



Mission « Investissement des collectivités territoriales »

Audition

de P. Jarlier, maire de Saint-Flour, Président délégué de l'APVF
et E. Chenillat, Conseiller en finances locales à l'APVF

Par

les députés Mme C. Pirès Beaune et R. Rebeyrotte, rapporteurs spéciaux

Partie I) Dotations de soutien à l'investissement public local

Partie II) Soutien des opérateurs

Partie III) Difficulté d'accès aux crédits / Ingénierie

DOTATIONS DE SOUTIEN A L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL : DETR, DSIL, DPV

❖ L'investissement, un enjeu fort pour les petites villes :

• Du côté des dépenses :

La reprise de l'investissement se confirme pour le bloc communal en 2018. Après une hausse des dépenses d'investissement de 6,8 % l'an dernier, elles augmentent de +7 % cette année.

Cette hausse est particulièrement marquée dans les petites villes.

En 2017, le taux de croissance des dépenses d'investissement est plus élevé dans les petites villes :

- Communes entre 2 000 et 5 000 habitants : +8,5 %
- Communes entre 5 000 et 10 000 habitants : +10,6 %
- Communes entre 10 000 et 20 000 habitants : +12,4 %

- **Du côté des recettes :**

Après une baisse préoccupante de -9,1 % des recettes d'investissement en 2016 pour le secteur communal, elles progressent légèrement de +1,2 % en 2017 et de +3,3 % en 2018.

Cette hausse des recettes d'investissement est due à l'augmentation des **cessions immobilières** (+6,7 %) et, en 2018, à l'évolution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Si l'APVF constate que les crédits alloués par l'Etat au soutien de l'investissement augmentent en autorisation d'engagement dans le PLF 2019 (après une baisse de -8 % l'année dernière), **elle s'inquiète de leur réduction, continue et très sensible, en crédits de paiement.**

- ❖ **Les dotations de soutien à l'investissement diminuent sensiblement en crédits de paiement :**

L'investissement des petites villes dépend beaucoup des dotations de l'Etat :

- **DPV** : sur les 177 communes éligibles à la DPV en 2018, 45 % sont des petites villes, pour un montant global de 67,5 M€ (en AE).
- **DETR** : 1 377 petites villes sont éligibles à la DETR en 2018, soit 60,5 % d'entre-elles, pour un montant global de 97,85 M€ (en AE).
- **DSIL** : la gestion étant déconcentrée en préfecture de région, il est plus difficile d'avoir une vue d'ensemble sur les montants attribués aux petites villes.

- **Augmentation des crédits de la mission RCT en AE :**

Dans le PLF 2019, les crédits de la mission sont en hausse de 2 %, passant à 3 887 M€, en AE.

- **Deux enveloppes augmentent :**
 - La DGE des départements : +84 M€, pour atteindre 296 M€ ;
 - Les subventions pour les communes en difficulté : +50 M€, pour atteindre 54 M€.
- **Plusieurs enveloppes sont stabilisées :**
 - la DETR et la DPV atteignent respectivement 1,046 Mds€ et 150 M€ ;
 - la dotation pour les titres sécurisés s'élève, comme l'année dernière, à 40 M€ ;
 - la DGD est stabilisée également (la DGD des communes est de 130 M€) ;
- **Une enveloppe diminue** : les crédits de la DSIL baissent de 7 %. Ils atteignent 570 M€.

Le jaune budgétaire 2019 fait état d'une **diminution de -228 M€ des CP en 2019**, qui s'expliquerait exclusivement par l'extinction du fonds exceptionnel de soutien aux régions.

En réalité, **hors report des crédits non-consommés**, l'ensemble des dotations de soutien à l'investissement est en baisse par rapport à 2018. **L'APVF est très préoccupée.**

- **Réduction sensible des crédits de paiement (engagements nouveaux) en 2019 :**

La chute est particulièrement brutale :

1) Pour la DSIL :

- entre les CP 2018 et les CP 2019 : -58,5 M€
- entre les prévisions de CP 2019 (PAP 2018) et les CP 2019 (PAP 2019) : -170 M€

2) Pour la DPV :

- entre les prévisions de CP 2019 (PAP 2018) et les CP 2019 (PAP 2019) : - 20,1 M€

3) Pour la DETR :

- entre les prévisions de CP 2019 (PAP 2018) et les CP 2019 (PAP 2019) : - 186,6 M€

4) Au global :

- entre les CP 2018 et les CP 2019 : - 149,2 M€
- entre les prévisions de CP 2019 (PAP 2018) et les CP 2019 (PAP 2019) : - **376,8 M€**

