

23 octobre 2020

Communication de Mme Christine Pires Beaune, rapporteure de la mission d'information sur la refonte des critères d'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

Synthèse des points développés dans la présente communication:

- *À l'issue des auditions menées¹, la mission propose de retenir une définition de la ruralité fondée sur le fondement de la grille de densité établie par l'Insee.*
- *La rapporteure observe que les critères d'éligibilité des EPCI à la dotation sont trop larges, et permettent à des territoires urbains de bénéficier de la dotation, au détriment du monde rural.*
- *La rapporteure relève en outre que la répartition des crédits entre départements n'est pas conforme à leur caractère plus ou moins rural.*
- *La rapporteure formule ainsi plusieurs propositions, de nature à recentrer la DETR sur les territoires ruraux, conformément à la vocation originelle de cette dotation. Ces propositions portent sur l'éligibilité des intercommunalités, ainsi que sur la répartition des enveloppes de crédits entre départements. Elles pourraient être traduites en amendements en loi de finances.*
- *La mission a également analysé l'exécution des crédits par les préfetures. La rapporteure considère que la procédure est efficace. Elle formule des préconisations infra-législatives pour optimiser encore l'exécution au plan local.*

¹ M. David Lévy et M. Michel Duée (Insee) ; M. Laurent Rieutort (profession à l'Université Clermont Auvergne) ; M. Gérard François Dumont (professeur à l'Université de Paris IV-Sorbonne) ; M. Luc Waymel (AMRF) ; M. Frédéric Cuillerier (AMF) ; M. Yves Le Breton (ANCT) ; M. Pierre Jarlier (APVF) ; M. Sébastien Miossec (AdCF) ; M. Pierre-Marie Georges (Université Lyon II) M. Stanislas Bourron (DGCL).

La DETR : répartition des crédits entre enveloppes départementales et éligibilité à la dotation

La DETR a été créée par la loi de finances pour 2011. Elle est inscrite dans le programme 119 de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT). En 2020, son montant est de 1 046 millions d'euros en AE et 901 millions en CP.

Sont éligibles, c'est-à-dire ont juridiquement la capacité de présenter auprès de la préfecture de département un projet pour bénéficier d'une subvention DETR :

– toutes les **communes** de moins de 2 000 habitants, et les communes entre 2 000 et 20 000 habitants dont le potentiel financier est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen de l'ensemble des communes de la même strate démographique.

– tous les **EPCI**, sauf ceux qui, de manière cumulative, regroupent plus de 75 000 habitants, comprennent une commune-centre de plus de 20 000 habitants et, depuis la loi de finances pour 2019, ont une densité supérieure à 150 habitants par km².

L'analyse de la rapporteure montre que près de 80 % de l'enveloppe est attribuée à des projets communaux et 20 % à des projets intercommunaux.

Les crédits sont répartis en enveloppes départementales selon quatre critères qui pèsent 25 % chacun : la population des EPCI à fiscalité propre éligibles (du département), la densité moyenne du département, le potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI éligibles et le potentiel financier moyen par habitant des communes éligibles.

Les crédits sont ensuite attribués par les préfets de département après instruction des projets présentés par les communes et EPCI éligibles.

La répartition de la DETR entre enveloppes départementales est donc distincte de l'éligibilité d'une commune ou d'un EPCI à la dotation.

Par dérogation, en 2020, la loi de finances de l'année a gelé les enveloppes sur les montants 2019. Cette disposition résultait du constat que les évolutions spontanées d'enveloppes départementales n'étaient pas toujours justifiées par le caractère rural d'un département.

