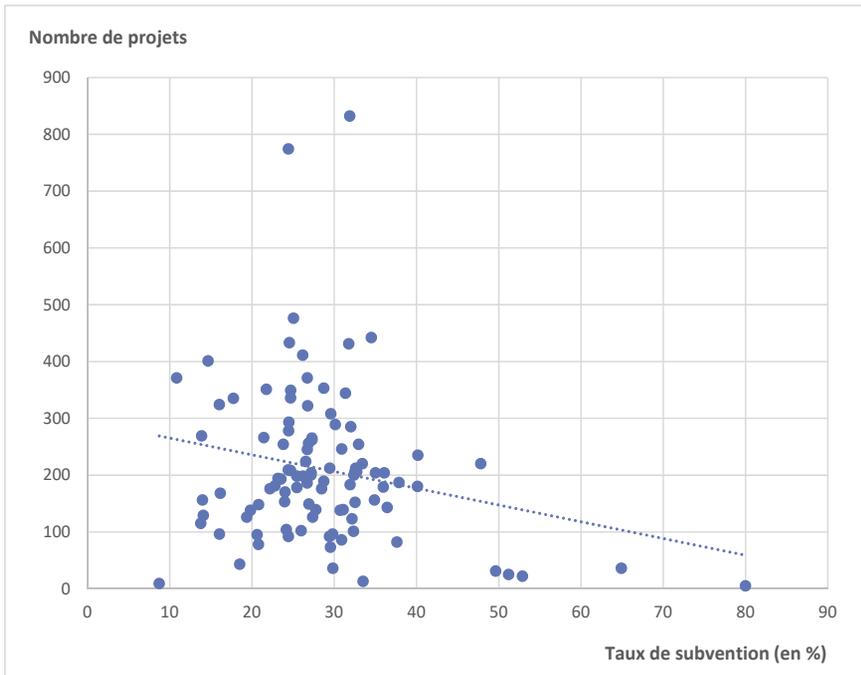
Inversement, dans des départements où le taux de subvention est plus bas, comme l'Ain (13,9 %), l'Aveyron (14,7 %) ou la Gironde (17,7 %), le nombre de projets est plutôt élevé (respectivement 269, 401 et 335, pour un nombre moyen de projets subventionnés par département de 204).

Une corrélation entre taux de subvention et nombre de projets subventionnés peut s'expliquer, dans la mesure où un taux de subvention bas peut suggérer un saupoudrage, et donc un nombre de projets subventionnés plus élevés.

Toutefois, la dispersion du nombre de projets par département demeure élevée par rapport à l'essentiel des taux de subvention départementaux moyens, qui se situent essentiellement entre 25 et 35 %.

**TAUX DE SUBVENTION MOYEN DU DÉPARTEMENT ET  
NOMBRE DE PROJETS SUBVENTIONNÉS DANS LE DÉPARTEMENT**

*(pourcentage/nombre de projets)*

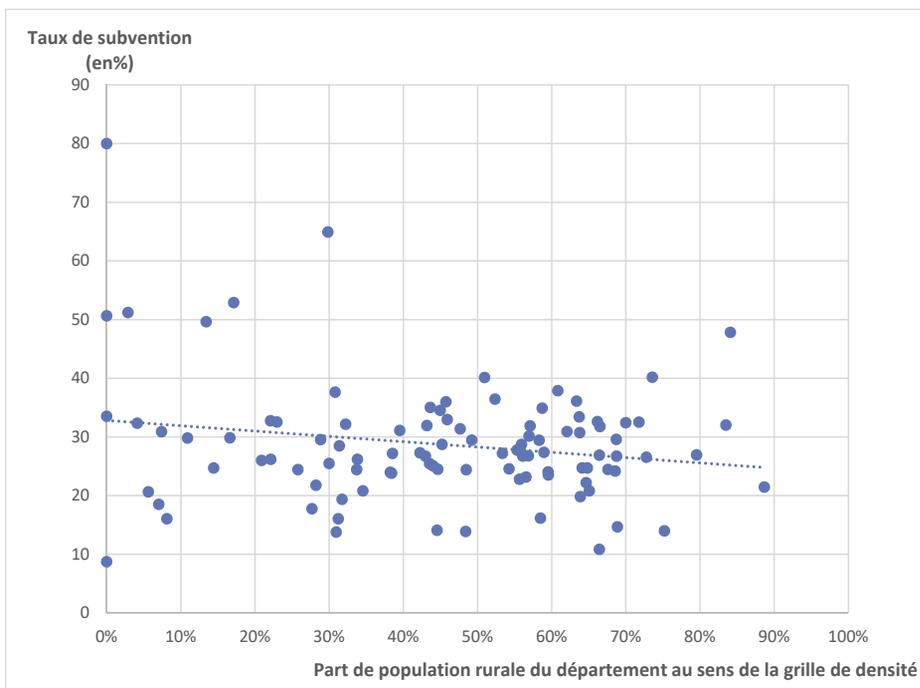


Source : commission des finances à partir des données DGCL.

Cette observation ne prend pas en compte le caractère plus ou moins rural du département, au-delà du montant de l'enveloppe départementale de dotation, qui dépend en l'état actuel du droit de critères qui ne saisissent qu'imparfaitement la ruralité (voir la première partie).

Si l'on relie le caractère rural du département, compris comme la part de la population rurale dans le département au sens de la grille de densité, au taux de subvention départemental moyen, on remarque une (très) légère tendance pour les départements urbains à afficher un taux de subvention plus élevé.