AE/CP nouveaux issus des PAP 2018/2019, Prog. 119.

| 2018, M€ (nvelles) | AE | CP | CP 2019 (prévis) |
|---------------------------|--------------|--------------|-------------------------|
| DETR | 996 | 136 | 316,6 |
| DPV | 150 | 20,9 | 41 |
| DSIL | 665 | 109 | 220,5 |
| Total | 2061 | 350,6 | 578,2 |
| 2019, M€ (nvelles) | AE | CP | |
| DETR | 1046 | | 130 |
| DPV | 150 | | 20,9 |
| DSIL | 570 | | 50,45 |
| Total | 1 766 | | 201,4 |

❖ Focus sur les contrats de ruralité :

Les contrats de ruralité, initiés en 2016, visent à accompagner les projets des territoires ruraux autour de cinq axes : accès aux services et aux soins, revitalisation des centres-bourgs, attractivité du territoire, mobilités, transition écologique et cohésion sociale.

Alors qu'ils constituent un outil très précieux pour les petites villes bourgs-centres, la plupart des élus locaux déplore le **manque d'ingénierie** et un **désengagement financier de l'Etat**.

- **Financement des contrats de ruralité signés en 2017 (programme 112) :**

Fin 2017, **463 contrats de ruralité** ont été signés pour une durée de 6 ans, pour un montant global engagé sur les crédits du programme 112 de **215,7 M€ en AE**.

L'APVF constate que sur les 215,7 M€ engagés en faveur des contrats de ruralité en 2017, **seulement 48,1 M€ seront a priori consommés, en 2019.**

- 1) PLF 2017 : **30,45 M€ en CP** sont fléchés sur les contrats de ruralité (couverture 14 %).
- 2) PLF 2018 : **11,04 M€ en CP**, consacrés au paiement des actions engagées en 2017.
- 3) PLF 2019 : **6,7 M€ en CP**, consacrés au paiement des actions engagées en 2017.

- **Financement des contrats de ruralité signés en 2018 (programme 119) :**

Les contrats signés depuis le 1^{er} janvier 2018 font l'objet d'un financement *via* la DSIL et la DETR sur instruction des ministres de l'Intérieur et de la Cohésion des territoires. Ces concours sont regroupés au sein du programme 119.

Au cours du premier semestre 2018, **une cinquantaine de nouveaux contrats** ont été signés ou sont en voie de l'être.

1) PLF 2018 : 33 117 248 € en CP (engagements nouveaux)

2) PLF 2019 : 26 716 360 € en CP (engagements nouveaux)

L'APVF ne peut que constater un essoufflement du soutien de l'Etat en faveur de ces contrats de ruralité.

SOUTIEN DES AGENCES NATIONALES : ANRU, ANAH, AGENCE DE L'EAU et CNDS

- ❖ **Politique de la ville (financements ANRU) :**

- **La politique de la ville est un enjeu fort pour certaines petites villes :**

Au total, 435 contrats de ville couvrent l'ensemble des 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville. **Près de 260 petites villes sont concernées.**

Au soutien de la politique de la ville, plusieurs financements possibles :

- DPV : sur les 177 communes éligibles, 45 % sont des petites villes
- subventions de l'ANRU *via* le nouveau programme national de rénovation urbaine de l'ANRU (NPNRU).

- **Moyens financiers à l'appui de la politique du logement en baisse :**

- **1) Budget du programme 147 « Politique de la ville » en hausse :**

En 2018, les crédits du programme 147 « Politique de la ville » avaient subi une **baisse sensible de 16,3 %**, par rapport à la loi de finances initiales pour 2017.

En 2019, les crédits affectés au programme 147 augmentent de 82,66 M€ : le budget passe de 430,41 à 513,07 M€.

- **2) NPNRU : un désengagement financier de l'Etat**

Un décret d'avance du 20 juillet 2018 avait annulé 100 M€ en AE titre des NPNRU.

Le PLF 2019 prévoit d'augmenter les moyens affectés au NPNRU : fixés initialement à 5 Mds€, ils s'élèveront à 10 Mds€. **Mais l'Etat ne prend en charge qu'1 Md€.**

Les 4 Mds€ supplémentaires sont financés pour 2 Mds€ par Action Logement et pour 2 Mds€ sur le budget de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

• **Financement ANRU : une répartition inégale sur le territoire des subventions :**

En région Alsace, dans le Bas-Rhin (67), seules 2 villes bénéficient d'un financement de l'ANAH : Strasbourg à hauteur de 108 M€ et Lingolsheim à hauteur de 11 M€.

