

Mission d'information

Refonte des critères d'attribution de la DETR

Réunion de la commission des finances, 28 octobre 2020

Jean-René Cazeneuve, président

Christine Pires Beaune, rapporteure



Préambule : l'origine et l'objectif de la DETR

➤ **L'origine de la DETR** : la DETR a été créée par la LFI 2011. Elle résulte de la fusion de deux dotations :

1. *La dotation globale d'équipement (DGE)*
2. *La dotation de développement rural (DDR)*

Ces deux dotations visaient à aider les petites communes rurales et les petits EPCI à bénéficier d'équipements classiques comme des bâtiments publics ou des installations de voirie.

➤ **Aujourd'hui, la DETR a plus largement pour objet de soutenir l'investissement public local dans les territoires ruraux.**



Les travaux de la mission

I La définition de la ruralité

II Les critères d'éligibilité des communes

III Les critères d'éligibilité des EPCI

IV Le calcul des enveloppes départementales

V L'analyse de l'exécution des crédits



I. La définition de la ruralité

Au préalable, la mission a recherché la méthode d'analyse géographique la plus **représentative de la ruralité**.

Elle a auditionné plusieurs universitaires. **Trois méthodes** ont émergé des auditions et sont présentées en détail dans le rapport :

- 1. La méthode des unités urbaines**, qui caractérise l'urbain sur une zone de bâti continu. Le rural est défini « en creux » et regrouperait 22 % de la population et 27 000 communes.
- 2. Le zonage en aires urbaines** définit l'urbain à travers l'influence des villes et le lien de dépendance à l'emploi qu'elles engendrent. C'est une approche économique. Le rural est constitué des aires hors influence d'un pôle économique et regrouperait 10 % de la population et 13 599 communes.
- 3. La méthode de la grille communale de densité.**

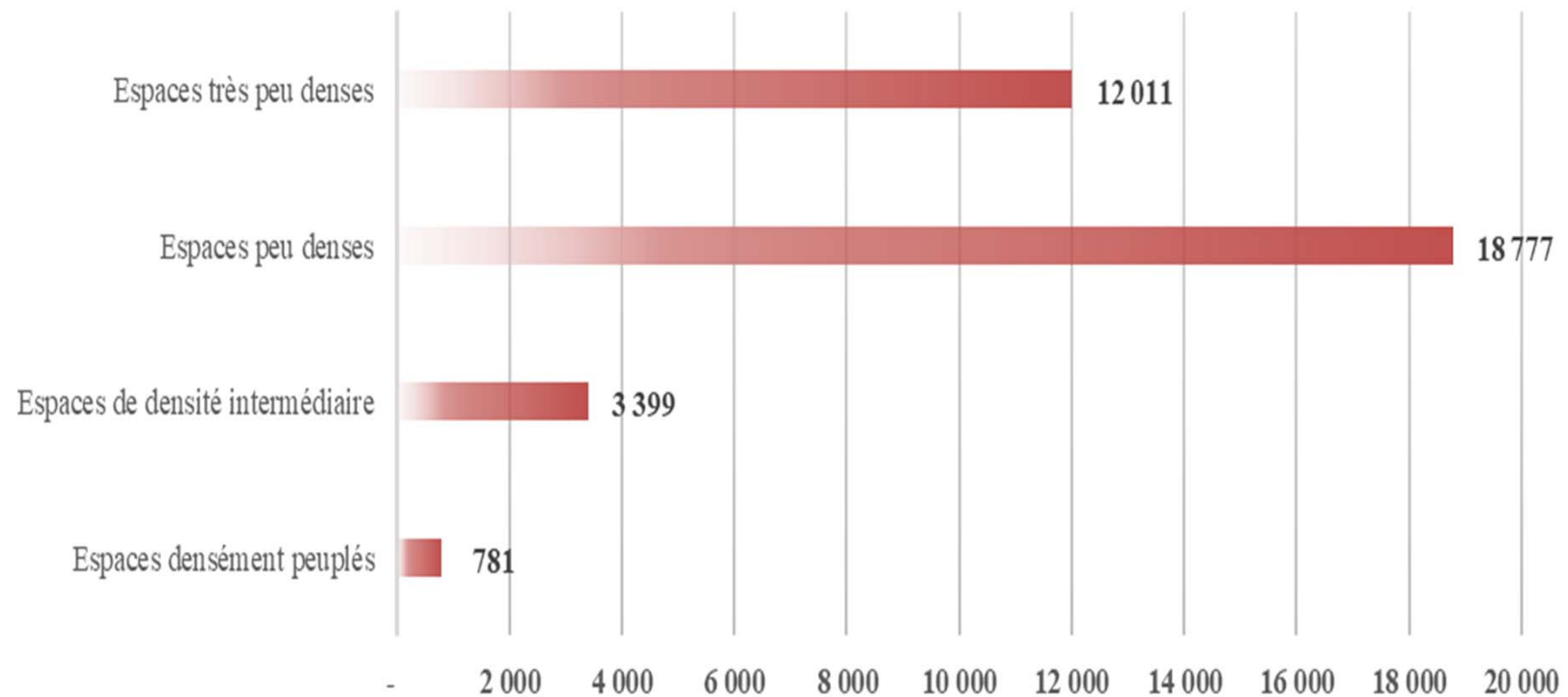
La grille de densité est représentative de la ruralité

- Elle se fonde sur une méthode européenne, et est mise à jour tous les dix ans par **l'INSEE**.
- Elle s'appuie sur une répartition de la population en **carreaux** d'un kilomètre de côté.
- La grille obtenue permet de définir **quatre niveaux de densité** : dense, densité intermédiaire, peu dense, très peu dense. Les communes sont classées en fonction de la densité des carreaux de leur territoire.
- **La ruralité est alors constituée des zones peu denses et très peu denses, et regroupe 33 % de la population et 30 788 communes.**
- La méthode de la grille de densité est considérée comme la méthode **la plus fidèlement représentative de la ruralité** : c'est un **zonage simple** (critère objectif et facilement observable), **précis** (niveau communal) et **graduel** (4 niveaux).



