



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019
MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Commission des lois

Avis n° 153 (2018-2019) – Tome XII de Loïc Hervé (UC - Haute-Savoie)
déposé le 22 novembre 2018

Réunie le **mercredi 21 novembre 2018**, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné, sur le **rapport pour avis de M. Loïc Hervé**, les crédits de la **mission « Relations avec les collectivités territoriales »** inscrits au **projet de loi de finances pour 2019**, ainsi que les articles rattachés à cette mission.

*Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »
 au sein de l'ensemble des concours financiers de l'État*

Selon le projet de loi de finances pour 2019, **l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales** connaîtrait l'an prochain une légère augmentation de 0,8 % en valeur, due notamment à la reprise de l'investissement local et à la hausse consécutive du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), mais une **baisse de 0,7 % en volume**, compte tenu des prévisions d'inflation.

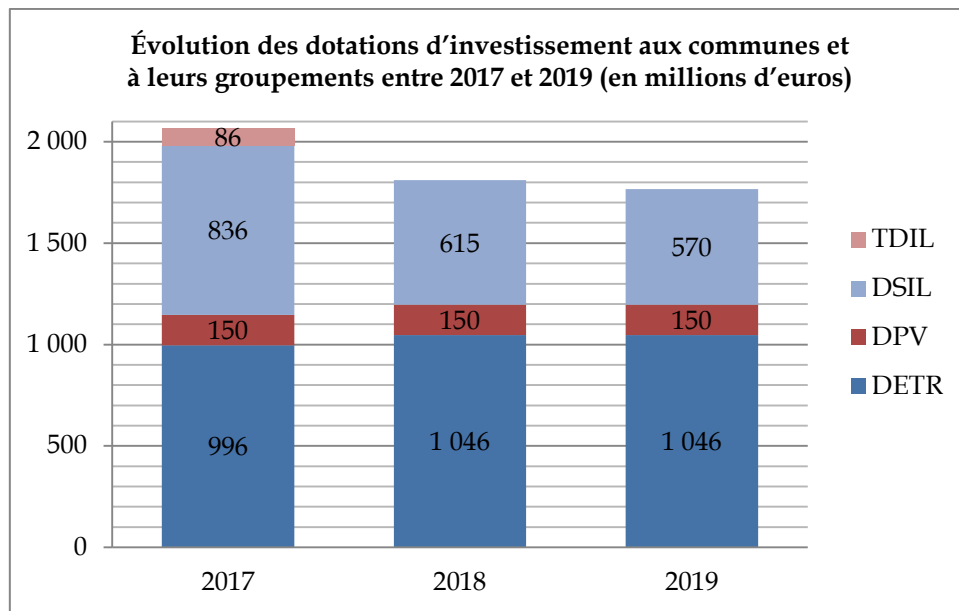
Les collectivités territoriales subiraient par ailleurs les conséquences d'**autres diminutions de crédits**, qu'il s'agisse du financement des contrats aidés, des recettes des agences de l'eau ou de la répercussion sur les organismes d'habitations à loyer modéré de la baisse de l'aide personnalisée au logement.

Quant aux **crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**, ils ne représentent qu'environ **8 % des concours financiers de l'État aux collectivités**. Leur légère hausse de 97 millions d'euros en 2019 s'explique principalement par des effets de périmètre et par l'augmentation des moyens de la direction générale des collectivités locales.

Aux yeux du rapporteur, ces crédits appellent trois observations principales.

En premier lieu, **le gel de la dotation générale de décentralisation (DGD) depuis 2009, qui lui aura fait perdre 11 % de sa valeur réelle en onze ans, soulève des difficultés d'ordre constitutionnel**, puisque cette dotation a notamment pour objet de compenser des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales, dont certains sont postérieurs à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Dans le commentaire de la décision n° 2004-509 DC du Conseil constitutionnel du 13 janvier 2005, en effet, il est écrit que le respect de la règle suivant laquelle les collectivités bénéficiaires de tels transferts doivent se voir attribuer des ressources équivalentes à celles qui étaient auparavant consacrées à l'exercice des compétences transférées doit s'apprécier « en euros constants », ce qui implique « **une règle d'indexation sur l'érosion monétaire** » des compensations financières.