1) **La mission d'information a recherché la définition la plus exacte possible de la population rurale : elle retient la méthode de la grille de densité**

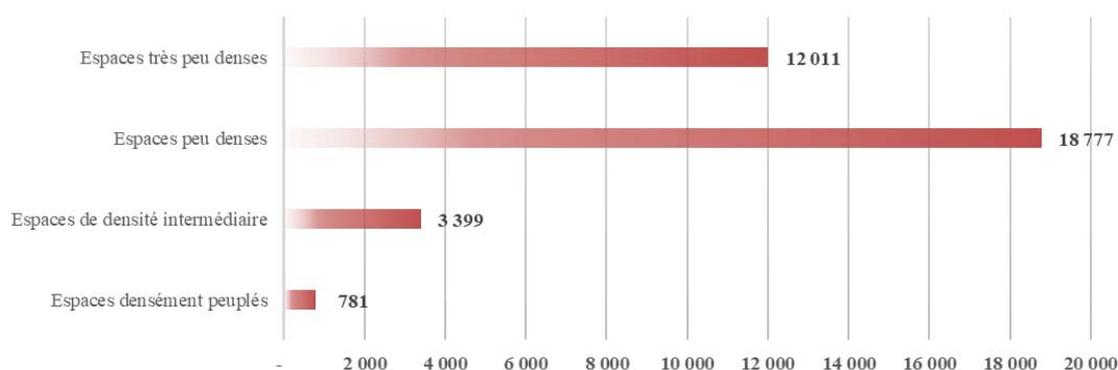
La mission a d'abord cherché à définir au mieux la population rurale.

Elle a procédé à l'audition de plusieurs universitaires : géographes, économistes et juristes. Elle en a retiré la conviction qu'une définition consensuelle de la ruralité pouvait être retenue sur le fondement de la **grille de densité établie par l'Insee**.

Il s'agit d'une analyse fine et précise qui permet de définir quatre niveaux de densité, de dense à très peu dense. Selon cette méthode, les communes rurales sont celles dont une part majoritaire de la population vit dans des espaces peu denses et très peu denses.

RÉPARTITION DES COMMUNES PAR TYPE DE DENSITÉ

(Nombre de communes)



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

Ces deux catégories rassemblent près de 33 % de la population et recouvrent 30 788 communes.

La rapporteure a ensuite procédé à l'analyse des critères actuels d'éligibilité à la DETR et de détermination des enveloppes départementales à la lumière de cette définition de la ruralité.

2) **La mission constate que des communes urbaines sont éligibles à la DETR et que presque tous les EPCI sont éligibles**

La rapporteure observe d’abord que **80 % des crédits de la DETR sont distribués aux communes**. C’est donc une dotation essentiellement communale.

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

- **S’agissant des communes**, la rapporteure relève que **3 304 communes urbaines** selon la grille de densité, regroupant **16 millions d’habitants « urbains »**, sont éligibles à la DETR. En sens inverse, 151 communes rurales, c’est-à-dire denses ou très peu denses, sont actuellement inéligibles à la DETR, du fait de leur population importante (et donc de leur superficie étendue) ou de leur potentiel financier élevé.

- **S’agissant des EPCI**, les travaux de la mission montrent également que la **refonte de la carte intercommunale**, qui a conduit à diviser presque par deux le nombre d’EPCI, a perturbé le fonctionnement des critères d’éligibilité à la DETR et de répartition des enveloppes. **L’élargissement de l’éligibilité prévu par la loi pour éviter que les EPCI, dont la taille a augmenté, deviennent inéligibles a été trop important**. Il a en effet conduit à augmenter la population des EPCI éligibles de 3,6 millions d’habitants entre 2016 et 2017. Par ailleurs, la loi de finances pour 2020, par l’introduction d’un **nouveau critère de densité**, a en outre rendu éligibles 28 EPCI de grande taille, comprenant 3 millions d’habitants.