### CARACTÈRE RURAL DU DÉPARTEMENT ET TAUX DE SUBVENTION DÉPARTEMENTAL MOYEN



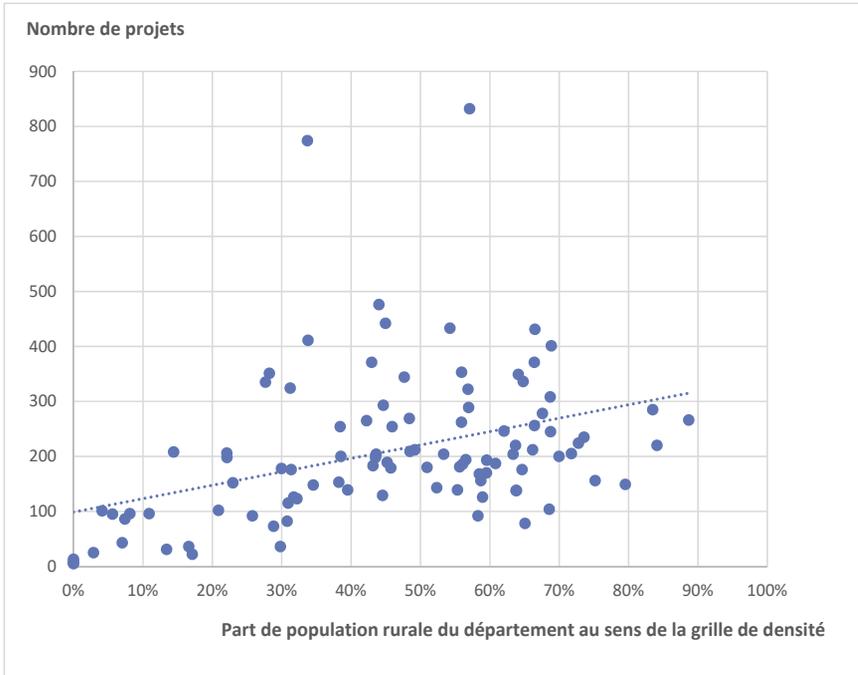
Source : commission des finances à partir des données INSEE et DGCL.

Cette tendance peut suggérer une légère concentration des crédits de DETR sur des projets de montant plus élevés dans les départements urbains.

Ce constat serait cohérent avec un nombre de communes plus restreint dans ces départements, et donc un nombre d'équipements moins élevé à réaliser.

Il y a en effet également une corrélation entre le caractère rural du département et le nombre de projets subventionnés.

### CARACTÈRE RURAL DU DÉPARTEMENT ET NOMBRE DE PROJETS SUBVENTIONNÉS DANS LE DÉPARTEMENT



Source : commission des finances à partir des données INSEE et DGCL.

Toute chose égale par ailleurs, il semble donc que plus un département est rural, au sens de la grille de densité, plus le nombre de projets subventionnés y est élevé, et plus le taux de subvention est bas.

**Ceci suggère que les départements urbains aspirent de la dotation au détriment des départements ruraux, du fait de l'imperfection des critères de répartition des crédits entre enveloppes départementales, et de leur incapacité à saisir véritablement la ruralité d'un département.** Dès lors, ces départements urbains comportant moins de petites communes peu denses, leurs besoins en équipements sont plus concentrés, sur un nombre de projets plus restreint au coût plus élevé.

Ces corrélations restent néanmoins relativement peu marquées.

### SYNTHÈSE D'EXÉCUTION DE LA DETR (2019)

Nombre de projets moyen par département	208
Département qui compte le plus de projets subventionnés	Aisne (832)
Département qui compte le moins de projets subventionnés	Hauts-de-Seine (5)
Ampleur moyenne nationale des projets soutenus	188 093 euros
Montant moyen maximal	Loire-Atlantique (670 933 euros)
Montant moyen minimal	Hauts-de-Seine (27 423 euros)
Taux de subvention moyen national	25,64 %
Taux de subvention départemental le plus élevé	Hauts-de-Seine (80 %)
Taux de subvention départemental le plus faible	Seine-Saint-Denis (8,7 %)

Source : commission des finances à partir des données DGCL.

## B. LES PROJETS SUBVENTIONNÉS

### 1. La loi fixe les catégories de projets éligibles

L'article L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales permet aux préfets d'attribuer les crédits « en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural. »

Le champ des projets éligibles est donc potentiellement très vaste. Il reprend très largement les projets éligibles aux anciennes DGE et DDR (voir *supra*).

Dans les faits, il peut s'agir, d'opérations de nature très diverse : voirie, patrimoine bâti (notamment les constructions scolaires ou la réalisation d'équipements périscolaires), environnement (eau, assainissement ou ordures ménagères par exemple), équipements de loisirs, sécurité des populations (vidéoprotection, sécurité routière, lutte contre les crues, *etc.*).

Par comparaison, les projets éligibles à la DSIL sont énumérés de manière plus précise <sup>(1)</sup>.

---

(1) À l'article L.2334-42 du CGCT.

Projets éligibles à la DETR	Projets éligibles à la DSIL
<p>Investissements</p> <p>Projets dans les domaines :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– économique ;</li> <li>– social</li> <li>– environnemental ;</li> <li>– sportif ;</li> <li>– touristique.</li> </ul> <p>Projets favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural</p>	<p>Rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables</p> <p>Mise aux normes et de sécurisation des équipements publics</p> <p>Développement d’infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements</p> <p>Développement du numérique et de la téléphonie mobile</p> <p>Création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires</p> <p>Réalisation d’hébergements et d’équipements publics rendus nécessaires par l’accroissement du nombre d’habitants</p> <p>Opérations dans le cadre des contrats de ruralité <sup>(1)</sup></p>

Globalement, les champs d’action de ces deux dotations peuvent en pratique se recouper assez largement.

Contrairement à la dotation politique de la ville (DPV), les crédits de la DETR financent intégralement, en comptabilité locale, des dépenses directes d’investissement <sup>(2)</sup>. Ils ne peuvent financer, en tout ou partie, de dépenses de fonctionnement associées <sup>(3)</sup>.