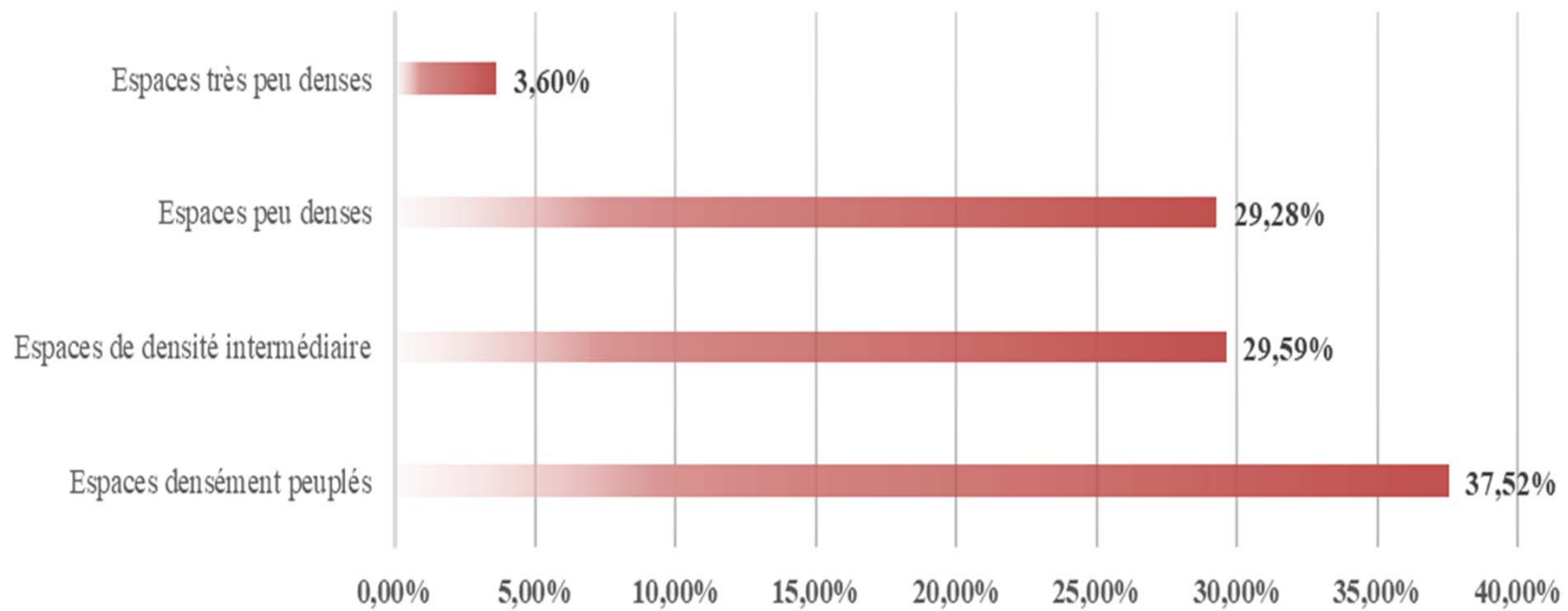
Répartition des communes par type de densité

(en nombre de communes)



Répartition de la population par type de densité

(en pourcentage de la population totale)



II. L'éligibilité des communes

Une éligibilité à la DETR qui ne tient aucun compte de ces 3 méthodes,

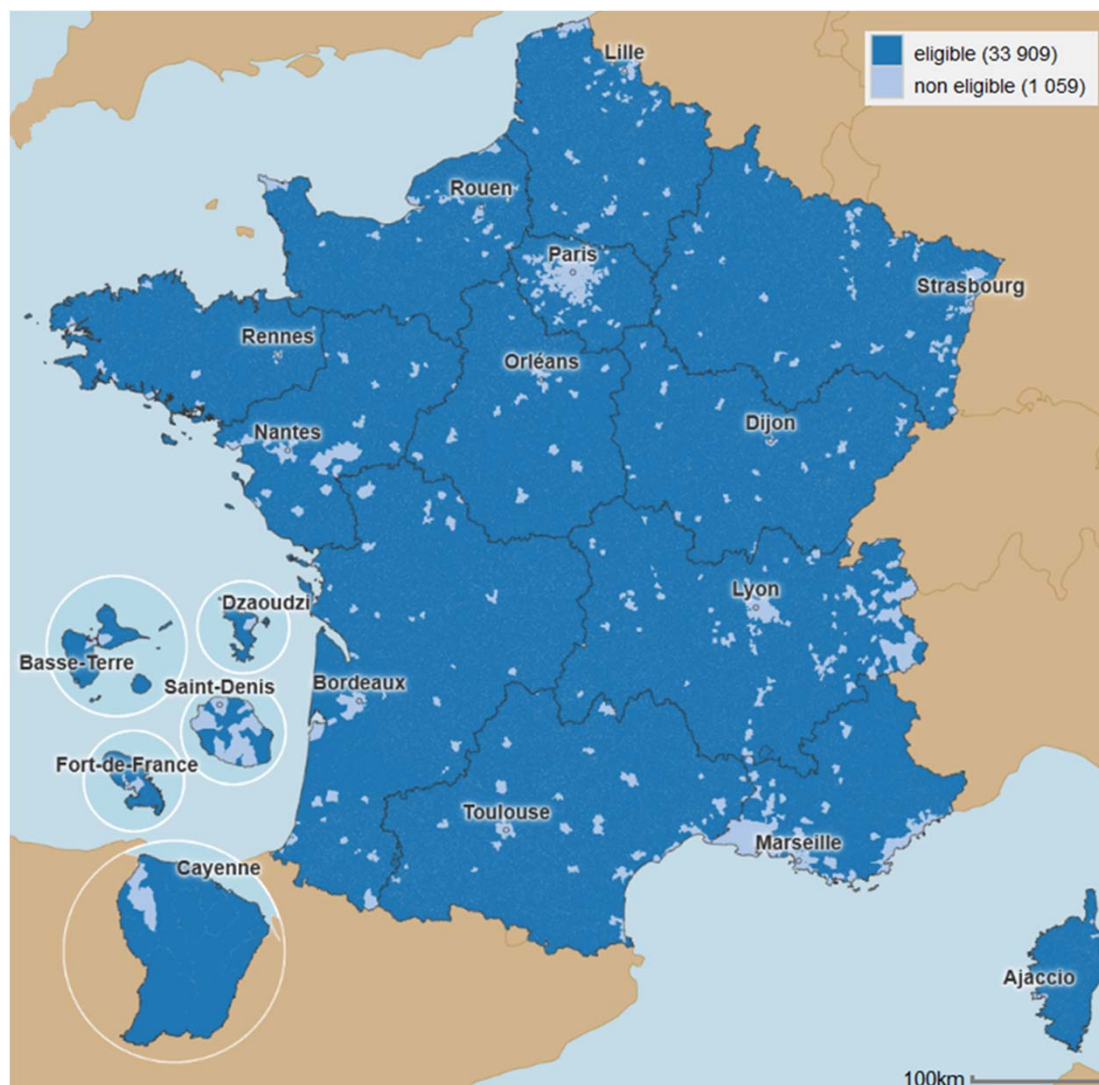
➤ **En effet, sont éligibles à la dotation (en métropole) :**

- Les communes de **2 000 habitants ou moins** ;
- Les communes de **plus de 2 000 et moins de 20 000 habitants**, dont le **potentiel financier** par habitant est inférieur à **1,3** fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de la même strate.

