



Dotation de soutien à l'investissement public local

Les propositions de l'APVF pour moderniser le dispositif d'attribution des subventions d'investissement

Introduction

La crise sanitaire et économique que nous traversons actuellement, les enjeux de la relance, imposent plus que jamais de repenser les modalités d'attribution des subventions d'investissement aux collectivités territoriales. Les dispositifs doivent être plus transparents et associer plus étroitement les élus locaux, et particulièrement les élus des petites villes.

A l'heure où se dessine la relance et, face au recentrage de la dotation d'équipement aux territoires ruraux (DETR) sur les communes rurales, l'APVF est soucieuse de la faculté pour les petites villes de capter rapidement les crédits d'investissement nécessaires au soutien des dynamiques économiques sur leur territoire. Forces structurantes, elles ne doivent pas être oubliées des dispositifs nationaux.

1. Un recul inquiétant de l'investissement dans les petites villes

Entre 2014 et 2016, les dépenses d'investissement ont enregistré un recul inédit, à hauteur de 22 %. Outre l'effet lié au cycle électoral, ce recul a très nettement été accentué par les baisses unilatérales des dotations de l'État aux collectivités territoriales *via* la contribution au redressement des finances publiques (CRFP), ainsi que par les importantes modifications de la carte intercommunale en 2017 et la suppression de la clause de compétence générale des régions et des départements ayant entraîné une baisse sensible des financements croisés. D'autres facteurs ont compté, et notamment la baisse des crédits de certains fonds spécifiques (FISAC, CNDS), la suppression de la réserve parlementaire et les questionnements liés à la réforme de la taxe d'habitation engagée en 2018.

Dans un tel climat d'incertitude et en l'absence de visibilité sur le montant et l'avenir des financements, les élus locaux, y compris ceux des petites villes, ont adopté un comportement de prudence. Dans les petites villes, les dépenses d'investissement ont baissé, sur la période 2013-2016, de 15,5 % par an. Si on a constaté en 2017 une légère reprise (+ 6,5 %), le niveau de 2013 était encore loin d'être retrouvé. On note un certain rebond de l'investissement dans les petites villes en 2019 (les dépenses d'investissement atteignent 9,6 milliards d'euros, contre 7,3 milliards d'euros en 2013), mais le cycle qui s'engage avec le nouveau mandat municipal risque d'être largement impacté par la crise sanitaire, que nous subissons, et continuons à subir, depuis mars 2020.

2. La difficulté des petites villes à capter les crédits d'investissement

La contraction de l'investissement public n'est pas simplement due à des facteurs institutionnels et conjoncturels, mais également à des éléments structurels. Le régime des dotations nationales de soutien à l'investissement public local (DETR et surtout DSIL) ne permet pas, en l'état du droit positif, aux collectivités locales – et particulièrement aux plus

petites d'entre-elles – de capter pleinement et rapidement les crédits ouverts en lois de finances. Autre problème de taille, le fléchage de plus en plus contraignant des crédits sur les priorités nationales et projets d'envergure, laissant peu de place aux projets structurants définis par les élus locaux eux-mêmes et ne facilitant pas l'accès aux crédits des petites villes en manque d'ingénierie.

En principe, 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. Entre 2013 et 2017, les subventions versées par les départements et les régions au bloc communal ont enregistré une baisse de 11,2 % et même de 21,5 % pour les seules subventions d'investissement. Et, 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 contribuent également à retarder la procédure et l'obtention des crédits. Pour l'APVF d'ailleurs, la rigidité de ces règles explique en grande partie la sous-consommation des crédits de soutien à l'investissement constatée d'une année sur l'autre en loi de finances. Les écarts sensibles entre les montants de DSIL et de DETR en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été récemment dénoncés par la Cour des comptes dans son rapport sur le budget de l'État en 2019. Cette sous-consommation 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. Il est encore plus fondamental, au moment où s'engage la relance économique, que les bénéficiaires puissent capter rapidement les subventions d'investissement. En ce sens, la loi de finances rectificative n° 3 du 30 juillet 2020, et pour soutenir un effort d'investissement rapide, a mise en place une enveloppe de DSIL exceptionnelle à hauteur de 1 milliard d'euros, sans aucune limitation de montant.