**La troisième dotation d’investissement : la dotation politique de la ville**

Les communes urbaines fragiles, qui ne perçoivent en principe pas la DETR, peuvent bénéficier, en plus de la DSIL, de la dotation politique de la ville (DPV), créée en 2015.

C’est également une dotation de soutien à l’investissement, pilotée par les préfets de département. Ces derniers peuvent subventionner, au titre de la DPV, toutes les actions prévues par les contrats de ville. Les contrats de ville, conclus à l’échelle intercommunale, permettent à différentes collectivités publiques de coordonner leur action, sur la base d’un projet de territoire, en matière de développement économique, de cohésion sociale et de renouvellement urbain. Ils ont été introduits pour six ans par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, et prorogés jusqu’en 2022 par la loi de finances pour 2019.

(1) Actions destinées à favoriser l’accessibilité des services et des soins, à développer l’attractivité, à stimuler l’activité des bourgs-centres, à développer le numérique et la téléphonie mobile et à renforcer la mobilité, la transition écologique et la cohésion sociale. Voir plus loin les développements sur les contrats de ruralité.

(2) Il s’agit des dépenses imputables à la section d’investissement du budget et qui ont pour objet de financer des investissements réalisés directement par la collectivité ou de l’établissement.

(3) En 2018, 11 % des subventions accordées au titre de la DPV ont financé des dépenses de fonctionnement supportées dans le cadre des projets éligibles.

Des dépenses de fonctionnement peuvent néanmoins être prises en charge, si elles sont non renouvelables et si elles conditionnent la mise en œuvre d'une opération. C'est ce que prévoyait la circulaire du 16 mars 2006, par exemple. Plus récemment, le préfet de Maine-et-Loire a proposé, pour 2020, en accord avec la commission d'élus que, par exception, la DETR puisse contribuer aux dépenses de fonctionnement des Maisons France Service, afin « d'accélérer et de faciliter leur création ».

#### CLASSEMENT COMPTABLE DES PROJETS SUBVENTIONNÉS (2019)

(en millions d'euros)

Nature du projet	Montant de subvention
Investissement	1 010
Fonctionnement	1,14
Investissement et fonctionnement	9,74
<b>Total</b>	<b>1 021</b>

Source : commission des finances à partir des données transmises par la DGCL.

Certaines dépenses d'ingénierie peuvent aussi être prises en charge, mais considérées comme des dépenses d'investissement.

Plus de 99 % des crédits alimentent des dépenses d'investissement. Le financement de dépenses de fonctionnement apparaît donc marginal et maîtrisé, et ne dénature pas la dotation dans son ensemble.

## **2. Des priorités politiques nationales peuvent être fixées par le Gouvernement par circulaire**

Par circulaire, et dans le cadre prévu par la loi, le Gouvernement peut demander aux préfets de s'attacher à financer certains projets en fonction de priorités politiques nationales ponctuelles.

En 2018, une circulaire portait spécifiquement sur la DETR. Le Gouvernement invitait les préfets à financer :

- le soutien aux espaces mutualisés de services au public et à la revitalisation des centres-bourgs ;
- le soutien aux communes nouvelles ;
- la rénovation thermique et la transition énergétique ;
- l'accessibilité de tous les établissements publics recevant du public ;
- les implantations de la gendarmerie en milieu rural ;
- l'installation d'espaces numériques destinés à l'accomplissement des démarches administratives ;
- le dédoublement des classes de CP et de CE1 situées en REP+ et en REP.

Ces priorités ont été reprises pour 2019 dans une circulaire du 11 mars 2019 qui portait sur toutes les dotations d'investissement.

En 2020, ces priorités ont évolué et ont été redéfinies dans la circulaire du 14 janvier 2020. La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministre chargé des collectivités territoriales ont demandé aux préfets d'inscrire l'utilisation des crédits des dotations d'investissement et notamment de la DETR dans divers dispositifs :

– le déploiement des sites France Services « en tenant compte de l'objectif de présence d'un site par canton d'ici 2022 » ;

– les conventions « Action Cœur de Ville » ;

– l'agenda rural « en soutenant notamment des projets en matière de revitalisation commerciale, d'accès aux services essentiels et d'accès aux soins (par exemple en matière de télémédecine) » ;

– les contrats portés ou soutenus par l'ANCT, « en particulier les contrats de ruralité, notamment ceux qui comprennent des actions en faveur de la redynamisation des centre-bourgs et des petites villes, les contrats de convergence et de transformation outre-mer, les contrats de transition écologique et le dispositif « Territoires d'industrie ». »

– l'organisation des compétences de l'eau et de l'assainissement, dans le cadre de la loi « Engagement et proximité »<sup>(1)</sup>, « sans se substituer aux agences de l'eau » ;

– la rénovation et la sécurisation du patrimoine protégé et non protégé en péril « pourra faire l'objet d'un soutien renforcé, notamment au titre de la DETR, en accord avec les priorités définies par les commissions d'élus ».

L'avancée dans le temps de l'édiction de la circulaire sur les dotations d'investissement en 2020 (janvier plutôt que mars), assortie de la liste des communes éligibles, favorise un établissement plus rapide de la programmation et de la notification des subventions par les préfetures.

Dans le contexte de la crise sanitaire et économique liée à la covid-19, le Gouvernement a mobilisé les dotations de soutien à l'investissement pour permettre aux collectivités de payer rapidement les entreprises.