En deuxième lieu, **les dotations d'investissement au bloc communal diminueraient en 2019 de 45 millions d'euros et auraient ainsi subi une baisse de 302 millions d'euros en deux ans.**



Source : documents budgétaires et commission des lois du Sénat

En troisième lieu, l'inclusion du **fonds d'aide à la collectivité de Saint-Martin**, doté de 50 millions d'euros, dans l'enveloppe des concours financiers aux collectivités territoriales a paru contestable au rapporteur, puisque ce soutien indispensable à un territoire sinistré devrait relever de la solidarité nationale et, partant, du budget de l'État.

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.

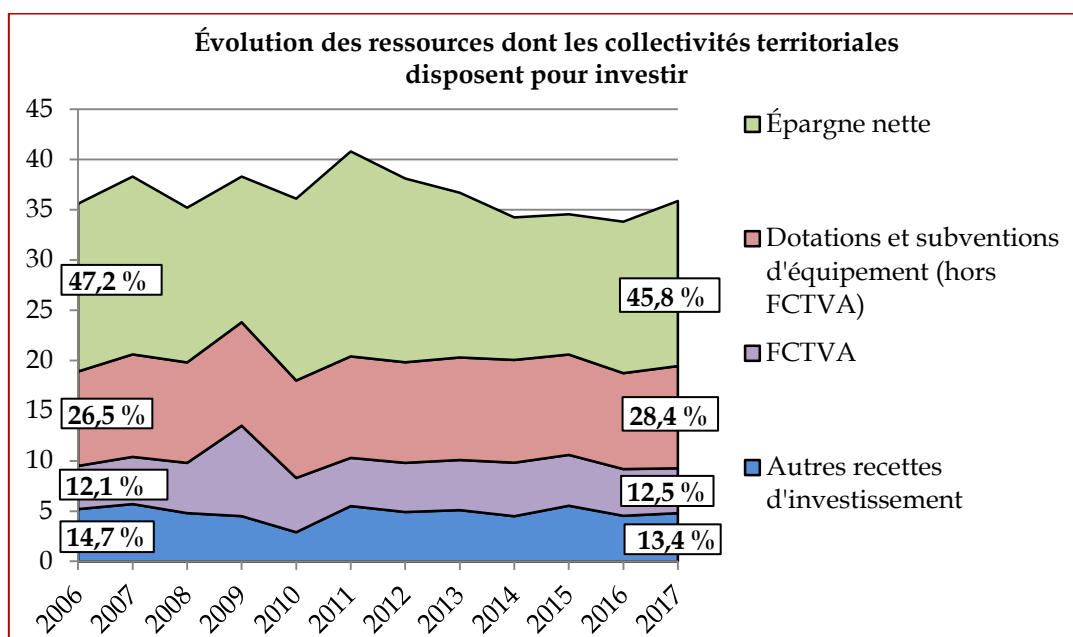
La répartition des dotations d'investissement : renforcer le contrôle des élus locaux

Comme l'a souligné le rapporteur, les vingt dernières années ont été marquées par une **lente recentralisation des pouvoirs dans la répartition des dotations d'investissement** destinées aux collectivités territoriales.

Lors de la première vague de décentralisation, il était apparu nécessaire de donner prise aux élus locaux sur les moyens dont ils disposaient pour investir. Le gouvernement de Raymond Barre, puis celui de Pierre Mauroy proposèrent donc de remplacer la plupart des subventions ministérielles par une dotation globalisée et libre d'emploi, la **dotations globale d'équipement (DGE)**. Le fonctionnement de la DGE était fondé sur un principe simple : la loi fixait la liste des investissements locaux éligibles au soutien de l'État, et un concours financier leur était attribué de plein droit, sur la base d'un taux de concours obtenu en divisant l'enveloppe de la DGE par le montant total des investissements éligibles.

Les dysfonctionnements de la DGE des communes aboutirent à sa disparition progressive, jusqu'à son **remplacement par la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) en 2011**, ce qui marquait le retour à un régime de subventions. Toutefois, on créa alors une **commission d'élus** chargée de contrôler la répartition des enveloppes départementales par le préfet – ce que l'on omit de faire au moment de la création de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Quant à la DGE des départements, le Gouvernement propose aujourd'hui de la remplacer par une dotation distribuée sous forme de subventions.