➤ En **2019**, près de **33 900 communes** étaient éligibles à la DETR (soit **97 %** des communes) représentant **55 % de la population totale** soit **37,7 millions d'habitants**.



97 % des communes sont éligibles à la DETR



3 304 communes urbaines sont éligibles à la DETR

- Les critères d'éligibilité des communes à la DETR sont donc larges et peu discriminants.
- En croisant les communes éligibles avec les communes rurales au sens de la grille de densité, on constate que **3 304 communes urbaines sont éligibles à la DETR. Elles regroupent près de 16 millions d'habitants.**
- Inversement, **151 communes rurales sont inéligibles** du fait de leur population ou de leur potentiel financier.



La DETR est une dotation essentiellement communale

- En 2020, la DETR est dotée de 1 046 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 816 millions d'euros en crédits de paiement (CP).
- **80 % de l'enveloppe est distribuée aux communes, et 20 % aux EPCI. Il s'agit donc d'une dotation essentiellement communale et qui doit le rester.**
- Par comparaison, pour la **DSIL**, 70 % de l'enveloppe est communale et 30 % est affectée aux projets des EPCI.



III. L'éligibilité des EPCI

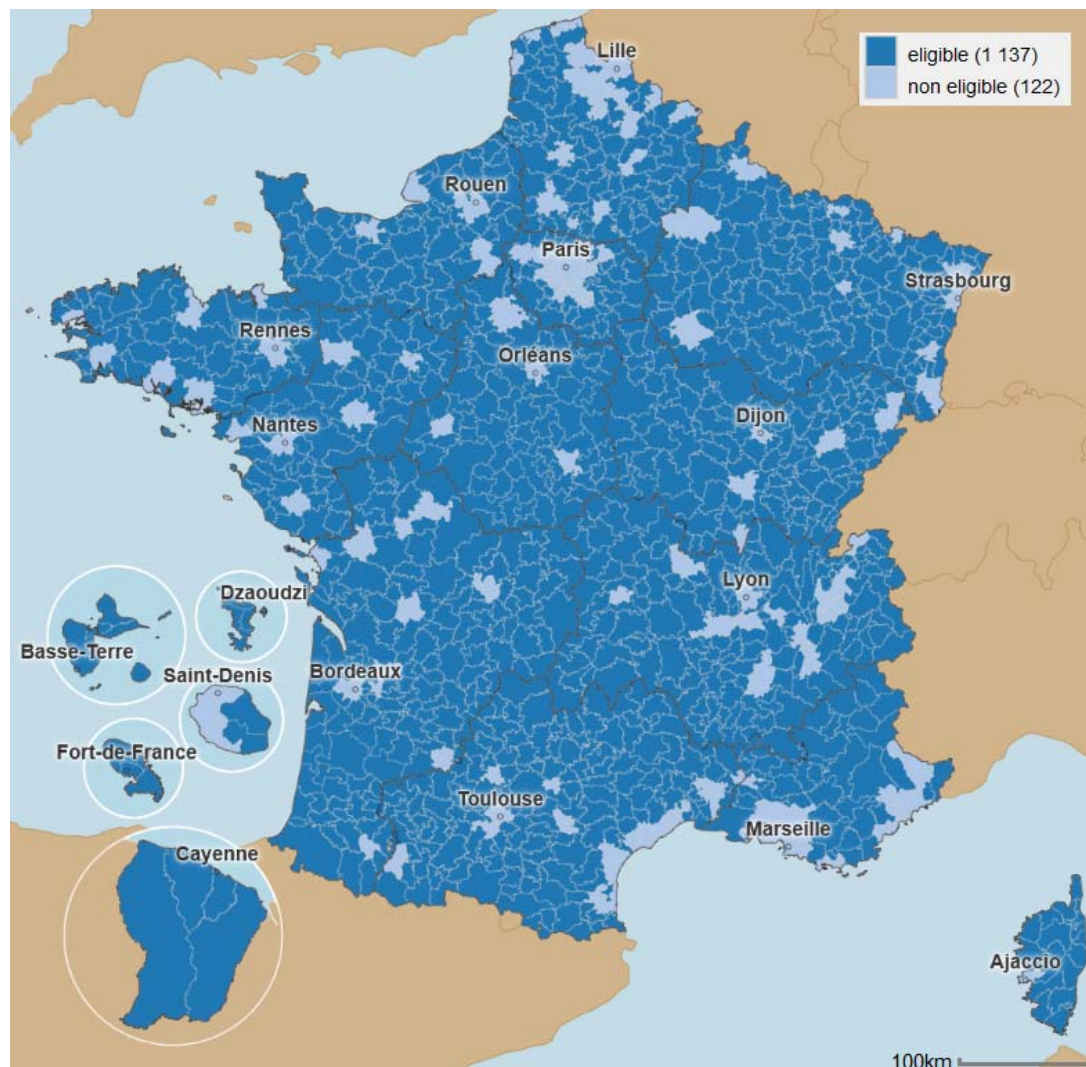
➤ **L'ensemble des EPCI à fiscalité propre sont éligibles à la dotation sauf ceux qui cumulent trois caractéristiques (*critères métropole*) :**

- 1) Une **population** supérieure à 75 000 habitants ;
- 2) Une **commune centre** de plus de 20 000 habitants ;
- 3) Depuis 2019, avoir une **densité** de population supérieure ou égale à 150 habitants par kilomètre carré.

➤ **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, soit **32,5 millions d'habitants**.



90 % des EPCI sont éligibles à la DETR



La population des EPCI éligibles a augmenté de près de 20 % depuis 2014

- Les critères d'éligibilité des EPCI à la DETR sont particulièrement **larges et peu discriminants.**
- Ce constat peut être justifié par la difficulté à caractériser objectivement un EPCI rural ou urbain.
- Néanmoins, si la population des communes éligibles a peu évolué entre 2014 et 2019 (+3 %), la population des EPCI éligibles a fortement augmenté : **une hausse de 5 millions d'habitants est constatée** sur la même période (+ 19 %).
- L'élargissement de l'enveloppe se fait au détriment des autres collectivités déjà éligibles. **Cet élargissement est donc pénalisant pour les collectivités rurales.**



Cet élargissement résulte essentiellement des conséquences de la refonte de la carte intercommunale

- **La refonte de la carte intercommunale** a abouti à diviser presque par deux le nombre d'EPCI à partir de 2017 (1 266 EPCI au 1er janvier 2017 contre 2 062 en 2016). Pour **contrer** cette augmentation de la taille des EPCI, des **élargissements** sont intervenus :

- **La LFI pour 2017** :
 - 1) a relevé le seuil de population des EPCI éligibles de 50 000 à 75 000 habitants ;
 - 2) a relevé le seuil de la commune centre de 15 000 à 20 000 habitants.

