



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Commission des lois

**Avis n° 146 (2019-2020) – Tome XII de Loïc Hervé (UC - Haute-Savoie)
déposé le 21 novembre 2019**

Réunie le **mardi 26 novembre 2019**, sous la présidence de **Catherine Di Folco**, **vice-présidente**, la commission des lois a examiné, sur le **rapport pour avis de Loïc Hervé**, les crédits de la **mission « Relations avec les collectivités territoriales »** inscrits au **projet de loi de finances pour 2020**, ainsi que les articles rattachés à cette mission.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales », pôle de stabilité au sein des finances locales

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit que **les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales augmentent légèrement par rapport à 2019**, de 576 millions d'euros, cette hausse n'étant pas due à la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » mais au dynamisme de la TVA affectée aux régions (qui connaît une augmentation de 128 millions d'euros) ainsi qu'à la progression de l'investissement des collectivités territoriales, qui conduit à une hausse mécanique du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) de 351 millions d'euros.

Les crédits de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* », qui ne représentent qu'un montant modeste du total des transferts financiers (3,3 %) de l'État vers les collectivités territoriales, s'élèvent à 3,81 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,45 milliards d'euros en crédits de paiement pour 2020. **Ils connaissent entre 2019 et 2020 une baisse de 2,1 % en autorisations d'engagement.**

Cette baisse est cependant due, pour l'essentiel, à des **mesures de périmètre** : à titre d'exemple, la diminution des crédits alloués à la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) correspond à un retour au niveau de 2018 de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements, que la DSID a remplacée, après une sur-dotation ponctuelle destinée à apurer des restes à charge.

Le rapporteur a souligné que **cette stabilité contrastait avec le contexte mouvant dans lequel s'inscrivent les finances locales**. Il a déploré la perte de lisibilité induite par cette instabilité chronique, notamment en matière de fiscalité locale.

*Dotations d'investissement et de compensation :
une stabilité en trompe-l'œil*

En premier lieu, la « **stabilisation** » des dotations d'investissement allouées par l'État aux collectivités territoriales, dont la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), **revient, en raison des prévisions d'inflation (de 1,1 % pour 2020), à une baisse nette.**

Évolution des dotations relevant des actions n^{os} 1 et 3 du programme 119
(en millions d'euros)

	LFI 2019		PLF 2020		Évolution			
	AE	CP	AE	CP	En valeur		En volume	
					AE	CP	AE	CP
DETR	1 046	807	1 046	901	0%	11,6%	-1,1%	10,4%
DSIL	570	503,5	570	527	0%	4,7%	-1,1%	3,5%
DPV	150	111	150	124	0%	11,7%	-1,1%	10,5%
Dotation titres sécurisés	39,8	39,8	46	46	15,6%	15,6%	14,3%	14,3%
Dotation « régisseurs municipaux »	0,5	0,5	0,5	0,5	0%	0%	-1,1%	-1,1%
Dotation communale d'insularité	4	4	4	4	0%	0%	-1,1%	-1,1%
Dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité (ancienne dotation Natura 2000)	5	5	10	10	100%	100%	97,8%	97,8%
Total action n° 1	1 815,3	1 470,8	1 826,5	1 612,5	0,6%	9,6%	-0,5%	8,4%
DSID	296	149	212	105	-28,4%	-29,5%	-29,2%	-30,3%
Total action n°3	296	149	212	105	-28,4%	-29,5%	-29,2%	-30,3%
Total actions n° 1 et 3	2 111	1 620	2 039	1 718	-3,4%	6,0%	-4,5%	4,9%

Source : documents budgétaires et commission des lois du Sénat

Ainsi, le soutien de l'État à l'investissement du bloc communal (action n° 1 du programme 119) et des régions et départements (action n°3 du programme 119) **diminue en volume de 4,5 %.**

En second lieu, **le gel des dotations générales de décentralisation (DGD) à son niveau de 2009, qui lui aura fait perdre 10,4 % de sa valeur, soulève des difficultés d'ordre constitutionnel.** Le Conseil constitutionnel a déjà souligné, dans le commentaire de sa décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, que le montant des dotations de compensation doit tenir compte de l'érosion monétaire, y compris par « **une règle d'indexation sur l'érosion monétaire** ». Dans ces conditions, l'argument du « *coût historique* », régulièrement avancé par le Gouvernement pour ne pas revaloriser les DGD, fait à nouveau la preuve de son insuffisance.

Néanmoins, **plutôt que de s'opposer à l'adoption des crédits de la mission, la commission a estimé préférable de revoir les modalités de répartition de ces crédits et des autres dotations de l'État aux collectivités territoriales,** en adoptant plusieurs amendements aux articles rattachés.