La reprise en main de l'État dans la répartition des dotations d'investissement est d'autant plus préoccupante que **ces dotations, avec les autres subventions reçues de l'État, occupent une part croissante dans les ressources dont disposent les collectivités territoriales pour investir**, au détriment de l'autofinancement.



Source : commission des lois du Sénat (données : Observatoire des finances locales)

Pour donner un coup d'arrêt à ce mouvement de recentralisation, la commission des lois a choisi de **renforcer les pouvoirs de la « commission DETR » tout en étendant sa compétence au contrôle de la répartition d'une quote-part départementale de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)**, qui représenterait 80 % du montant total de la dotation. Cette instance, composée d'élus locaux et de parlementaires, prendrait le nom de « commission départementale des investissements locaux ».

Par ailleurs, **la commission a refusé la transformation de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements en un système de subventions.**

*La répartition des dotations d'investissement :
mieux tenir compte des besoins des communes rurales*

La commission des lois a également constaté que **la dotation d'équipement des territoires ruraux ne répond qu'imparfaitement aux besoins des communes rurales, puisque les opérations les plus coûteuses** – que seuls les communes et groupements de communes les plus peuplés ont les moyens d'entreprendre – **en absorbent la plus grande partie.**

Selon les données recueillies par le rapporteur auprès des préfets de département, les projets dont le coût est inférieur à 50 000 euros ne se voient attribuer que 10 % en moyenne de l'enveloppe départementale de la DETR, cette proportion tombant même à 1 % dans certains départements.

Le coût des opérations subventionnées au titre de la DETR

	Nombre		Montant des subventions attribuées	
	<i>En valeur absolue</i>	<i>En proportion du nombre d'opérations subventionnées</i>	<i>En valeur absolue</i>	<i>En proportion du montant total des subventions</i>
Opérations subventionnées dont le coût est supérieur ou égal :				
- à 1 million d'euros	190	2 %	63 191 035 €	17 %
- à 500 000 euros	659	8 %	151 826 508 €	42 %
- à 200 000 euros	1 767	20 %	254 921 918 €	70 %
- à 100 000 euros	2 775	32 %	297 864 967 €	82 %
- à 50 000 euros	4 084	47 %	326 712 091 €	90 %
Opérations dont le coût est inférieur à 50 000 euros	4 542	52 %	37 238 211 €	10 %

Source : commission des lois du Sénat

Pour satisfaire les besoins d'équipement en milieu rural, la commission a donc choisi de **réserver une fraction égale à 15 % du montant de l'enveloppe départementale de la DETR au financement de projets dont le coût n'excède pas 50 000 euros.**

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

La **dotation d'intercommunalité** constitue, par son principe même et par ses modalités de répartition, une **puissante incitation à l'intégration intercommunale** qui, selon la commission des lois, rencontre aujourd'hui ses limites.

Comme l'a souligné le rapporteur, à la suite du rapport d'information de M. Mathieu Darnaud sur la revitalisation de l'échelon communal¹, **les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre**, élargis à la suite de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, ont pour beaucoup été conduits au cours des dernières années à **restituer certaines compétences de proximité à leurs communes membres**. Or ce choix, dicté par les nécessités de l'action publique locale et par le **principe de subsidiarité**, occasionne une **perte de ressources pour le territoire**, puisqu'il s'accompagne pour l'établissement d'une baisse de son coefficient d'intégration fiscale et, partant, de sa dotation d'intercommunalité.

Pour y remédier, la commission a souhaité que la somme correspondant à la baisse de la dotation d'intercommunalité perçue par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en raison de la diminution de son coefficient d'intégration fiscale soit intégralement compensée par **une dotation de consolidation à répartir entre ses communes membres**.

*

* *

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 sept amendements aux articles 79, 81 et 81 bis du projet de loi de finances pour 2019.**



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a18-153-12/a18-153-121.pdf>

Commission des lois du Sénat

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

¹ Fortifier la démocratie de proximité : trente propositions pour nos communes, rapport d'information n° 110 (2018-2019) fait, au nom de la commission des lois et de sa mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale, par M. Mathieu Darnaud, sénateur, déposé le 7 novembre 2018.