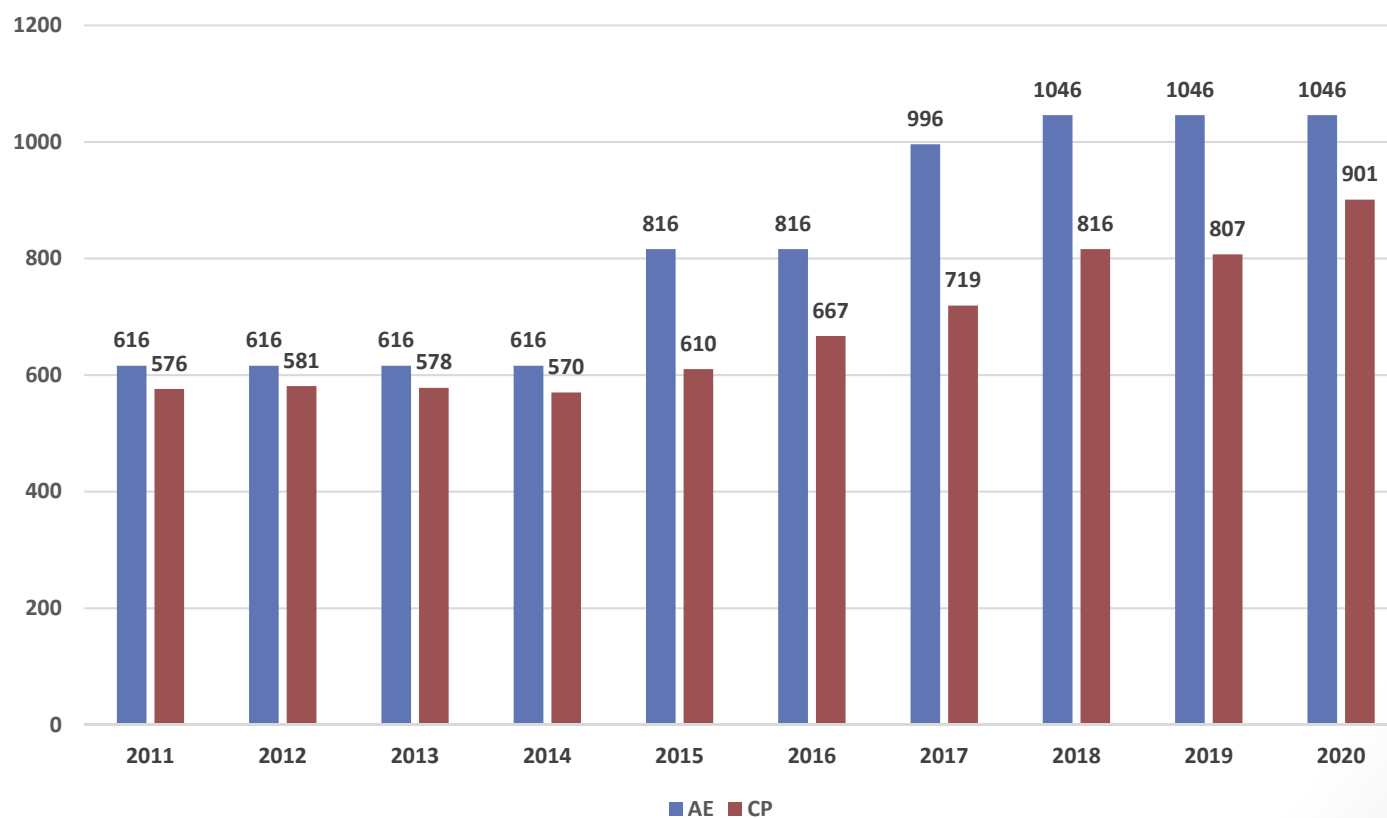
- **La LFI pour 2019** a rendu éligibles les EPCI peu denses en introduisant le nouveau critère de densité.



L'effet des élargissements de l'éligibilité a été masqué par la hausse de l'enveloppe globale sur la même période

Entre 2014 et 2018, l'enveloppe de DETR a augmenté de 430 millions d'euros (AE)

(millions d'euros)



16

La rapporteure propose de conserver les règles actuelles d'éligibilité des communes pour 2021

- **Le recentrage de la DETR sur les communes rurales** au sens de la grille de densité a été envisagé et simulé.
- Il aurait **l'inconvénient de rendre inéligibles plus de 3 300 communes** qui ont toujours pu bénéficier de la DETR jusqu'à présent.
- Pour 2021, il n'est **donc pas proposé de restreindre leur éligibilité.**
- Si cette recommandation devait être formulée à l'avenir, la rapporteure estime qu'elle devrait intervenir à l'issue d'une **concertation avec l'AMF et l'AMRF.**



En revanche, la rapporteure propose de restreindre l'éligibilité des EPCI

- L'éligibilité très large des EPCI est moins conforme à la **vocation d'origine de la DETR** que celle des communes.
- Elle résulte d'**élargissements successifs** opérés en réaction à la refonte de la carte intercommunale, qui peuvent être considérés aujourd'hui comme **excessifs**.
- **La rapporteure recommande donc de revenir dès 2021 sur l'élargissement des critères d'éligibilité des EPCI :**
 - 1) en abaissant le seuil de population des EPCI éligibles ;
 - 2) en abaissant le seuil de densité des EPCI éligibles ;
 - 3) ou en appliquant un critère de potentiel fiscal aux EPCI.