*La répartition des dotations d'investissement :
renforcer le contrôle des élus locaux et mieux prendre en compte les besoins
des communes rurales*

• Une meilleure information et association des élus locaux :

Le rapporteur a déploré **l'absence d'information des élus sur les modalités de répartition des dotations d'investissement**. C'est particulièrement le cas pour la DSID, pour laquelle les élus ne semblent pas bénéficier d'une information fiable. Les travaux de voirie seraient ainsi, selon les départements, inclus ou non dans les opérations éligibles à la part « projet » de la DSID. La commission des lois a en conséquence souhaité **mieux informer l'ensemble des élus des modalités d'attribution de la part « projet » de la dotation**, en prévoyant non seulement que les décisions de subventionnement soient prises par les préfets de région **après avis des présidents des conseils départementaux de la région** mais également qu'elles fassent l'objet d'une **publication en ligne** sur le site Internet de la préfecture de région.

Faisant le constat du **défaut d'association des élus aux décisions d'attribution de dotations**, la commission des lois a également renforcé le contrôle des élus sur la répartition de la DSIL. Il serait ainsi créé une **commission départementale des investissements locaux, compétente pour se prononcer sur la DETR mais également sur des décisions d'attribution de la DSIL « redescendues », à hauteur de 80 %, au niveau du préfet de département**.

• Mieux encadrer la majoration du taux de subvention décidée par le préfet :

La commission des lois s'est également attachée à **mettre un terme à certaines tendances centralisatrices** dans les modalités d'attribution de la DSIL. Déplorant la possibilité offerte aux préfets de majorer le taux de subvention des collectivités ayant respecté leur « *contrat de Cahors* », le rapporteur a souligné que cette faculté dissocie l'attribution de la subvention des besoins effectifs du territoire et inscrit celle-ci dans une **logique de récompense plus que d'investissement**. À enveloppe constante, ce « *bonus* » revient à organiser un transfert de ressources de certaines collectivités, considérées comme insuffisamment maîtresses de leur gestion financière, vers d'autres collectivités jugées plus « *vertueuses* » sur le plan financier.

La commission des lois a donc **encadré cette faculté** : le préfet de région ne pourrait en faire usage que lorsqu'il est constaté, en fin d'exécution, que l'ensemble des crédits n'ont pas été consommés. Préalablement à la décision de majoration du taux de subvention, il serait tenu de démontrer qu'aucun autre projet éligible ne verrait ces crédits mieux employés dans un avis motivé qu'il rendrait à la « *commission DETR* » du département sur lequel est située la collectivité en question.

• Mieux satisfaire les besoins des petites communes rurales :

Enfin, la commission des lois a souhaité assurer une **meilleure prise en compte des besoins des petites communes rurales** dans les décisions de subventionnement et favoriser le développement de projets d'investissement de taille modeste. Elle a donc **fléché 15 % de la DETR vers des projets d'un montant total inférieur à 50 000 euros**. L'objectif de cette disposition est d'envoyer un signal positif aux communes de petite taille, y compris rurales, qui ont parfois du mal à « *boucler* » leurs dépenses d'investissements et dont les projets, comme l'a relevé le rapporteur, « *passent sous les radars* » des subventions attribuées par les services de l'État.

La dotation d'intercommunalité : faciliter l'application du principe de subsidiarité dans les ensembles intercommunaux

Alors que la logique intégratrice sous-tendant la **dotation d'intercommunalité semble avoir atteint ses limites**, la commission des lois a adopté une disposition à même d'assurer la **neutralité financière d'éventuelles restitutions de compétences des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre vers leurs communes membres**. En cas de baisse du coefficient d'intégration fiscale d'un EPCI à fiscalité propre, la somme correspondant à la diminution de dotation d'intercommunalité qui en résulte viendrait désormais financer une dotation de territorialisation répartie entre les communes membres au prorata de leur population.

Afin de prévenir tout risque de « *désintégration* » excessive, cette garantie ne s'appliquerait cependant qu'aux **EPCI à fiscalité propre dont le coefficient d'intégration fiscale reste, à l'issue d'une restitution de compétences, supérieur ou égal à 0,4**. Ainsi, les élus locaux pourront ajuster la répartition des compétences au niveau local en fonction des nécessités du terrain, au lieu de se déterminer selon des considérations purement financières.

*

* *

Sur proposition de son rapporteur, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » et adopté quatre amendements aux articles 78 et 78 *nonies*, ainsi que cinq amendements portant articles additionnels après l'article 78 *nonies*, rattachés à la mission au sein du projet de loi de finances pour 2020.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a19-146-12/a19-146-12.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37