La circulaire du 5 mai 2020 invitait ainsi les préfets à « veiller à la consommation effective et rapide de ces dotations au titre de l'année 2020. »

---

(1) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Concrètement, il a été demandé aux préfets de traiter dans les meilleurs délais les demandes de crédits de paiement des collectivités, en s'adressant directement à la DGCL en cas de manque de crédits délégués. Dans ce cadre, les préfets peuvent également verser des avances de 30 % du montant prévisionnel de la subvention dans l'objectif de réduire les délais de paiement<sup>(1)</sup>. Ils doivent identifier les projets retardés ou abandonnés en raison de la crise, pour réallouer les crédits à d'autres opérations. Ils doivent ajuster les délais de dépôt et d'instruction des dossiers, et recourir au pouvoir de dérogation aux normes réglementaires<sup>(2)</sup> applicables aux subventions si une situation particulière s'y prête.

Par une instruction du 30 juillet 2020<sup>(3)</sup> relative à la part exceptionnelle de la dotation de soutien à l'investissement locale (DSIL) d'un milliard d'euros en AE<sup>(4)</sup>, le Gouvernement a rappelé qu'une fraction de ces crédits pouvaient, en 2020, être affectés par exception à des projets éligibles à la DETR<sup>(5)</sup> et précisé les thématiques prioritaires : transition écologique, résilience sanitaire et soutien à la préservation du patrimoine public historique et culturel.

Enfin, la circulaire du 2 février 2021 reprend largement les priorités nationales des années précédentes, tout en demandant notamment aux préfets de porter une attention particulière à la mise en œuvre de l'Agenda rural et des programmes Action Cœur de Ville, Petites villes de demain, France services, *etc.*

### **3. L'administration utilise des catégories de projets communes à plusieurs dotations d'investissement pour suivre l'utilisation des crédits de la DETR**

En 2017, « afin de faciliter une lecture harmonisée des dotations d'investissement (DETR, DPV et DSIL) »<sup>(6)</sup>, la DGCL a établi « sept grands types d'opérations suffisamment larges pour permettre aux services déconcentrés de classer les projets soutenus » :

- santé, sanitaire et social ;
- économie et emploi ;
- environnement, transition énergétique et écologie ;
- éducation ;
- actions et services publics ;
- sécurité ;
- construction, habitat, urbanisme et transport.

---

(1) Faculté ouverte par l'article R. 2334-30 du CGCT.

(2) Prévus par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020.

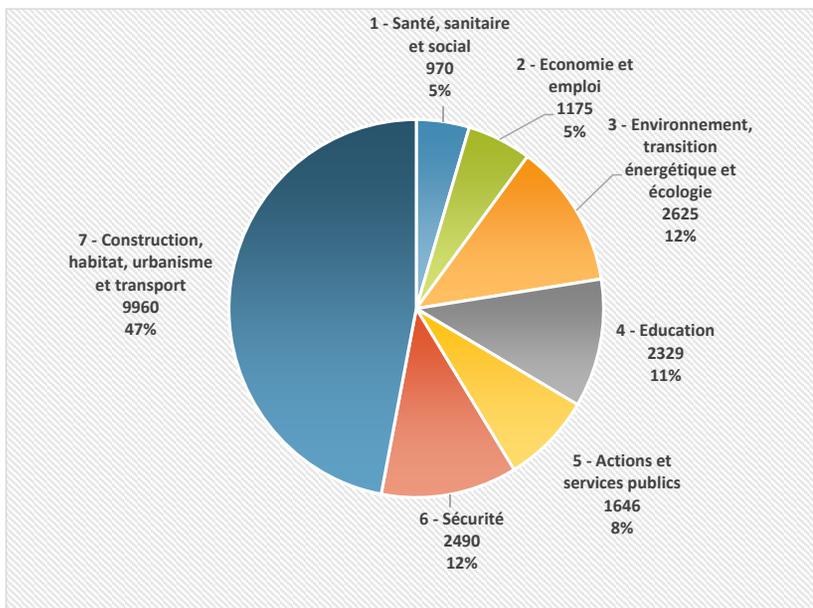
(3) [Lien](#)

(4) Faculté ouverte par la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

(5) Conformément à l'article 70 de la même loi.

(6) DGCL, bilan de l'utilisation de la DETR en 2018.

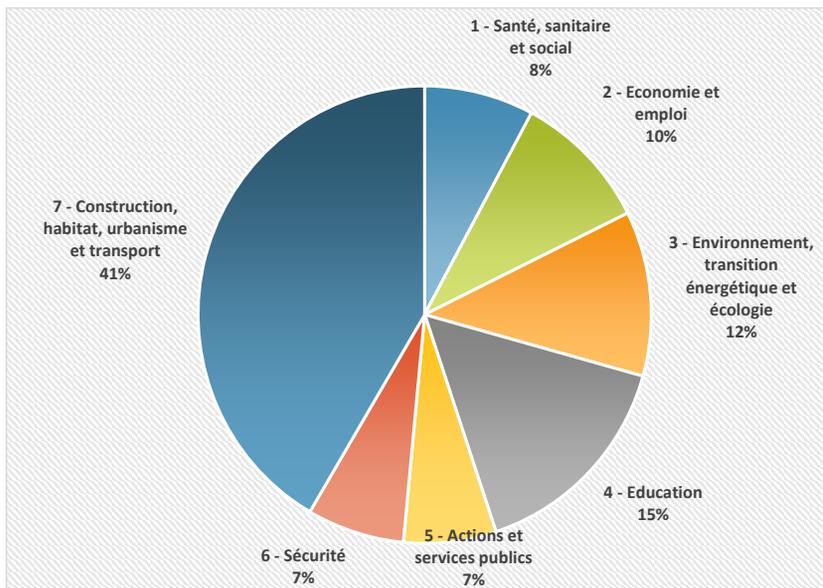
### RÉPARTITION DES PROJETS SUBVENTIONNÉS AU TITRE DE LA DETR EN 2019



Source : commission des finances à partir des données transmises par la DGCL.

Lecture : pour chaque catégorie, est indiqué le nombre de projets subventionnés puis la part que représente ce nombre dans le total des projets subventionnés.

