

# MIEUX UTILISER LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT AU SERVICE DE LA COHESION DES TERRITOIRES

L'Etat verse plusieurs types de dotations aux collectivités locales, fléchées vers leurs investissements. Depuis plusieurs années, en dépit d'annonces concernant la hausse de leurs montants, ces dotations apparaissent sous-utilisées. Cette note analyse les évolutions récentes de la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux) et de la DSIL (dotation de soutien à l'investissement local), et avance des pistes pour expliquer cette sous-utilisation des crédits.

## La DETR : une dotation essentielle à la cohésion territoriale et pourtant sous-utilisée

La DETR est issue de la fusion, de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et la dotation de développement rural (DDR).

- La DGE visait à aider les communes (puis plus tard les EPCI à fiscalité propre) à financer leurs équipements et infrastructure.
- La DDR était destinée à favoriser le financement de projets de développement économique, social et touristique ou d'actions en faveur des espaces naturels.

Depuis la Loi de finances 2011, ces dotations sont rassemblées au sein de la DETR, dans le but de simplifier les modalités d'attribution des subventions aux communes et aux EPCI, ainsi que les modalités de répartition des enveloppes départementales.

## Critères d'éligibilité des bénéficiaires de la DETR

La DETR vise à subventionner les dépenses d'équipement des communes et groupements de communes à fiscalité propre, situés essentiellement en milieu rural. Les critères retenus sont fondés sur la population ainsi que sur la richesse fiscale des communes et EPCI à fiscalité propre.

## Champ d'éligibilité des projets

Une commission départementale d'élus est chargée d'établir la liste des catégories d'opérations prioritaires avec pour objectif de s'adapter aux besoins de chaque territoire. Toutefois, chaque année, une circulaire interministérielle liste des opérations prioritaires au niveau national. Dans la circulaire du 9 mars 2018, les priorités étaient les suivantes :

- Soutien aux espaces mutualisés de services au public et à la revitalisation des centres-bourgs
- Soutien aux communes nouvelles
- Rénovation thermique et transition énergétique
- Accessibilité de tous les établissements recevant du public
- Soutien de l'Etat aux opérations visant au financement des implantations de la gendarmerie en milieu rural
- Soutien de l'Etat à l'installation d'espaces numériques destinés à l'accomplissement des démarches administratives
- Soutien de l'Etat au dédoublement des classes de CP et CE1 situées en REP+ et en REP

La DETR a donc un effet levier indiscutable au service de la cohésion des territoires. Par ailleurs, elle peut financer des opérations issues d'un contrat de ruralité qui « coordonne les moyens financiers et