À défaut, il est proposé de réserver la DETR des EPCI aux projets de leurs communes rurales

- La mission a toutefois reconnu la difficulté à établir une définition consensuelle des EPCI ruraux.
- **À défaut de la restriction de l'éligibilité des EPCI, la rapporteure recommande donc *a minima* de réserver la DETR aux projets portés par les EPCI sur le territoire de leurs communes elle-mêmes éligibles.**
- Les projets portés par un EPCI sur le territoire d'une commune inéligible à la DETR devraient être **subventionnés par la DSIL.**

IV. Le calcul des enveloppes départementales

➤ Les crédits ouverts en loi de finances sont **répartis en enveloppes départementales selon 4 critères, qui pèsent chacun pour 25 % dans la répartition :**

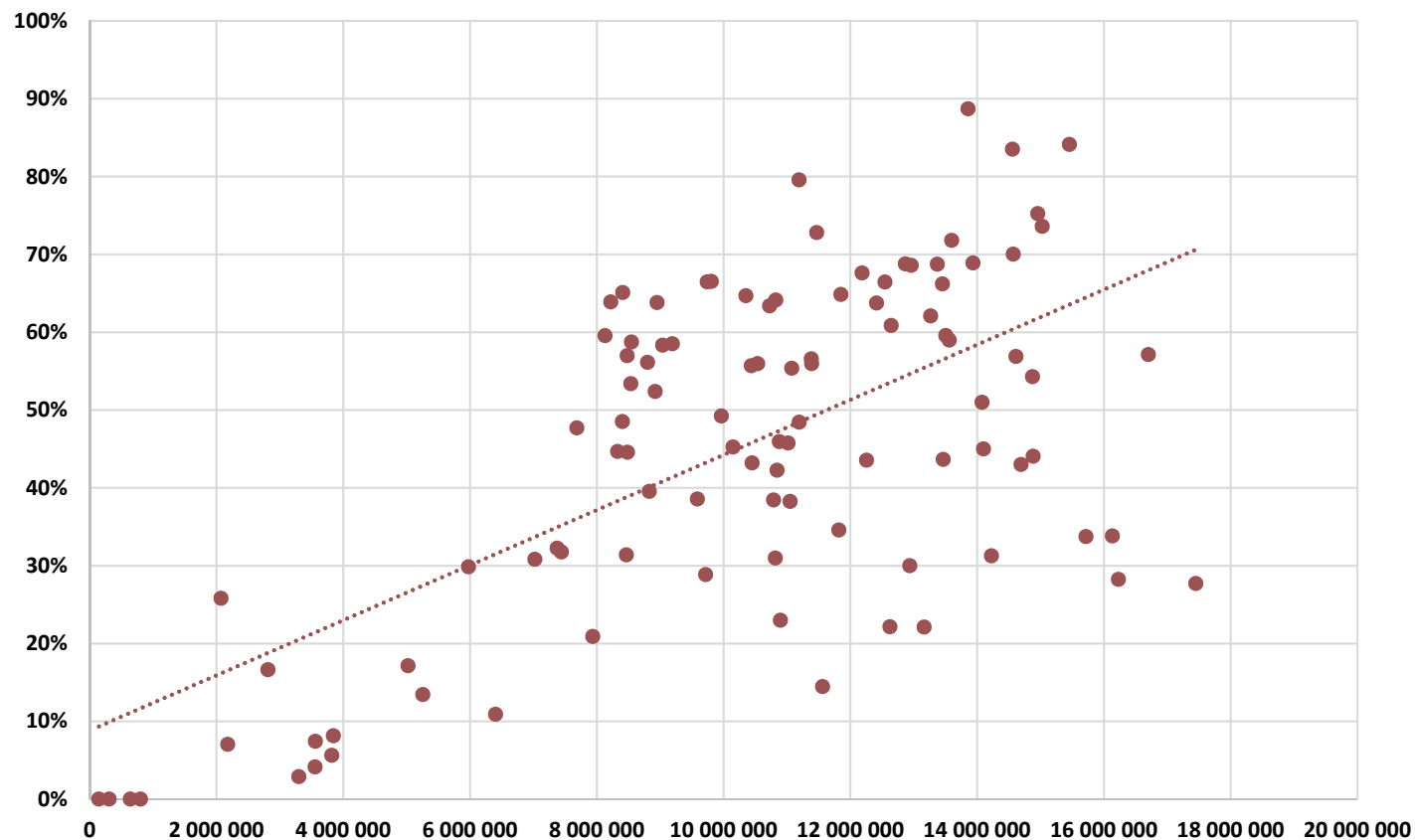
- 1) La population des EPCI à fiscalité propre éligibles du département ;
- 2) Le potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI éligibles du département ;
- 3) Le potentiel financier moyen par habitant des communes éligibles du département ;
- 4) La densité moyenne du département.

➤ **La moitié de la répartition de la dotation est donc influencée, au moins indirectement, par les EPCI éligibles.**



Une faible corrélation entre montant des enveloppes et population rurale du département

- Il existe, dans l'ensemble, un **lien positif** entre le caractère rural (grille de densité) d'un département et le montant de la dotation départementale versée. **Mais la dispersion reste forte.**



Des écarts très importants entre départements de dotation par habitant

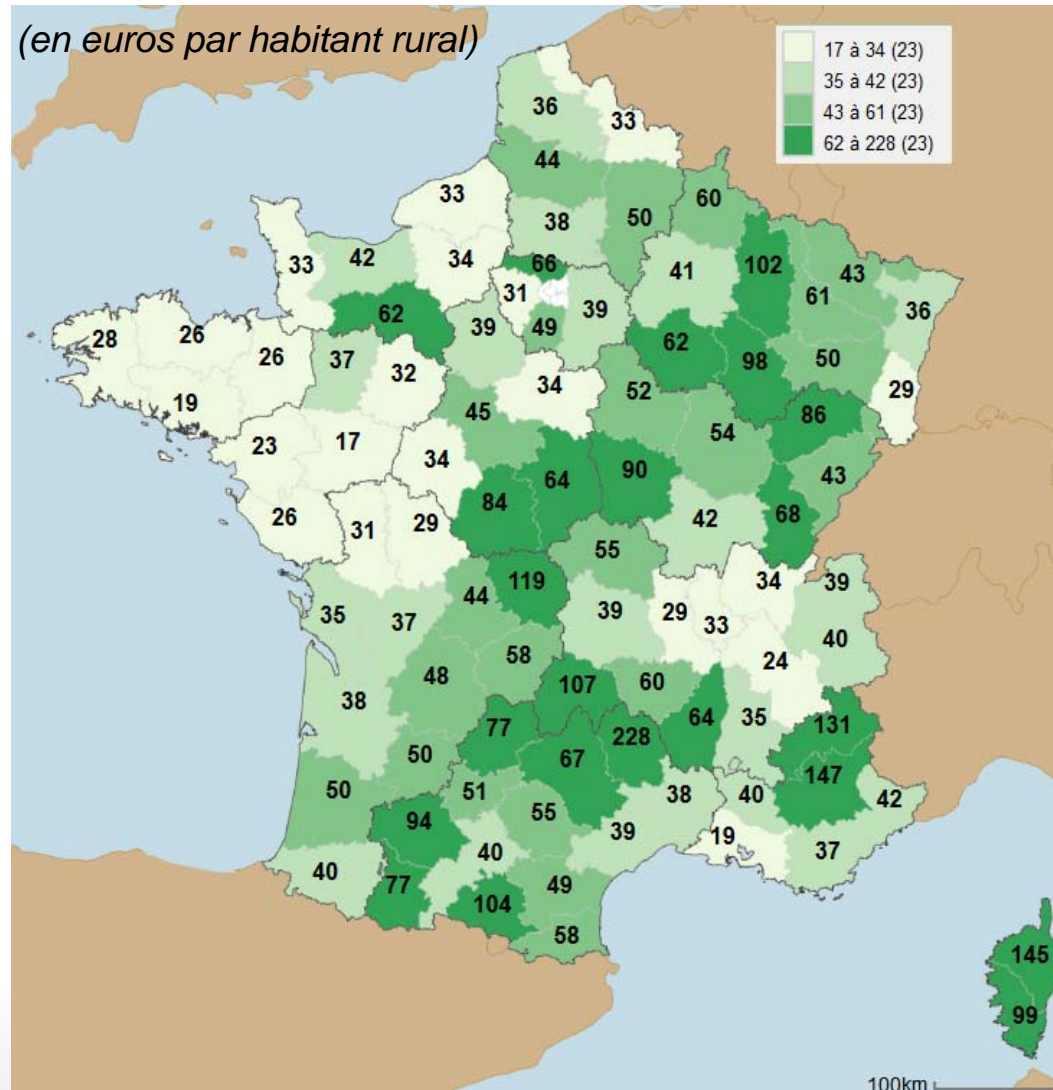
- **La DETR par habitant éligible** (« habitant DGF » des communes éligibles) **est très hétérogène** : 5 € dans les Bouches-du-Rhône ; 154 € en Lozère ;
- **De même, la DETR par « habitant rural »** (grille de densité) **est également très hétérogène** entre départements : 14 € dans les Bouches-du-Rhône ; 179 € en Lozère.
- Si des écarts entre départements peuvent se concevoir, **leur ampleur actuelle est difficile à justifier.**