### MONTANTS DE SUBVENTIONS ATTRIBUÉS AU TITRE DE LA DETR EN 2019



Source : commission des finances à partir des données transmises par la DGCL.

Le poids élevé de la catégorie 7 « construction, habitat, urbanisme et transport » (41 % du montant des subventions et 47 % des projets) peut s'expliquer par l'attraction des projets immobiliers de construction qui ne tombent pas dans les autres catégories.

Les autres catégories recouvrent de nombreux projets d'installation, d'achat, de rénovation ou d'informatisation de matériels divers.

Les disparités du poids de chaque catégorie entre, d'une part, le total des projets subventionnés et, d'autre part, le total des montants de subventions, s'explique par la variation du coût moyen des projets et, partant, des montants moyens de subventions, au sein de chaque catégorie.

Par exemple, le coût moyen des projets liés à la sécurité est plus faible que le coût moyen des projets liés à l'éducation. C'est logique, dans la mesure où de nombreux projets « éducation » sont liés à la construction et à la rénovation de bâtiments scolaires, qui peut conduire à des travaux d'ampleur. Les crédits sont d'autant plus sollicités sur cette catégorie que « le dédoublement des classes de CP et de CE1 situées en REP+ et en REP et les travaux rendus nécessaires par l'abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire » est l'une des priorités nationales pour l'emploi de la DETR précisée dans la circulaire du 11 mars 2019 sur les dotations et fonds de soutien à l'investissement <sup>(1)</sup>.

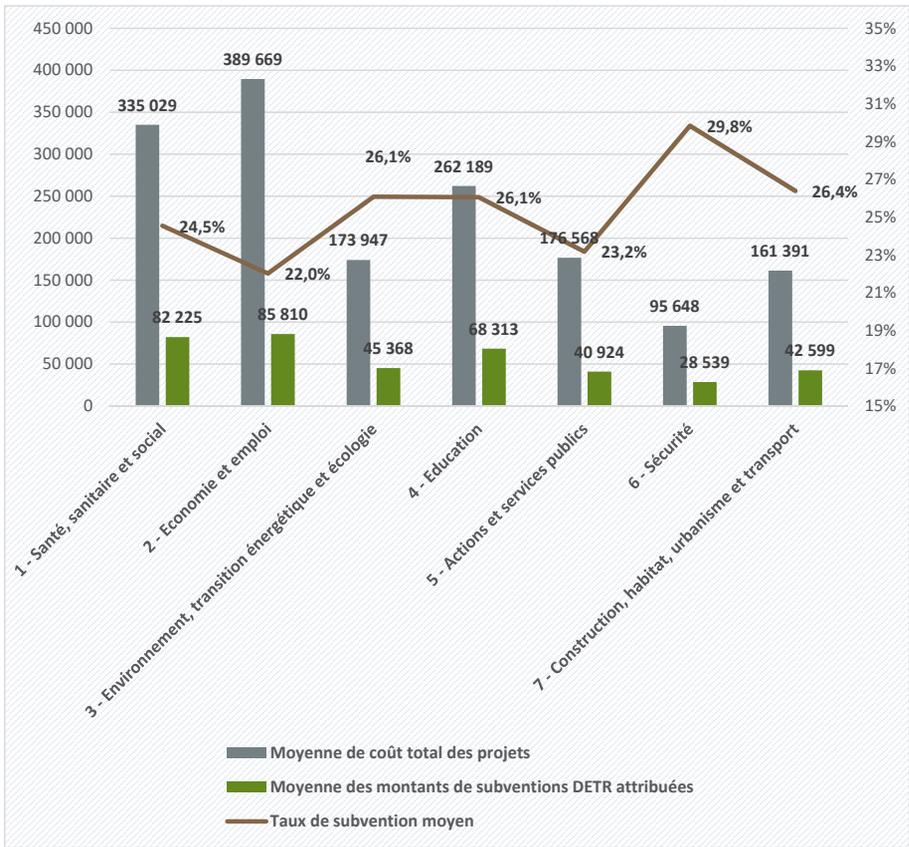
Les taux de subvention peuvent également varier selon les catégories, ce qui complique l'analyse.

Par exemple, la catégorie « économie et emploi » regroupe 5 % des projets, mais 10 % des crédits. Cela s'explique par le montant moyen élevé des projets (près de 390 000 euros) malgré un taux de subvention moyen relativement bas (22 %).

---

(1) *Circulaire de Jacqueline Gourault et Sébastien Lecornu, disponible à cette adresse : [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl\\_v2/FLAE/circulaire\\_investissement\\_2019.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/FLAE/circulaire_investissement_2019.pdf)*

**MOYENNE DES COÛTS TOTAUX ET SUBVENTIONS PAR CATÉGORIES DE PROJETS**



Source : commission des finances à partir des données transmises par la DGCL.

#### **4. La DETR contribue au financement des projets inscrits dans les contrats de ruralité**

##### *a. Les contrats de ruralité*

Les contrats de ruralité ont été créés en 2016 par le comité interministériel du 20 mai 2016. Ils suivent le modèle des contrats de ville, quant à eux financés par la DPV <sup>(1)</sup>. Les contrats de ruralité ont pour objet de coordonner les moyens financiers et de prévoir les actions et projets à mener en matière de développement territorial rural.

Ils sont conclus entre l'État, représenté par le préfet de département, et les présidents de pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou d'EPCI. Leur objet a été développé par la circulaire gouvernementale du 23 juin 2016 <sup>(2)</sup>.