EXEMPLES D’ÉVOLUTION DE LA POPULATION DES EPCI ÉLIGIBLES À LA DETR

Dénomination	Population INSEE 2013 des EPCI à fiscalité propre éligibles	Population INSEE 2014 des EPCI à fiscalité propre éligibles	Population INSEE 2015 des EPCI à fiscalité propre éligibles	Population INSEE 2016 des EPCI à fiscalité propre éligibles	Population INSEE 2017 des EPCI à fiscalité propre éligibles	Population INSEE 2018 des EPCI à fiscalité propre éligibles	Variation 2013/2018
HAUTES-ALPES	99 010	144 865	145 870	145 408	133 388	134 241	35,58%
GERS	196 877	197 805	198 788	199 609	200 180	200 603	1,89%
MAINE-ET-LOIRE	386 626	389 780	392 960	302 516	194 774	528 023	36,57%
NORD	609 177	485 988	488 249	488 358	476 871	477 289	-21,65%
PUY-DE-DOME	361 235	363 214	364 866	366 780	369 476	371 304	2,79%
PYRENEES-ATLANTIQUE	329 625	332 643	334 982	404 596	210 180	522 679	58,57%

Lecture : le calcul des enveloppes de l’année n utilise la population Insee de l’année n-1 des EPCi éligibles en année n. La population Insee 2013 des EPCI éligibles correspond donc à la DETR 2014, etc.

Au total, la population des EPCI à fiscalité propre éligibles a fortement augmenté en passant de 27,2 millions d'habitants en 2014 à 32,3 millions d'habitants en 2019, soit une hausse de 19 %, sans que le caractère rural des EPCI ait évolué.

La rapporteure estime donc que les critères d'éligibilité des EPCI à la DETR sont devenus trop larges et trop peu discriminants pour cibler effectivement la ruralité et que cet élargissement est pénalisant pour les collectivités rurales.

3) En conséquence, la mission propose de recentrer les critères d'éligibilité à la DETR en prenant en compte davantage la population rurale

- **S'agissant des communes**, le recentrage des communes éligibles à la dotation sur les communes rurales au sens de la grille de densité a été envisagé. Il aurait néanmoins l'inconvénient de rendre éligibles des communes dont les ressources sont très importantes, et de rendre inéligibles 3 304 communes, qui ont toujours pu bénéficier de la DETR jusqu'à présent. **Il est donc proposé de conserver les règles actuelles d'éligibilité des communes pour 2021.**

- **S'agissant des EPCI**, la rapporteure estime que **l'élargissement de la population éligible réalisé ces dernières années, via l'extension de l'éligibilité des EPCI en réaction à l'entrée en vigueur de la nouvelle carte intercommunale, a été excessif et dépasse aujourd'hui largement la population rurale.**

Elle recommande donc de revenir sur l'élargissement des critères d'éligibilité des EPCI pour ajuster plus finement la population éligible à la DETR à la population rurale.

La mission a toutefois reconnu la difficulté à établir une définition consensuelle des **EPCI ruraux**, d'autant plus qu'un EPCI peut porter un projet au bénéfice de communes membres qui sont elles-mêmes rurales.

À défaut, la rapporteure recommande ainsi *a minima* de réserver la DETR aux projets réalisés par les EPCI sur le territoire de leurs communes qui sont elles-mêmes éligibles à la DETR, conformément à l'objet originel de cette dotation.

La rapporteure estime en effet que d'autres dotations, comme la **DSIL**, sont plus adaptées que la DETR au financement de projets portés par des EPCI au bénéfice de communes urbaines.