(Le nombre d'habitants éligibles étant supérieur au nombre d'habitants ruraux, les montants de dotations/habitant éligible sont plus faibles – calculs sur les enveloppes de DETR 2020).



La dotation départementale par habitant rural est très variable

(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.

La hausse globale de l'enveloppe entre 2014 et 2018 s'est répercutée de manière différenciée entre les départements

Exemples d'évolutions annuelles d'enveloppes départementales entre 2014 et 2019

Dénomination	DETR 2014	DETR 2015	DETR 2016	DETR 2017	DETR 2018	DETR 2019	Variation 2014/2019
HAUTES-ALPES	5 376 861 €	8 065 292 €	8 380 634 €	10 894 824 €	11 659 835 €	11 076 843 €	106,01%
GERS	6 818 252 €	9 620 165 €	9 695 510 €	12 604 163 €	13 864 579 €	14 557 808 €	113,51%
MAINE-ET-LOIRE	6 490 635 €	9 390 928 €	9 382 435 €	9 382 435 €	8 913 313 €	9 039 432 €	39,27%
NORD	10 539 315 €	10 539 315 €	10 012 349 €	10 012 349 €	11 013 584 €	11 564 263 €	9,72%
PUY-DE-DOME	10 282 994 €	15 158 649 €	15 195 475 €	16 282 712 €	15 468 576 €	14 695 147 €	42,91%
PYRENEES-ATLANTIQUE	6 854 139 €	9 275 934 €	9 295 553 €	11 956 967 €	11 359 119 €	10 791 163 €	57,44%

Les augmentations de l'enveloppe nationale n'ont pas profité à tous les territoires de la même manière. Pis, certains départements qui bénéficiaient d'une DETR par habitant éligible très élevée par rapport à la moyenne nationale ont bénéficié d'augmentation conséquence aggravant de fait l'écart entre départements.



L'évolution annuelle des enveloppes depuis 2018 ne s'explique pas par une évolution du caractère rural des départements concernés

- Les enveloppes évoluent dans un « tunnel » (5 % de variation annuelle au maximum, à la hausse ou à la baisse).
- **Pour 15 départements, l'enveloppe s'est contractée de 5 % en 2018, et de 5 % en 2019, sans que l'évolution de leur caractère rural puisse l'expliquer.**

Nom département	DETR 2014 - 2015	DETR 2015 - 2016	DETR 2016 - 2017	DETR 2017 - 2018	DETR 2018 - 2019
VAL-DE-MARNE	37,63%	-1,00%	0,00%	-5,00%	-5,00%
HAUT-RHIN	41,15%	-0,51%	17,18%	-5,00%	-5,00%
VIENNE	39,42%	-0,27%	30,00%	-5,00%	-5,00%
DOUBS	40,94%	0,80%	24,63%	-5,00%	-5,00%
CALVADOS	44,80%	-0,26%	7,06%	-5,00%	-5,00%
EURE	43,75%	0,81%	28,94%	-5,00%	-5,00%
COTES-D'ARMOR	32,88%	-2,66%	8,56%	-5,00%	-5,00%
PUY-DE-DOME	47,41%	0,24%	7,16%	-5,00%	-5,00%
HAUTES-PYRENEES	32,12%	1,42%	26,29%	-5,00%	-5,00%
PYRENEES-ATLANTIQUES	35,33%	0,21%	28,63%	-5,00%	-5,00%
HAUTE-GARONNE	45,35%	0,72%	11,39%	-5,00%	-5,00%
MANCHE	9,50%	-1,14%	23,09%	-5,00%	-5,00%
CHARENTE	32,04%	-0,55%	28,90%	-5,00%	-5,00%

Le gel des enveloppes en 2020

- Comme les effets de bord de l'élargissement de l'éligibilité des EPCI, **les dynamiques spontanées d'évolution annuelle des enveloppes ont été masquées par la hausse de 430 millions d'euros de l'enveloppe globale entre 2014 et 2018.**
- La **baisse très marquée des enveloppes depuis 2018** pour certains départements, sans explication évidente, ont conduit l'Assemblée nationale à prévoir un **gel des enveloppes en 2020.**
- **L'analyse montre que certains départements sont inscrits sur une trajectoire baissière durable qu'il convient de corriger.**
- **La mission confirme aujourd'hui que les montants d'enveloppes DETR, et leur évolution annuelle, apparaissent trop déconnectés de la ruralité des départements.**



La mission propose dans un premier temps de prendre en compte la population rurale pour calculer les enveloppes

- La mission recommande de modifier l'un des quatre critères de répartition des enveloppes.
- Il est proposé de remplacer la prise en compte de la population des EPCI éligibles par la **prise en compte de la population des seules communes rurales (grille de densité) des EPCI éligibles.**
- Malgré les simulations, les raisons profondes qui expliquent les évolutions annuelles spontanées d'enveloppes **ne sont pas entièrement comprises aujourd'hui.**
- **Les écarts de dotation par habitant ne seraient pas fortement résorbés, même avec cette modification.**
- **La rapporteure propose donc la poursuite des travaux de la mission.**



La mission a écarté un nouveau gel, mais propose une restriction temporaire des variations annuelles des enveloppes

- **Un nouveau gel a été écarté**, pour permettre à la prise en compte des habitants ruraux de produire ses effets dans la répartition 2021 ;
- **Un resserrement du tunnel à 3 %** devrait contenir les évolutions spontanées, qui doivent encore être pleinement expliquées.