En région Centre, 3 petites villes sur 12 bénéficiaires perçoivent 23 M€, sur un total de subventions allouées de 389 M€.

En région Bretagne, 2 petites villes sur 9 bénéficiaires perçoivent 13 M€, sur un total de 185 M€.

La région Champagne-Ardenne soutient plus particulièrement les petites villes : 8 petites villes perçoivent des subventions de l'ANRU pour un montant de 169 M€ (le montant total des subventions atteignant 387 M€).

❖ **Politique du logement (financement ANAH) :**

• **Politique du logement : un enjeu pour les petites fragilisées par la métropolisation et la dévitalisation de leurs centres-villes :**

La politique du logement est un enjeu majeur dans les petites villes périurbaines et bourg-centre. Elle a beaucoup souffert dans le cadre du PLF 2018 et du projet de loi Elan.

Bien qu'ils soient prorogés d'un ou deux ans dans les zones détendues, le recentrage du dispositif Pinel et du PTZ dans les zones tendues et sur le neuf pénaliseront, à terme, les petites villes particulièrement touchées par la vacance, la paupérisation et la dégradation des centres-villes et des centres-anciens.

De même, le regroupement des petits bailleurs sociaux dans le cadre de projet de loi Elan va éloigner les bailleurs des préoccupations des territoires.

La désindexation des APL dans le PLF 2019 va également accroître ces problématiques. La revalorisation devrait être de 0,3% par an sur la période, donc très en-deçà de l'inflation probable (le taux d'inflation a atteint 2,6% en glissement annuel en juillet, soit le taux le plus élevé depuis six ans).

• **Moyens financiers à l'appui de la politique du logement en baisse :**

- **1) Budget du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » en baisse :**

En 2019, les crédits du programme 135 subissent une baisse de -26,5 M€ en CP : ils passent de 311,56 à 285,07 M€.

L'APVF souligne néanmoins une hausse de 20,9 M€ des crédits en faveur de la **lutte contre l'habitat indigne**.

- **2) Affaiblissement du soutien financier de l'Etat aux opérateurs :**

En 2019, le montant des crédits alloués par l'Etat à l'ANAH est stabilisé à 110 000 € en CP.

Mais, pour l'APVF, **cette stabilisation n'est qu'apparente** puisque, depuis 2017, l'enveloppe ANAH intègre les crédits qui étaient anciennement dédiés au Fonds d'Aide à la Rénovation Thermique des logements privés (FART) et qui étaient loin d'être consommés lors de la fusion : sur les 552 224 € que le gouvernement avait engagé au bénéfice du FART, seulement 145 900 € ont été effectivement consommés en 2017. Autrement dit, **les bénéficiaires des crédits du FART subissent une perte nette de 406 324 €,** qui n'est pas compensée par la stabilisation de l'enveloppe ANAH.

Par ailleurs, L'APVF regrette la **baisse de 111,6 M€** des ressources attribuées au **Fonds national d'aide à la pierre (FNAP)**.

Au total, on ne peut que déplorer l'affaiblissement du soutien financier de l'Etat à laquelle il faut ajouter le **renforcement des contraintes budgétaires internes à l'ANAH** : les contrats d'objectifs et de performance de l'ANAH prévoient une **nouvelle réduction des effectifs de l'Agence** (passant de 114 à 111 ETPT entre 2017 et 2019).

❖ **Politique du sport (financement CNDS) :**

• **Le sport : un levier important pour le lien social dans les petites villes :**

Le sport et la culture sont les deux principaux leviers pour renforcer le lien social dans les petites villes.

Les vagues de baisse des contrats aidés – 120 000 en 2018 et 70 000 en 2019 – fragilisent lourdement les petites villes, et notamment leur tissu associatif dans les domaines du sport et de la culture.

• **Le budget du sport fortement impacté par le PLF 2019 :**

Après une première forte baisse l'an dernier, **le budget consacré au « sport » baisse, en 2019, de 29 M€, soit -6 %**. Au total, sur deux années, la perte se chiffre à environ 67 M€.

Parmi l'action la plus touchée, celle qui profite précisément aux petites villes : les crédits affectés à la « Promotion du sport pour le plus grand nombre » (avec notamment les actions en faveur des **publics socialement défavorisés** : QPV/NPNRU) sont en chute libre : **- 40,22 M€**.

Le CNDS a été dissout au profit au profit d'une nouvelle structure partenariale nationale de financement du sport. L'« Agence nationale du sport chargée de la haute

performance sportive et du développement de l'accès à la pratique sportive » a clairement pour priorité le **développement du sport de haut niveau : 210,13 M€ sont fléchés sur cet objectif.**

Pour l'APVF, le CNDS avait une **vraie vocation territoriale, tournée vers les collectivités territoriales et le monde associatif**, précisément en matière de développement du sport et de politique sportive de proximité.