Le contrat de ruralité s'articule autour de six priorités :

- accessibilité aux services et aux soins ;
- développement de l'attractivité (économie, numérique, téléphonie mobile, tourisme, *etc.*) ;
- redynamisation des bourgs-centres, renforcement des centralités et soutien au commerce de proximité ;
- mobilités ;
- transition écologique ;
- cohésion sociale.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, 485 contrats de ruralité avaient été conclus. Cette première génération de contrats de ruralité porte sur la période 2017-2020. Le financement des projets portés par les contrats peut provenir des sources « de droit commun » : dotations de l'État, ce qui inclut la DETR <sup>(3)</sup>, subventions spécifiques, crédits européens (FEDER, FEADER, FSE), *etc.*

---

(1) *Les contrats de ville ont été introduits pour six ans par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Les contrats de ville sont conclus à l'échelle intercommunale. Ils permettent à différentes collectivités publiques de coordonner leur action, sur la base d'un projet de territoire, en matière de développement économique, de cohésion sociale et de renouvellement urbain. La loi de finances pour 2019 les a prorogés jusqu'en 2022.*

(2) *Circulaire de Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.*

(3) *À noter qu'à l'origine, une part de la DSIL était fléchée vers les contrats de ruralité, via le programme budgétaire 112. Depuis 2018, et l'intégration complète d'une enveloppe unique de DSIL dans le programme 119, les crédits sont fongibles au sein de l'enveloppe.*

### **EPCI, PETR et Pays**

**Les Pays** ont été reconnus par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Selon le législateur de l'époque, « *le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* ». L'Association nationale des PETR et des pays (ANPP) le définit comme « *un territoire cohérent sur le plan géographique, culturel, économique et social, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'un bassin d'emploi*. Le Pays correspond donc à un sentiment d'appartenance, notamment historique, partagé par les habitants d'un même territoire.

**Concrètement, il s'agit d'une forme souple de coopération intercommunale**, car le pays peut revêtir des formes juridiques différentes : associations, syndicats mixtes, GIP voire résulter simplement d'une convention entre EPCI. Le Pays avait vocation à suppléer l'intercommunalité sous forme d'EPCI, notamment dans les zones rurales où elle s'était encore peu développée.

Néanmoins, le législateur a ensuite estimé que, malgré la couverture presque intégrale du territoire français par des pays, cette structure n'avait « *pas pour autant amélioré la cohérence spatiale des politiques d'aménagement du territoire, ni simplifié notre organisation territoriale*. »<sup>(1)</sup> Tout en préservant la continuité des pays existants, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a ainsi supprimé la possibilité législative de créer des pays.

Les **PETR** ont alors été créés par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi dite « MAPTAM »). Les PETR ont vocation à constituer un outil de coopération entre EPCI sur les territoires situés hors métropoles, ruraux ou non. Chaque PETR élabore un projet de territoire pour le compte des EPCI qui le composent et en partenariat avec eux.

**Juridiquement, les PETR sont eux-mêmes des établissements publics** constitués par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre sur un périmètre d'un seul tenant et sans enclave correspondant à un bassin de vie ou de population.

**La loi a prévu la transformation des pays en PETR**, automatiquement (s'ils étaient constitués comme syndicats mixtes) ou à leur libre choix (pour ceux qui revêtaient une forme d'association ou de GIP).

---

(1) Rapport n° 2516 du 14 mai 2010 de M. Dominique Perben, fait au nom de la commission des lois.

Dans une publication du 20 mars 2019 <sup>(1)</sup>, l'Association des communautés de France (AdCF) et l'Association nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP) ont estimé que les contrats de ruralité constituaient une méthode innovante, et que leur succès était indéniable. Ils ont « donné le signal d'une relance de l'investissement public local ». En revanche, les deux associations notent que ces contrats n'ont pas pu mettre fin au « saupoudrage » budgétaire. Elles appellent également l'État à clarifier l'ensemble des dotations mobilisables et des dépenses finançables dans la perspective d'une deuxième vague de contrats, qui pourrait couvrir la période 2021-2027.

Elles proposent notamment l'instauration de contrats territoriaux uniques, génériques, sous l'égide de l'ANCT, qui s'appuieraient sur les expériences des contrats de ruralité et des contrats de villes.

Parallèlement, notre collègue sénateur M. Bernard Delcros (Union Centriste), rapporteur spécial de la mission *Cohésion des territoires*, a publié un rapport pour la commission des finances du Sénat <sup>(2)</sup>, qui porte notamment sur les contrats de ruralité. Il en dresse un bilan encourageant à ce stade, et appelle notamment à reconduire une deuxième génération de contrats de ruralité distincte des contrats de ville, pour garantir l'existence propre du soutien financier à la ruralité porté par ce dispositif.

L'intégration des contrats de ruralité dans un futur contrat unique de « cohésion territoriale » entre l'État et les collectivités locales avait en effet été évoquée dans le cadre de la création de l'ANCT <sup>(3)</sup>.

Finalement, le Premier ministre a adressé aux préfets une circulaire le 20 novembre 2020 <sup>(4)</sup>, relative aux nouveaux contrats de relance et de transition écologique (CRTE) qui doivent permettre sur la période 2020-2026 d'unifier et de piloter plus efficacement les dispositifs de contractualisation existants avec le bloc communal (contrats de ruralité, contrats de ville, contrats de transition écologique, *etc.*) et les différents financements et programmes (DSIL, DETR, FNADT, crédits du plan de relance, notamment) et programmes de l'État (Action Cœur de Ville, France Relance, Territoires d'industrie, Agenda rural *etc.*)

Pour l'avenir, les projets financés par la DETR pourront donc s'inscrire dans les CRTE.