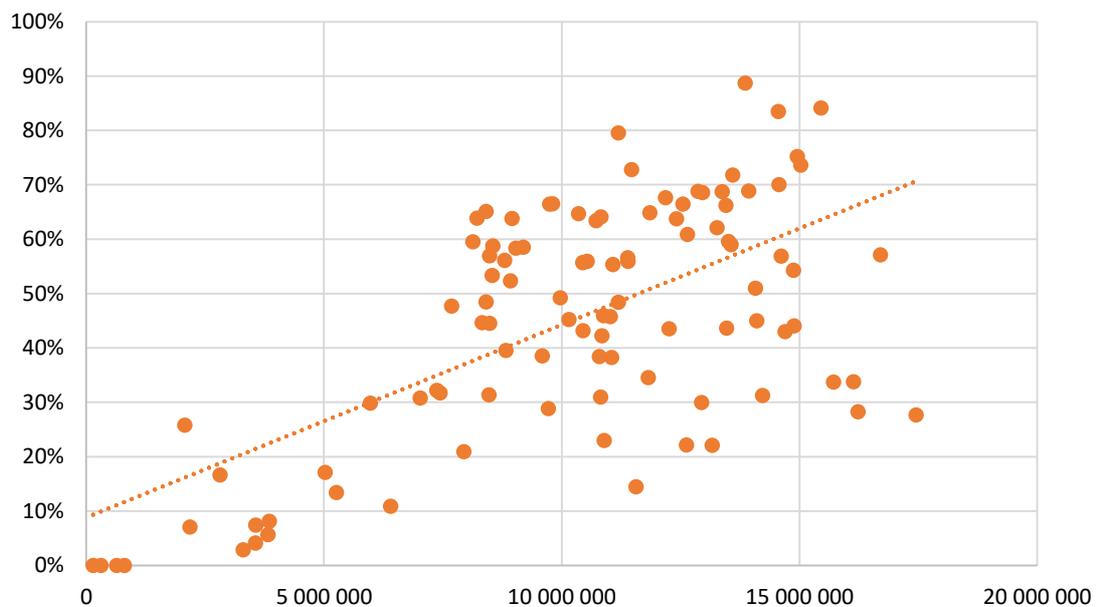
4) La mission recommande d'accroître l'importance de la population rurale pour le calcul des enveloppes départementales

La mission d'information a également étudié les modalités de répartition des crédits entre enveloppes départementales.

En premier lieu, la mission a observé **que la corrélation entre le montant des enveloppes et la population rurale des départements – au sens de la grille de densité –, si elle existe effectivement, est particulièrement faible**. 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.

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 est corrélé par l'écart important de dotation par habitant rural¹ selon les départements : en métropole, il s'étend de 16 euros (Morbihan) à 177 euros (Lozère).

Enfin, la mission constate que 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 répercutent de manière dispersée dans les enveloppes départementales, sans que le caractère rural du département semble correctement pris en compte. La variation de la DETR « cible » par rapport à l'année 2014, dernière année récente avant les hausses de crédits, est ainsi très différente entre départements, sans raison évidente.

EXEMPLES D'ÉVOLUTION D'ENVELOPPES DÉPARTEMENTALES DE DETR

Code	Dénomination	DETR 2014	DETR 2015	DETR 2016	DETR 2017	DETR 2018	DETR 2019	Variation 2014/2019	DETR cible (DETR spontanée)	Variation 2014/cible	Population DGF 2018 des communes éligibles	DETR par habitant éligible
5	HAUTES-ALPES	5 376 861 €	8 065 292 €	8 380 634 €	10 894 824 €	11 659 835 €	11 076 843 €	106,01%	10 672 356 €	98,49%	162 430	68 €
32	GERS	6 818 252 €	9 620 165 €	9 695 510 €	12 604 163 €	13 864 579 €	14 557 808 €	113,51%	15 444 638 €	126,52%	184 952	79 €
49	MAINE-ET-LOIRE	6 490 635 €	9 390 928 €	9 382 435 €	9 382 435 €	8 913 313 €	9 039 432 €	39,27%	8 421 514 €	29,75%	595 859	15 €
59	NORD	10 539 315 €	10 539 315 €	10 012 349 €	10 012 349 €	11 013 584 €	11 564 263 €	9,72%	12 576 485 €	19,33%	1 422 957	8 €
63	PUY-DE-DOME	10 282 994 €	15 158 649 €	15 195 475 €	16 282 712 €	15 468 576 €	14 695 147 €	42,91%	11 306 820 €	9,96%	426 429	34 €
64	PYRENEES-ATLANTIQUE	6 854 139 €	9 275 934 €	9 295 553 €	11 956 967 €	11 359 119 €	10 791 163 €	57,44%	10 719 172 €	56,39%	432 411	25 €

Lecture : la DETR « spontanée » ou « cible » est celle qui résulte de l'application des critères de répartition entre départements, avant application du tunnel d'encadrement (la variation annuelle de l'enveloppe ne peut être supérieure, à la hausse ou à la baisse, à 5 %).