Pour les petites villes urbaines dont les centres-villes sont dégradés, voire sinistrés, les crédits de la DSIL et ceux de la DPV constituent un enjeu majeur. Or, au-delà des difficultés d'accès aux crédits, il semble que certaines préfectures privilégient parfois les projets des grandes villes au détriment des petites. Dans le département d'Indre-et-Loire, sur un montant total de subventions de DSIL autorisé de 5,8 millions d'euros (en AE, au 30/09/18), 2,8 millions d'euros sont attribués à Tours et Tours Métropole Val-de-Loire soit près de 50 % du montant total. Les 3 millions d'euros restants sont partagés entre 11 communes (dont 7 petites villes) et 4 communautés de communes. De même, dans le département du Haut-Rhin, sur un montant total de subvention DSIL autorisé (en AE, au 30/09/18) dédié aux « grandes priorités nationales » de 2,4 millions d'euros, 734 mille euros sont attribués à Colmar et Mulhouse. Ces deux grandes villes se voient attribuer un tiers des crédits. Les deux autres tiers sont partagés entre 14 petites villes et communes rurales.

Les propositions de l'APVF ont vocation à moderniser et à simplifier le dispositif afin d'accroître la transparence dans l'attribution des crédits. Elle suggère d'associer plus en amont les élus locaux et de favoriser l'échelon départemental dans la répartition des enveloppes.

Propositions de l'APVF :

Proposition n° 1 : favoriser l'association et l'information des élus locaux en matière d'attribution de subventions, qu'il s'agisse de la DETR, de la DSIL et de la DPV

Il s'agit d'instaurer une instance de suivi au niveau régional, d'une part, pour favoriser d'éventuelles synergies entre les différentes dotations et mieux coordonner l'effort de soutien à l'investissement des collectivités territoriales de l'État et, d'autre part, de mieux associer les élus locaux aux décisions d'attribution de subventions.

Proposition n°2 : donner au préfet de département le rôle d'attribuer les subventions au titre de la DSIL, comme il le fait pour les crédits de la DETR, en lieu et place du préfet de région

Sans créer nécessairement une nouvelle commission, on pourrait s'appuyer sur la commission DETR telle qu'elle existe aujourd'hui, avec ses prérogatives. On lui permettrait de rendre des avis pour 80 % du montant de la DSIL, les 20 % restants étant laissés à la main du préfet de région pour des projets dits « structurants ». Ainsi, dans une logique de subsidiarité, l'attribution des subventions serait menée à l'échelle départementale, et contribuerait à renforcer le couple maire-préfet.

Rien ne s'oppose en droit, ni en fait. D'une part, la DSIL peut être attribuée suivant des critères assez proches et, d'autre part, la DETR et la DSIL suivent des logiques complémentaires. Elles peuvent d'ailleurs se cumuler. Dans certains départements et certaines régions, les pratiques se sont émancipées des grands objectifs fixés par le Parlement et le Gouvernement.

Proposition n° 3 : sécuriser les petites communes porteuses de projets qui ne disposent pas de l'ingénierie suffisante.

L'APVF est favorable à la proposition de loi adoptée par le Sénat le 22 octobre 2020 visant à réformer la procédure d'octroi de la dotation d'équipement des territoires ruraux, qui garantirait l'interdiction d'opposer aux collectivités territoriales des critères d'éligibilité à la DETR supplémentaires par rapport à ceux prévus par loi. Cette interdiction pourrait être étendue à la DSIL.

Proposition n° 4 : moduler les montants de DSIL en fonction de la fragilité des territoires pour renforcer sa dimension péréquatrice

Pour les modalités de répartition des enveloppes, l'APVF propose d'aligner les règles applicables à la DSIL sur celles de la DETR afin de permettre une modulation des montants affectés aux territoires en fonction de leur fragilité, au-delà des seuls critères de population. Il s'agirait donc de tenir compte de nouveaux critères de ressources et de charges, à savoir le potentiel fiscal par habitant et la densité de population. Cette dimension péréquatrice pourrait être ciblée sur la part distribuée aux préfets de département.

Proposition n° 5 : flécher une partie des crédits de la DSIL sur le programme « Petites villes de demain »

Les contrats territoriaux de relance et de transition écologique (CRTE) qui ont vocation à absorber l'ensemble des démarches contractuelles existantes, et notamment le programme Petites villes de demain, seront cofinancés par l'Etat (1 milliard de DSIL supplémentaire, dotations de soutien à l'investissement de droit commun et enveloppes du plan de relance dédiées en lois de finances), les collectivités signataires, voire des partenaires publics ou privés.

Face aux difficultés d'accès aux crédits d'investissement des petites villes, et pour éviter une dilution des enveloppes, l'APVF demande qu'une partie des crédits, exceptionnels et de droit commun, de la DSIL soit spécifiquement fléchée sur le programme « petites villes de demain ». Cette somme devra être inscrite chaque année en loi de finances.