---

(1) « Vers la deuxième génération des contrats de ruralité, les propositions des porteurs de contrats 2016-2020 », disponible à cette adresse :

[https://www.adcf.org/files/THEME-Amenagement-du-territoire/VF\\_Contrats-de-ruralite-bilan-et-propositions-AdCF-ANPP.pdf](https://www.adcf.org/files/THEME-Amenagement-du-territoire/VF_Contrats-de-ruralite-bilan-et-propositions-AdCF-ANPP.pdf)

(2) Rapport d'information n° 673 (2018-2019) de M. Bernard DELCROS, fait au nom de la commission des finances, déposé le 17 juillet 2019 : « Le contrat : un outil d'avenir pour relever le défi du développement rural ».

(3) « Le contrat : un outil d'avenir pour relever le défi du développement rural », rapport d'information n° 673 (2018-2019) du 17 juillet 2019 de M. Bernard Delcros, fait au nom de la commission des finances du Sénat.

(4) [Lien](#).

### ***b. La contribution de la DETR au financement des contrats de ruralité***

La déconcentration de la procédure d'attribution de la DETR s'illustre dans le cadre du financement des contrats de ruralité, avec des initiatives spécifiques dans certains départements.

Ainsi, dans l'Aisne, une attention particulière est portée par la préfecture aux projets des communes et EPCI signataires d'un contrat de ruralité : des « comités de pilotage des contrats de ruralité » sont organisés deux fois par an, avec les élus locaux, afin de les accompagner dans leurs projets et de faire le point sur leurs demandes de subvention.

Dans l'Allier, la préfète indique que la DETR intervient « prioritairement » dans le financement des projets inscrits dans les contrats de ruralité.

Dans le Puy-de-Dôme, une réserve est constituée sur l'enveloppe de la DETR, afin de subventionner des opérations d'importance, notamment inscrites dans le cadre des contrats de ruralité ou d'autres dispositifs de contractualisation avec l'État (Action Cœur de ville...). Les communautés de communes et le PETR du Grand Clermont, qui ont signé un contrat de ruralité, arrêtent chaque année dans une convention financière le montant des opérations à subventionner, soit pour eux-mêmes, soit au bénéfice de communes de leur périmètre. Un plan de financement comporte l'ensemble des subventions attendues, dont la DETR.

*A contrario*, dans les Hautes-Alpes, les opérations contractualisées sont financées prioritairement sur la DSIL. C'est lorsque le préfet de région ne retient pas les propositions du département que les projets non retenus au titre de la DSIL peuvent alors devenir prioritaires sur la DETR.

Certaines préfectures soulèvent à ce titre l'inconvénient que peut représenter la multiplication des opérations contractualisées. Ces contrats conduisent à fléchir des crédits de la DETR, ce qui la rigidifie alors que c'est sa souplesse qui permet d'adapter la répartition et la consommation des crédits à chaque territoire.

D'un point de vue national, d'après les données transmises par la DGCL à la rapporteure, s'agissant de la DETR, environ 7 % des projets subventionnés en 2019 au titre de cette dotation, c'est-à-dire 1 389 projets, s'inscrivaient dans un contrat de ruralité. Les contrats de ruralité ont ainsi mobilisé près de 135 millions d'euros en AE au titre de la DTER en 2019 (13 % de l'enveloppe de la dotation).

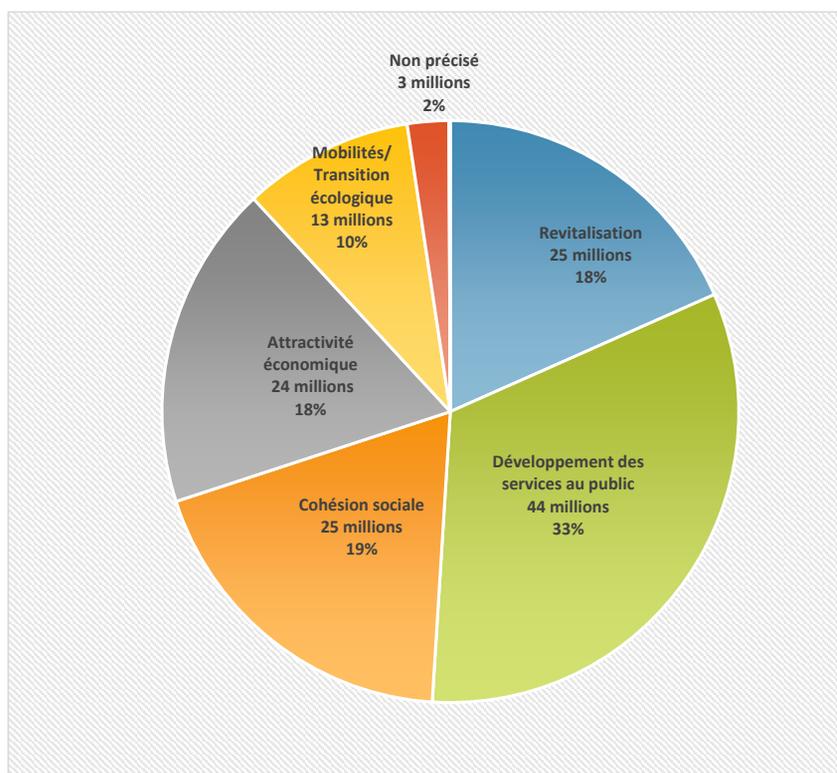
Par comparaison, cette même année, la DSIL a contribué au financement de 1 608 projets inscrits dans un contrat de ruralité, pour 175 millions d'euros (30 % de l'enveloppe de la dotation).

La DETR et la DSIL contribuent donc pour des montants non négligeables au financement des contrats de ruralité. Le nombre de projets subventionnés, le montant total des subventions octroyées et surtout la part de l'enveloppe concernée

ressortent toutefois plus élevés pour la DSIL, ce qui peut s'expliquer par le souhait de l'État et des préfets de continuer à utiliser une part de la DSIL comme source de financement des contrats de ruralité, malgré la fongibilité des crédits sur cette dotation depuis 2018 et la fin d'un fléchage obligatoire des crédits de cette dotation vers les contrats de ruralité.