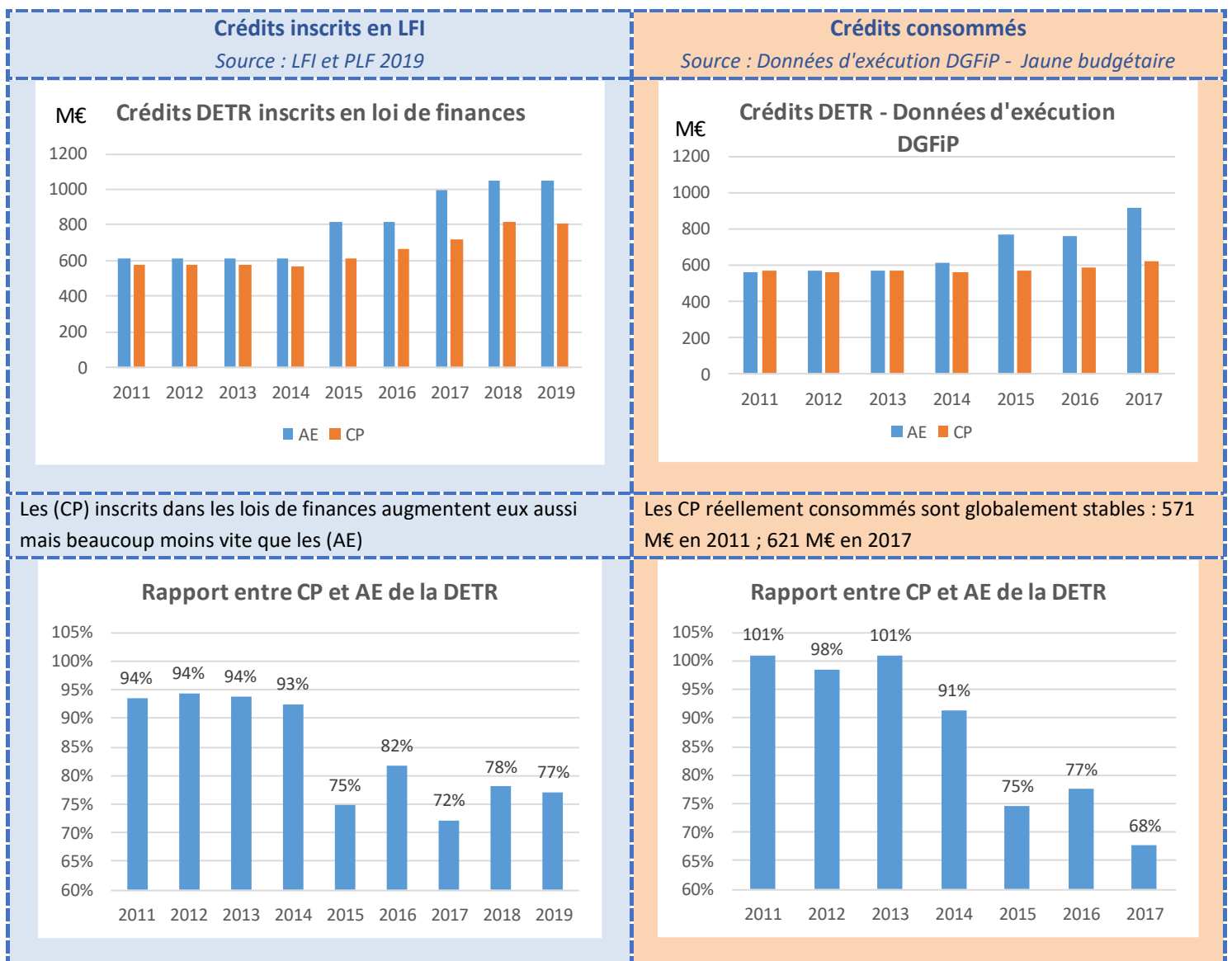
prévoit l'ensemble des actions et des projets à conduire en matière d'accessibilité aux services et aux soins, de développement de l'attractivité, de redynamisation des bourgs-centres, de mobilité, de transition écologique ou, encore, de cohésion sociale. »

## Evolution de l'enveloppe de la DETR

La volonté affichée de l'Etat de soutenir les investissements locaux, impactés par la baisse des dotations, a conduit à réévaluer significativement le montant de l'enveloppe de la DETR à deux reprises, en 2015 (+200 M€) et en 2017 (+180 M€). L'évolution des autorisations d'engagement (AE) est par conséquent positive.

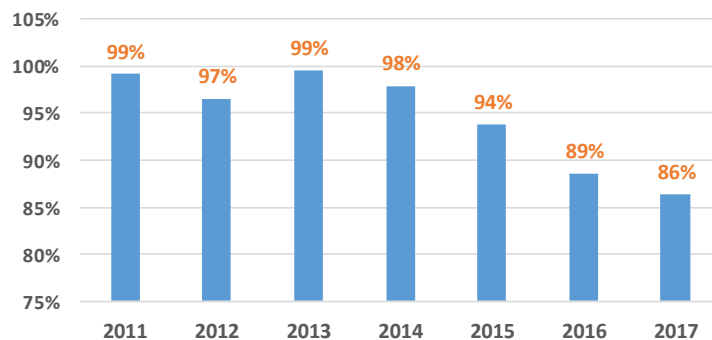
Toutefois, plusieurs constats beaucoup plus nuancés s'imposent dès lors que l'on prend en compte les crédits de paiement (CP) et a fortiori les crédits réellement consommés :

**Tableau 1 : Evolution des crédits DETR annoncés et consommés**



La divergence entre CP et AE s'est fortement accrue depuis 2015 que ce soit en crédits inscrits ou en consommation réelle.