Elle craint – **et le budget 2019 l'illustre bien** – que les actions menées en faveur du sport soient fléchées sur le sport de haut niveau au détriment des petites villes, déjà fragilisées par la baisse des contrats aidés.

- **Réforme du financement du futur ex-CNDS :**

Le gouvernement a fait adopter un amendement qui **relève de 15 millions d'euros seulement la taxe affectée au financement du CNDS**, la taxe Buffet, – la faisant passer de 25 à 40 M€ (rattrapage partiel puisque, l'an passé, le produit de cette taxe avait diminué de 25 M€).

NB : le gouvernement a rejeté l'amdt proposant le déplafonnement des 3 taxes afférentes au budget du sport (qui aurait pu rapporter 180 M€ supplémentaire).

L'APVF demande la définition précise des missions de la future Agence nationale du sport chargée de la haute performance sportive et du développement de l'accès à la pratique sportive.

L'APVF demande la sanctuarisation des crédits affectés à la promotion du sport pour le plus grand nombre.

- ❖ **Politique de l'eau (financements Agences de l'eau) :**

Pour 2019, le gouvernement prévoit de mettre en place un système qui avait été, à l'origine, prévu pour cette année : le « plafond mordant ».

Autrement dit, tout ce que les agences de l'eau percevront comme recettes au-delà de 2,105 Mds€ sera directement **redirigé vers le budget de l'État.**

En outre, un prélèvement toujours plus important est prévu sur leurs recettes pour financer non seulement l'Agence française de la biodiversité **mais également l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.**

DIFFICULTE D'ACCES AUX CREDITS / ET BESOIN DE SOUTIEN A L'INGENIERIE

- ❖ **La difficulté des petites villes à accéder aux crédits (ex. DSIL) :**

Pour l'APVF, **la sous-consommation annuelle des crédits n'est pas due à une surbudgétisation en loi de finances initiale.**

Deux raisons principales touchent directement les petites villes :

- **La difficulté pour les petites villes de trouver les financements complémentaires nécessaires à l'obtention des crédits de l'Etat :**

L'Etat peut financer un projet dans la limite de 80 % de son montant total, le plus souvent dans les faits, c'est moins. L'octroi des subventions de l'Etat est subordonné d'abord, à la capacité pour la collectivité à financer le pourcentage restant et ensuite, au commencement des travaux.

D'une part, les collectivités ont de plus en plus de difficulté à obtenir ces financements (suppression de la réserve parlementaire qui rapportait chaque année 147 M€, manque d'ingénierie dans la préparation des dossiers ...).

D'autre part, même lorsqu'elles obtiennent l'accord de principe, elles ne toucheront pas les subventions de l'Etat avant le commencement des travaux. A ces règles générales s'ajoutent les règles particulières des départements qui retardent également la procédure et l'obtention effective des crédits.

La rigidité de ces règles et la prudence des élus face à leurs propres contraintes financières, expliquent, en grande partie, la sous-consommation des crédits de soutien à l'investissement.

Par conséquent, elle ne doit pas être un prétexte à l'affaiblissement du soutien « effectif » de l'Etat aux projets d'investissement retardés et à leur redémarrage rapide.

- **Les territoires les plus éloignés de la préfecture de région sont pénalisés : les crédits sont fléchés, en majorité, sur la ville principale et sa métropole :**

Pour les petites villes urbaines dont les centres-villes sont dégradés, voire sinistrés, les crédits de la DSIL et ceux de la DPV constitue un enjeu majeur.

Or, au-delà des difficultés d'accès aux crédits, il semble que les préfectures privilégient parfois les projets des grandes villes au détriment des petites.

Illustrations :

Dans le département d'Indre-et-Loire, sur un montant total de DSIL autorisé de 5,8 M€ (en AE, au 30/09/18), 2,8 M€ sont attribués à Tours et Tours Métropole Val-de-Loire soit près de 50 % du montant total. Les 3 M€ restants sont partagés entre 11 communes (dont 7 sont des petites villes) et 4 communautés de communes.

Dans le département du Haut-Rhin, sur un montant total de DSIL autorisé (en AE, au 30/09/18) dédié aux « grandes priorités nationales » de 2,4 M€, 734 M sont attribués à Colmar et Mulhouse. Ces deux grandes villes se voient attribuer 1/3 des crédits. Les 2/3 seront partagés entre 14 petites villes et communes rurales.