Note : les enveloppes ont été gelées, pour un an, en loi de finances pour 2020. Les enveloppes 2020 sont donc strictement identiques aux enveloppes 2019.

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

Dans un premier temps, la rapporteure recommande de prendre en compte la population des seules communes rurales des EPCI éligibles, plutôt que de celle de toutes leurs communes membres, afin de renforcer le poids de la ruralité dans le calcul des enveloppes.

Cette première modification, positive, ne permettra toutefois pas un rééquilibrage suffisant au vu des premières simulations réalisées. **La mission devrait donc poursuivre ses travaux, afin de proposer des modalités de calcul qui permettent de réduire l'écart entre départements de dotation par habitant rural, ou à tout le moins de dotation par habitant éligible.**

La rapporteure recommande en outre d'élargir le champ de la mission à la DSIL.

¹ *Habitant d'une commune rurale au sens de la grille de densité.*

5) La mission formule également plusieurs préconisations visant à généraliser les meilleures pratiques locales dans l'exécution des crédits

La mission a adressé des questionnaires aux préfetures de département pour comprendre les modalités d'exécution des crédits sur le terrain. La rapporteure présente ainsi en détail dans le rapport¹ le calendrier de délégation et d'exécution des crédits, l'action des préfetures et la ventilation des crédits par catégories de projets.

La mission a relevé en premier lieu un **écart persistant entre les AE et les CP** dans la programmation nationale de la DETR, ce qui entraîne un montant élevé de restes à payer. Si certains restes à payer sont liés à la surestimation, parfois observée, du coût de certains projets par les communes, la rapporteure préconise une première délégation de crédits au plus tôt dans l'année, dès janvier, pour soutenir la trésorerie des petites communes et apurer au plus vite les paiements en attente de l'année écoulée.

La mission a relevé, dans l'ensemble, **l'efficacité de la procédure au plan local**. Les relations entre l'administration centrale et les préfetures sont fluides, et l'exécution des crédits est satisfaisante, ce qui révèle une instruction précise et attentive des projets par les services préfectoraux. La mission constate également que la DETR permet effectivement à l'État d'exercer un **effet de levier sur l'investissement local**, avec un taux de subvention national de 25 % environ, qui évite le saupoudrage. Le taux peut néanmoins varier selon les départements.

La mission a observé certaines différences dans la procédure selon les départements : il peut s'agir d'une intervention plus ou moins importante et autonome des sous-préfets, d'une influence plus ou moins marquée de la commission d'élus – bien que le préfet, par sa compétence de proposition et l'appui de ses services, dispose de l'essentiel de l'initiative pour le choix des projets– ou du choix des catégories prioritaires pour l'octroi des crédits.

La rapporteure recommande une **généralisation des bonnes pratiques de certains départements**, comme l'information la plus complète de la commission d'élus en amont de sa réunion.

La mission relève qu'un **manque d'ingénierie** est soulevé dans certains départements, pour les petites communes rurales. Sur ce point, la rapporteure propose d'établir un bilan de l'ingénierie territoriale disponible pour les communes de petite taille, une fois le dispositif de soutien de l'ANCT effectivement déployé et effectif.

¹ Présenté en commission des finances le 28 octobre 2020.

Enfin, la mission a analysé l'articulation de la DETR avec la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) qui, tendanciellement, bénéficie davantage aux territoires urbains, et aux EPCI. Pour autant, la rapporteure ne préconise ni une fusion de ces dotations, ni leur spécialisation absolue. En revanche, elle estime que la loi, qui autorise expressément le cumul de ces deux dotations, doit être appliquée uniformément sur le territoire national.