De plus, le « taux de réalisation » des CP (rapport entre les crédits inscrits en LFI et ceux réellement dépensés) diminue depuis 2015 : 98% en 2014, 94% en 2015, 89% en 2016 et 86% en 2017.

**Taux de réalisation des CP**


## LA DSIL : UNE DOTATION RECENTE AU PROFIT DES TERRITOIRES URBAINS EGALEMENT SOUS-UTILISEE

La baisse des dotations sur la période 2014-2017 et les conséquences sur l'investissement des collectivités a conduit le gouvernement, en parallèle de la hausse de la DETR, à créer un fonds de soutien à l'investissement local (FSIL). Depuis, ce fonds a été pérennisé et transformé en dotation de soutien (DSIL).

**Tableau 2 : Evolution de la DSIL**

FSIL 2016	DSIL 2017	DSIL 2018	DSIL 2018
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>500 M€</b> grandes priorités d'investissement</li> <li>• <b>300 M€</b> pour la revitalisation et le développement des centres-bourg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>440 M€</b> pour les grandes priorités d'investissement</li> <li>• <b>130 M€</b> pour le financement des projets du Pacte Etat/Métropoles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>615 M€</b> pour les grandes priorités d'investissement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>570 M€</b> pour les grandes priorités d'investissement</li> </ul>

### Champ d'éligibilité des projets

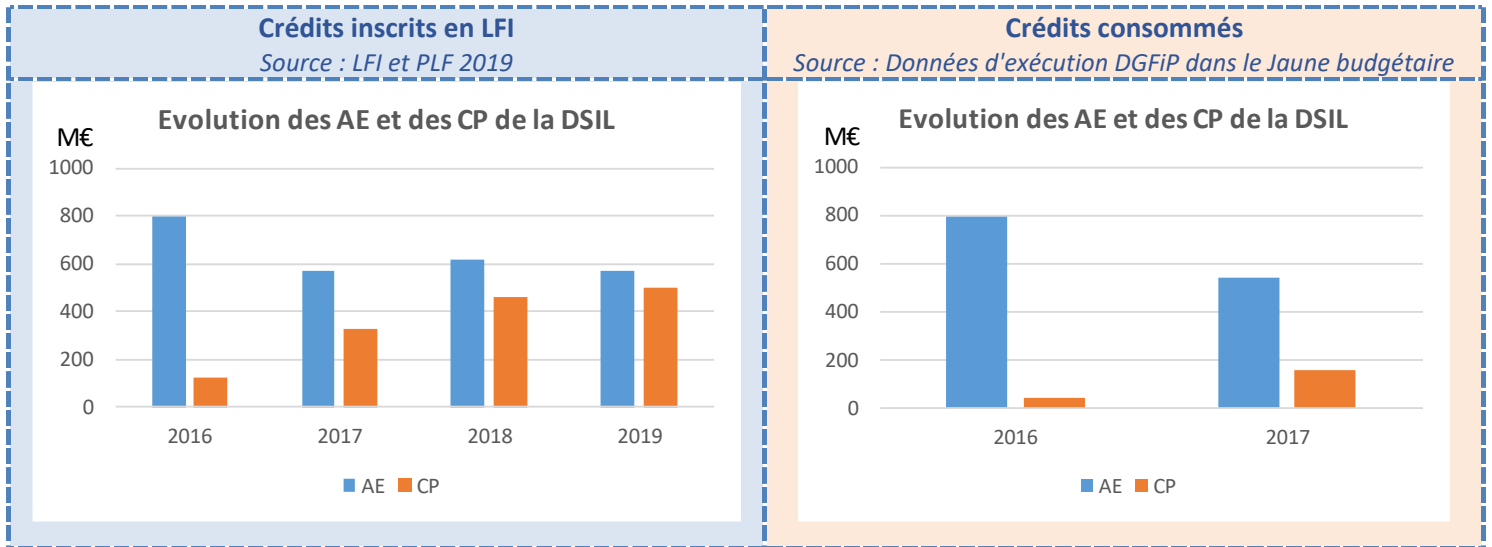
Les projets concernés dans les grandes priorités d'investissement définies par l'Etat pour pouvoir profiter de la DSIL 2018 :