{ 28 }

5. L'analyse de l'exécution des crédits

- La méthode suivie : des courriers adressés aux préfectures
- Ont été interrogés les départements suivants :
 - 1) *Aisne*
 - 2) *Allier*
 - 3) *Gers*
 - 4) *Hautes-Alpes*
 - 5) *Maine-et-Loire*
 - 6) *Nord*
 - 7) *Puy-de-Dôme*
 - 8) *Yvelines*

Le calendrier de la procédure

- Entre octobre et décembre de l'année N- 1 , la **commission d'élus se réunit** pour acter les taux de subvention et les catégories d'opérations prioritaires.
- Le préfet lance ensuite les **appels à projet**.
- En début d'année (janvier en 2020), la **circulaire nationale** sur les dotations d'investissement est envoyée aux préfetures et publiée en ligne.
- Un **projet de programmation** est établi par le service instructeur.
- La commission d'élus se réunit pour donner un **avis sur les projets de plus de 100 000 euros**.
- Le préfet prend une **première vague d'arrêtés attributifs de subvention** au milieu de l'année (environ 80 % des crédits).
- Des **arrêtés complémentaires** peuvent être pris en fin d'année (20 % de l'enveloppe).



La délégation des crédits par l'administration centrale est satisfaisante

- L'écart entre AE et CP au niveau national peut se manifester par des **indisponibilités de crédits** dans certains départements.
- **Un certain écart est néanmoins incompressible** car certains projets sont abandonnés (très peu, grâce à la qualité de l'instruction), ou leur coût est parfois surestimé par les communes.
- Globalement, les préfetures soulignent des **relations fluides** avec l'administration centrale, et **des délégations de crédits suffisantes et en temps utile**.
- **La mission recommande une première délégation de crédits dès janvier**, pour apurer les paiements en retard et soutenir la trésorerie des petites communes rurales.



Des pratiques variables selon les départements

La mission a constaté des **pratiques variables** selon les départements sur les différentes étapes de la procédure :

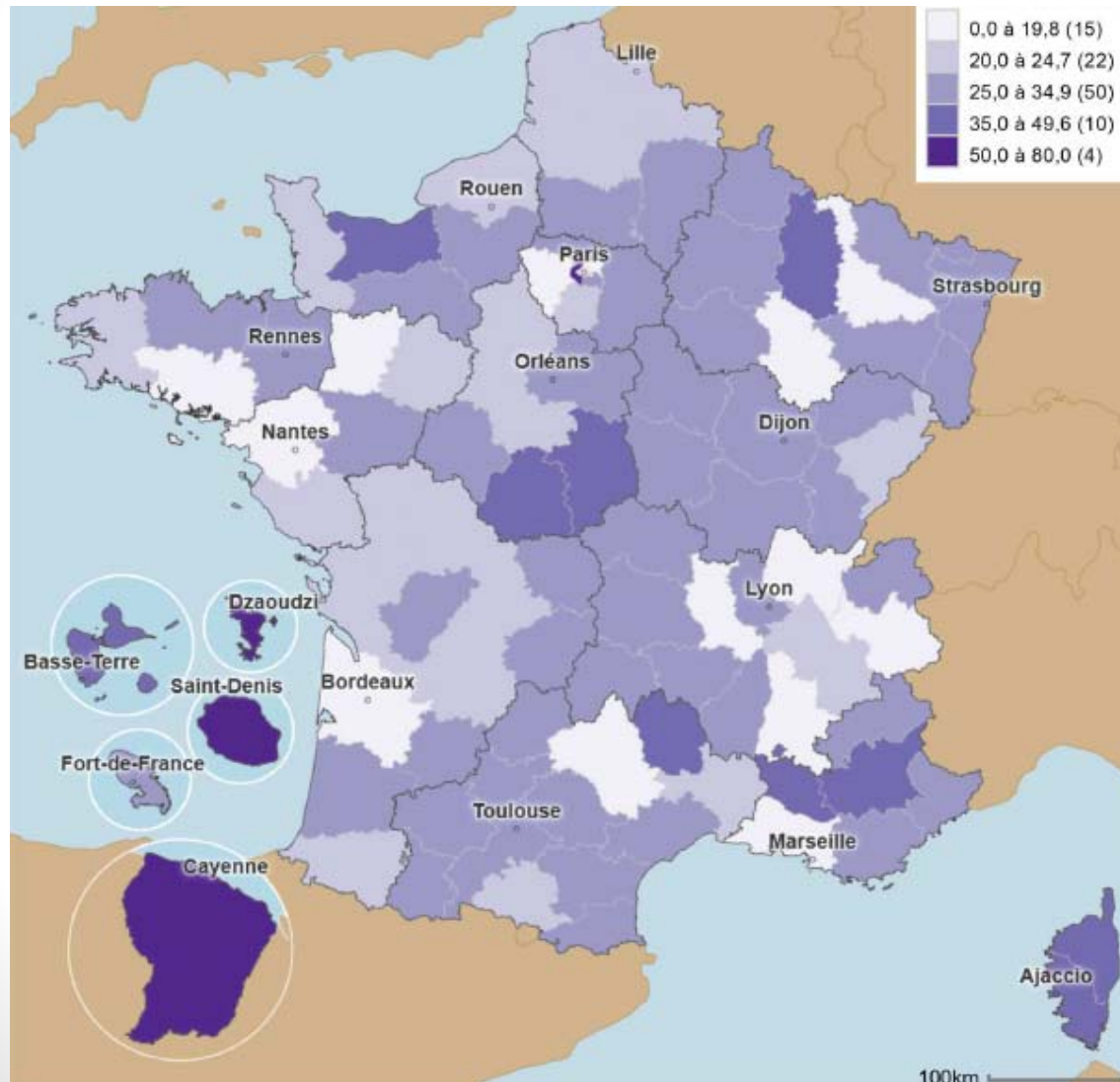
- Les planchers, plafonds et bonifications de **taux de subvention** retenus sont variables ;
- Les **priorités** proposées par le préfet et actées par la commission d'élus peuvent aussi varier ; la mission note que des priorités en lien avec la **transition énergétique** sont souvent retenues ;
- La procédure peut être **plus ou moins déconcentrée** (existence d'enveloppes par arrondissement dans certains départements) ;
- Le **rôle du préfet**, qui s'appuie sur ses services et dispose de l'initiative de la programmation, reste dans tous les cas **central**.