**FINANCEMENT DES CONTRATS DE RURALITÉ PAR LA DETR :  
RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR PRIORITÉS THÉMATIQUES**

(en millions d'euros)

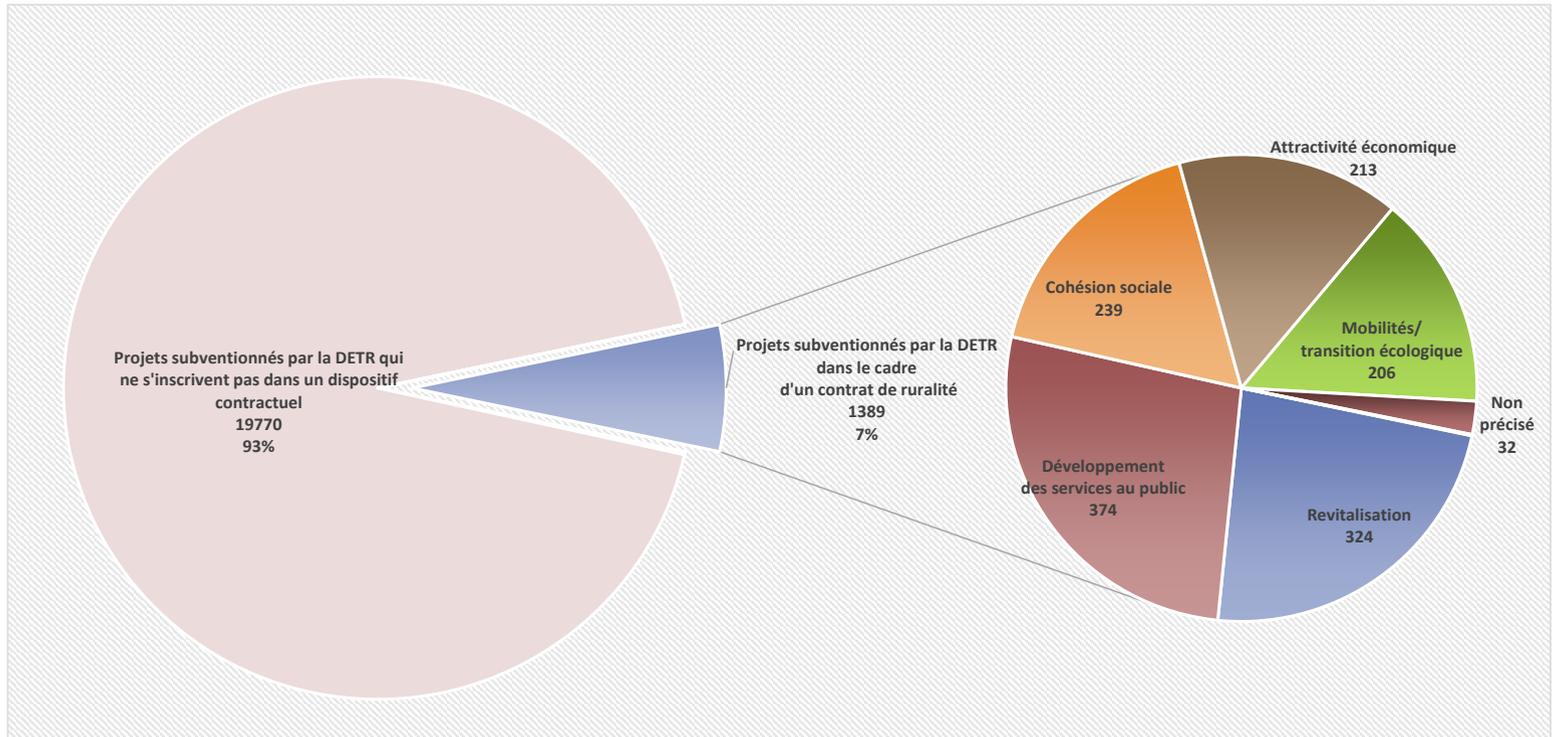


Source : commission des finances à partir des données transmises par la DGCL.

À titre plus résiduel, en 2019, 14 projets ont été subventionnés par la DETR dans le cadre de contrats de plan État-Région et 17 projets l'ont été dans le cadre de conventions « Action cœur de Ville ».

## PART DES PROJETS SUBVENTIONNÉS PAR LA DETR DANS LE CADRE D'UN CONTRAT DE RURALITÉ

(nombre de projets)



Source : commission des finances à partir des données transmises par la DGCL

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa première réunion du mercredi 28 octobre 2020, la commission a examiné le présent rapport et en a autorisé la publication.*

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

\*

\* \*



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) : MM. David Lévy, chef du pôle analyse territoriale, et Michel Duée, chef du département de l'action régionale ;

– M. Laurent Rieutort, professeur à l'Université Clermont Auvergne, et directeur de l'Institut d'Auvergne-Rhône-Alpes du développement des territoires ;

– M. Gérard François Dumont, professeur à l'Université de Paris IV-Sorbonne, institut de géographie ;

– Association des maires ruraux de France (AMRF) : M. Luc Waymel, vice-président national et président des maires ruraux du département du Nord ;

– Association des maires de France (AMF) : M. Frédéric Cuillerier, maire de Saint-Ay et président des maires du Loiret ;

– Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) : M. Yves Le Breton, directeur général ;

– Association des Petites Villes de France (APVF) : M. Pierre Jarlier président délégué, maire de Saint-Flour ;

– Assemblée des Communautés de France (AdCF) : M. Sébastien Miossec, administrateur, président de Quimperlé communauté ;

– M. Pierre-Marie Georges, docteur en géographie, université Lumière Lyon II ;

– Direction générale des collectivités locales (DGCL) : M. Stanislas Bourron, directeur général.