- Rénovation thermique
- Transition énergétique
- Energies renouvelables
- Mise aux normes et sécurisation des équipements publics
- Infrastructures de mobilité
- Infrastructures en faveur de la construction de logements
- Hébergements/ équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement de population
- Numérique et téléphonie mobile
- Création, transformation, rénovation de bâtiments scolaires

En 2017, seulement 13% de l'enveloppe de la DSIL étaient destinés aux projets de mobilité, soit 56 M€ d'autorisations d'engagement profitant à 307 projets de mobilité totalisant 270 M€ d'investissements portant le taux moyen de subvention à 21,1%.

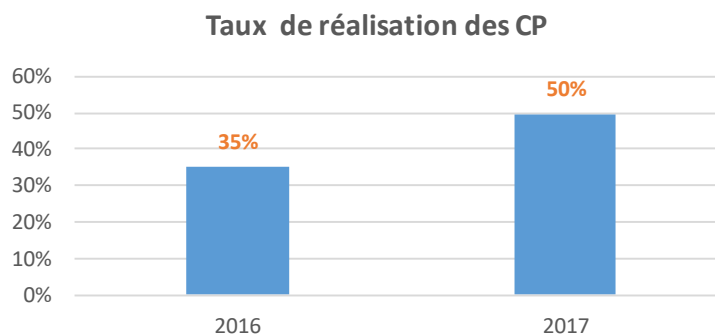
## Evolution de l'enveloppe DSIL

**Tableau 3 : Evolution des crédits DSIL annoncés et consommés**



Contrairement à la DETR, les AE de la DSIL ne progressent pas. Les délais de consommation des CP s'étalent sur plusieurs années, le dispositif monte donc progressivement en puissance.

Toutefois, seule la moitié des CP inscrits en LFI ont été réellement dépensés en 2017. En juillet 2017, le ministère de l'Action et des comptes publics a en effet publié un décret détaillant les ouvertures et annulations de crédits pour l'année en cours : près de 260 M€ de la DETR et de la DSIL ont été supprimés, en AE comme en CP. Concernant la DSIL, alors que la loi de finances initiale pour 2017 prévoyait « 570 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 323 M€ en crédits de paiement (CP), seulement 160 M€ ont été consommés. Et 138 M€ annulés ». Seuls 49 % des crédits de paiement ouverts pour la DSIL ont donc été utilisés.



## POURQUOI CETTE SOUS-UTILISATION ET COMMENT L'AMELIORER ?

Les raisons de cette sous-consommation des crédits de DETR/DSIL peuvent être multiples et restent difficiles à analyser. Elles peuvent être d'ordre budgétaire mais aussi liées à des questions d'ingénierie (technique et/ou financière) : coupes budgétaires (annulations de crédits en loi de finances rectificatives), complexité pour les collectivités locales de réunir tous les cofinancements, retard ou annulations de projets...

Deux phénomènes se conjuguent pour expliquer la divergence entre les AE et les CP :

- L'augmentation des AE avec des CP qui s'étalent sur plusieurs années créé dans un premier temps un écart « logique »
- La sous-consommation des CP qui s'accroît depuis quelques années est en revanche très problématique et accroît cette divergence.