Un taux de subvention satisfaisant 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.**
- **Un taux de subvention très faible** pourrait indiquer un saupoudrage des crédits.
- **Un taux de subvention très élevé** entraînerait le risque de financer sur le budget de l'État des projets dont l'intérêt local et économique n'est pas évident.
- **L'objectif fixé par le projet annuel de performance** de la mission RCT prévoit 55 % de projets dont le taux de subvention est fixé entre 25 % et 35 %.
- Le taux de subvention national moyen s'établit à **25,64 % en 2019.**

Des différences de taux de subvention entre départements

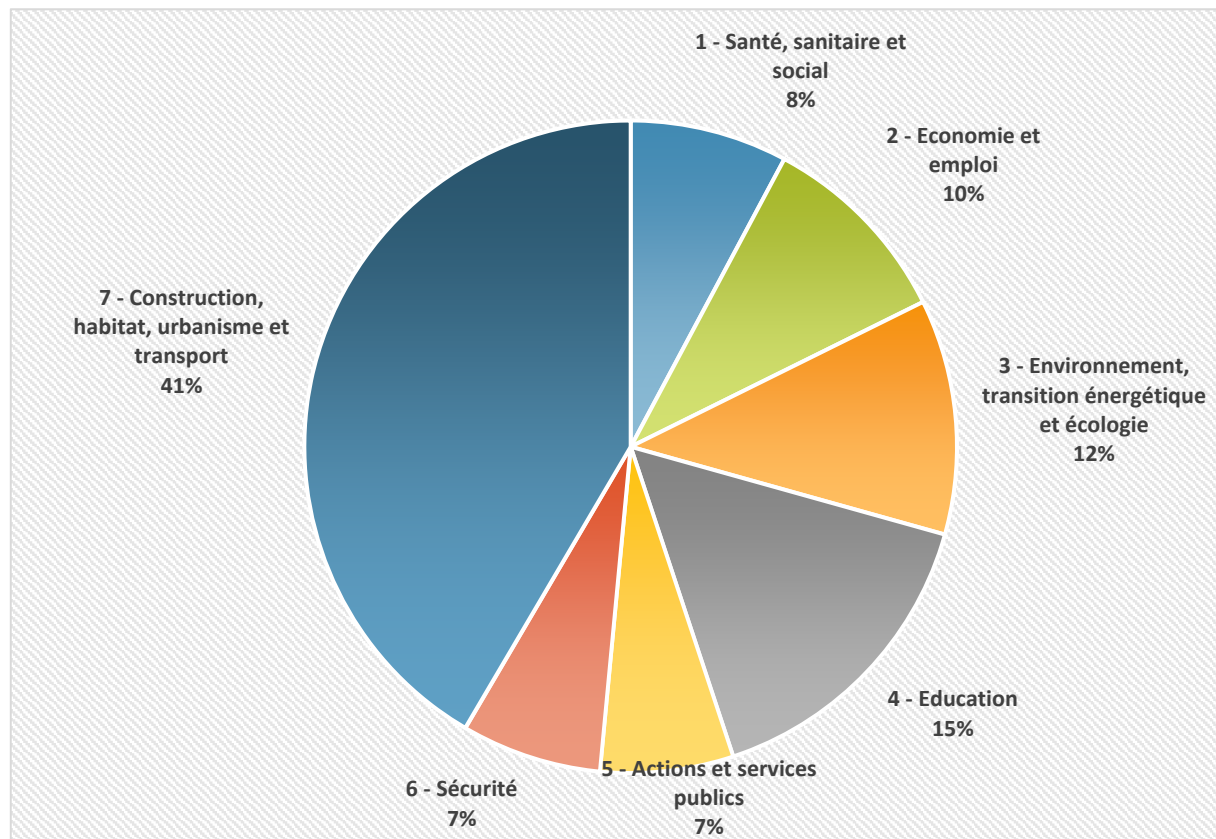


Taux départementaux moyens de subvention en 2019 :
Dans 50 départements sur 101, le taux de subvention est compris entre 25 et 35 %, ce qui correspond à la **fourchette optimale** pour éviter le saupoudrage.

Il y a néanmoins des **différences selon les départements.**

La répartition des crédits DETR entre catégories de projets

- Les projets subventionnés par la DETR peuvent se répartir en **7 catégories**, communes à toutes les dotations de soutien à l'investissement :



L'articulation entre la DETR et la DSIL

- Le bénéfice de la DETR par une commune porteuse de projet ne fait pas obstacle à un financement public complémentaire, notamment une **subvention au titre de la DSIL**.
- La mission relève des pratiques variables selon les préfetures et recommande le strict respect de la loi sur ce point, qui autorise le cumul.
- Globalement, les préfets apprécient la souplesse de la DETR et de la DSIL (malgré certains fléchages de crédits) et écartent tant la **fusion** de ces dotations que la **spécialisation** de la DSIL sur les territoires urbains.
- Pour rappel, la DSIL et la DETR contribuent au **financement des contrats de ruralité** (respectivement 30 % et 13 % de l'enveloppe).



La mission propose de généraliser les « bonnes pratiques » locales

- **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 ;
- Ne pas faire obstacle à la **scission** d’un projet en « *tranches fonctionnelles* » pour les projets au coût élevé ;
- Fournir une **information complète** à la commission d’élus en amont de ses réunions ;
- 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 ;
- Favoriser, par la DETR, le financement des projets inscrits dans les **contrats de ruralité (avec même règle pour les EPCI),**

Conclusion

Préconisations de la mission et de la rapporteure

Préconisations de la mission :

- Prendre en compte la population rurale des EPCI éligibles pour le calcul des enveloppes dès 2021
- Réserver la DETR des EPCI à leurs communes elles-mêmes éligibles dès 2021
- Resserrer au moins temporairement le « tunnel » d'évolution annuelle des enveloppes
- Généraliser les « bonnes pratiques » en exécution
- Poursuivre les travaux de la mission en 2021

Préconisations propres de la rapporteure :

- Restreindre un peu l'éligibilité des EPCI
- Élargir la mission à la DSIL
- Compte tenu de la fourchette beaucoup trop large de dotation/habitant, bloquer la hausse des enveloppes pour 2021, pour les départements qui ont une dotation/habitant éligible supérieure à 1,5 fois la moyenne nationale