## Les explications divergent selon les élus

### Un problème d'inertie des collectivités ?

**Gérard Collomb** a invoqué un "cercle vicieux de manque de confiance" entre élus et préfets "dont il faudrait essayer de sortir".

Il souligne les difficultés à relancer la machine. Quand vous avez arrêté un certain nombre d'investissements, votre projet, vous ne le refaites pas en l'espace de six mois...

Autre argument de l'ex ministre de l'Intérieur, le dimensionnement de la DSIL, « calqué » sur celui de la DETR alors que « la DSIL demande des études préalables plus importantes et entraîne donc un temps de retard et de sur-budgétisation ».

**Jean-René Cazeneuve** (LREM, Gers), se dit « convaincu que cette faible consommation et ces annulations importantes résultent d'une sur-budgétisation en LFI, liée au caractère récent de la DSIL et [à] une médiocre modélisation dans le temps du décalage entre AE et CP ».

### Une mise en cause de l'action de l'Etat ?

Pour **Joël Giraud**, rapporteur général (LREM, Hautes-Alpes) de la commission des finances, l'explication de ce « niveau de consommation de 49 % » est tout autre. « Que traduisent ces annulations de crédits ? Est-ce une mise en œuvre progressive [du dispositif créé en 2016] ou la dotation a-t-elle fait l'objet de mesures de régulation de fait en cours d'exercice, qui ont limité la consommation des crédits ? », interroge-t-il. Y a-t-il eu un peu de zèle sur ce plan de la part des préfets pour retenir un certain nombre de projets ?

« Le nombre de communes qui ont demandé le versement de crédits et qui se sont vu rétorquer 'on n'a plus de crédits' pose question », abonde **Christine Pires Beaune** (NG, Puy-de-Dôme). Elle prédit que « la situation sera quasi identique l'année prochaine puisque fin mai, dans beaucoup de départements, les arrêtés de subventions n'étaient pas toujours signés ». « Les élus sont prudents, ils ne commencent pas les travaux avant d'avoir les arrêtés. Il est donc très difficile de consommer les crédits quand ils arrivent en juin... »

## Comment mieux utiliser ces dotations ?

- Les dotations d'investissement sont plébiscitées par les élus locaux, elles ont permis de contrebalancer les effets de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et elles constituent pour bon nombre d'entre elles une ressource indispensable au lancement d'un projet. Pour remplir pleinement leur rôle de soutien à l'investissement local, le champ, même s'il n'est pas restrictif, des opérations prioritaires pour bénéficier de la DETR ou de la DSIL pourrait être élargi à l'ensemble des infrastructures des collectivités bénéficiaires (mobilité, ouvrages d'art, éclairage public, réseaux d'eau...). Elles doivent pouvoir être sollicitées pour de nouveaux équipements comme pour de l'entretien dans une optique de développement et de cohésion des territoires, de transition énergétique et de préservation du patrimoine existant.

- Il faudrait également accélérer et fluidifier l'examen des projets (offrir aux collectivités un appui en matière d'ingénierie technique / financière par exemple) afin d'éviter un décalage trop important entre les engagements annoncés et leur traduction en matière d'investissements locaux. La logique de guichet unique pour accompagner les collectivités dont les moyens et les compétences peuvent manquer doit être explorée notamment dans l'optique de la création de l'Agence nationale de cohésion des territoires.

- Enfin, la sincérité budgétaire doit être au rendez-vous de cette politique de dotation. On assiste à un décalage entre les montants affichés et leurs retombées pour les territoires, Etat et élus locaux se renvoyant mutuellement la responsabilité. L'Etat doit s'engager à accompagner réellement les politiques d'investissement dans les territoires en versant chaque année aux collectivités les montants de dotations votés en loi de finances et, en parallèle, les collectivités devront se saisir de ce dispositif pour s'engager pleinement dans des projets d'investissement sans faire preuve de frilosité.

**Sylvain SIMÉON-**  
**simeons@fntp.fr** -  
**Tel : 01-44-13-32-26**